

PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE

NEL TERRITORIO DELL'AREA PRATESE

LE POLITICHE DI INCLUSIONE NEL COMUNE DI PRATO

IL CONTESTO

Le profonde trasformazioni sociali ed economiche intervenute negli ultimi anni nel distretto dell'area pratese, hanno mutato profondamente la composizione sociale dell'area e il quadro delle relazioni socio-economiche: la massiccia immigrazione dai paesi extra comunitari, la flessibilizzazione e precarizzazione del lavoro, la modificazione degli stili di vita e di consumo, unite al riassetto produttivo dell'area, hanno fatto emergere nuove e gravi problematiche sociali legate alla convivenza di culture diverse e all'estendersi di una vasta area di nuove povertà ed emarginazione in strati sociali finora ben integrati.

La precarietà indotta dalle nuove forme del lavoro, la difficoltà a inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro, il problema della casa e degli affitti, il timore per il futuro proprio e dei propri figli, la mancanza di sicurezze sono fattori che denotano la nostra come una società che esclude. Inoltre, una cultura che tende alla spettacolarizzazione della vita, della forma fisica, dell'eterna giovinezza, che tende alla banalizzazione dei linguaggi e al deperimento del pensiero etico, esorcizza la sofferenza, la rende priva di senso e marginalizza chi soffre.

Se il disagio non viene riconosciuto nella sua dimensione a livello di società civile e di istituzioni, non sarà possibile approntare gli interventi necessari né far accedere le persone ai percorsi di inclusione.

Si deve anche considerare che un territorio in grado di rispondere positivamente ai bisogni primari, e di produrre percorsi di inclusione sociale risolve anticipatamente una buona parte dei problemi connessi all'ordine pubblico e alla sanità.

Questa situazione ha prodotto un allentamento della coesione sociale con effetti che si manifestano anche nella percezione dei cittadini di un permanente stato di insicurezza e di un sempre più massiccio ricorso al sistema di welfare locale a cui l'ente pubblico non è più in grado di fare fronte con le sue sole risorse.

D'altro canto l'area pratese è un territorio storicamente carente dal punto di vista dell'edilizia pubblica e il suo esiguo patrimonio è ormai saturato per cui il Comune deve fare fronte a una sempre crescente domanda di assistenza alloggiativa che drena risorse e lascia le famiglie bisognose in uno stato di permanente precarietà.

Per rispondere in modo adeguato alle trasformazioni sociali ed economiche in atto il Comune ha ritenuto necessario impostare una politica nuova nel campo dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà e all'emarginazione in una visione rinnovata del rapporto fra sistema istituzionale dei servizi di welfare, privato sociale e privato per promuovere la cittadinanza e la coesione sociale.

E' stato però necessario comprendere a fondo che le istituzioni del privato sociale solidale non sono le truppe di rincalzo dei servizi o nella migliore delle ipotesi qualcuno a cui appaltare gli aspetti più problematici e sgradevoli dell'inclusione sociale.

L'associazionismo solidale e il volontariato rappresentano invece una risorsa essenziale nella lotta al disagio nel senso più ampio della parola.

Si deve dunque riconoscere appieno il ruolo che queste realtà svolgono nella programmazione e nella gestione delle attività di inclusione, tenendo conto che sempre più sono investite dall'onda crescente del disagio al quale cercano di dare comunque una risposta di accoglienza, di ascolto, di dialogo, di accompagnamento e di tutela.

Il rapporto dei servizi pubblici con l'associazionismo solidale e più in generale con il privato sociale che opera nel campo della solidarietà va inquadrato all'interno del concetto di sussidiarietà come delineato dalla Legge 328/2000, che prevede la costruzione di un sistema territoriale "a rete". Questo significa che il sistema istituzionale dei servizi socio sanitari collabora in un rapporto complementare con queste strutture che operano sul territorio, dove il disagio nasce e si manifesta, per la promozione della cittadinanza e dell'inclusione sociale.

La sussidiarietà coniugata con la solidarietà deve divenire un elemento portante delle politiche di inclusione, connettendo tutto il patrimonio di conoscenza, di accoglienza, di prossimità con la vulnerabilità delle persone, in una rete di protezione sociale che promuova una visione solidale della sussidiarietà, valorizzando le risorse umane offerte dal territorio.

In questo campo il Comune di Prato si è dotato di uno strumento importante: il "Patto Territoriale per la lotta all'emarginazione e per l'inclusione sociale", che delinea un nuovo rapporto con l'associazionismo solidale e con il privato sociale che opera in questo settore.

Questo strumento, debitamente aggiornato ed esteso anche alle istituzioni pubbliche che operano nel campo dell'inclusione (come ad esempio la Provincia, titolare dei Centri per l'Impiego; l'UEPE del Ministero di Giustizia), può diventare il quadro di riferimento per i rapporti fra il settore pubblico, il privato sociale, l'associazionismo solidale e il volontariato, collocando questi rapporti all'interno del principio di **sussidiarietà solidale** che implica una collaborazione a livello di programmazione e gestione dei servizi e dei percorsi di inclusione, abbandonando il sistema delle convenzioni nelle quali prevale l'aspetto di delega di tipo burocratico-amministrativo e procedurale dei processi di inclusione a discapito dell'aspetto programmatico e gestionale e dell'efficacia operativa.

Il servizio pubblico deve poter potenziare le sue capacità di "Direzione strategica" dei servizi socio-sanitari, non abdicando al suo compito ma facendosi promotore di momenti aggreganti che vadano nella direzione del sostegno alle famiglie nelle quali è presente il disagio, creando strutture e servizi non separati ma integrati con il territorio e supportati da personale competente e motivato, in collaborazione con il privato sociale, il privato più sensibile e con l'Associazionismo solidale.

Dobbiamo fare anche attenzione a non enfatizzare il momento specialistico perché la tecnologia tende a trasformare la sofferenza in un problema tecnico, svuota e deprime la sofferenza della sua valenza e del suo significato, diventa un fatto da amministrare e da estrarre dal quadro esistenziale. La tecnica da sola consente e propizia la delega, favorisce la fuga, monetizza la sofferenza pagando l'assistenza.

La salute non può essere considerata come una merce. Dobbiamo recuperare l'aspetto umano della cura, umanizzando i servizi, offrendo ascolto e accoglienza alle persone che soffrono, coniugando in modo creativo professionalità e prossimità.

In questa nuova visione del rapporto fra sistema istituzionale, privato-sociale e privato – riconosciuti come partner affidabili nelle politiche di inclusione – si sta cercando di articolare sul territorio una rete di protezione sociale che sia più vicina alla persona in difficoltà nel concreto della quotidianità, che sia capace della massima flessibilità rispetto ai bisogni che cambiano e che soprattutto riesca a valorizzare e ottimizzare il patrimonio di risorse umane ed economiche a disposizione del territorio.

I PERCORSI DI ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO

Il modello dei percorsi di accompagnamento al lavoro nel Comune di Prato è un modello sostanzialmente empirico/operativo che si è venuto formando nel corso degli anni partendo dai finanziamenti regionali e strutturandosi, in un primo tempo, come sostegno all'inserimento dei detenuti ed ex detenuti e utilizzando come interlocutori soprattutto le cooperative di solidarietà sociale di tipo B.

Successivamente, attraverso un rapporto sempre di tipo empirico/operativo con il Centro per l'Impiego della Provincia (che aveva assunto un esperto di inclusione a contratto per il collocamento mirato), si è potuto articolare meglio gli interventi estendendo la platea degli interlocutori diversificando le tipologie di inserimento (Tirocini formativi, assunzioni a tempo determinato, assunzioni definitive ecc.) e cominciando ad inserire anche presso ditte private.

Il rapporto fra il Comune e il Centro per l'Impiego era comunque sempre di tipo operativo, mediato dall'esperto di inclusione, senza coinvolgimento del livello tecnico né tantomeno di quello politico/istituzionale.

In questi ultimi tempi si è cercato di razionalizzare i rapporti con il Centro per l'Impiego della Provincia e con l'Azienda USL attraverso incontri operativi dai quali è scaturito un "Disciplinare operativo per la creazione di percorsi individuali di accompagnamento al lavoro di persone svantaggiate", che è servito come strumento di lavoro per gli operatori dei vari enti: Comune, Provincia (Centro per l'Impiego), ASL (inserimenti socio-terapeutici), UEPE del Ministero di Giustizia.

IL MODELLO ATTUALE DEI PERCORSI DI INSERIMENTO AL LAVORO

I percorsi di inserimento al lavoro si basano essenzialmente sullo strumento delle "Borse Lavoro" come elemento essenziale di collegamento fra domanda e offerta.

All'inizio dell'anno viene fornito al Servizio un budget finanziario da usare nel corso dell'anno per il sostegno agli inserimenti e da utilizzare secondo le direttive contenute nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG), approvato dalla Giunta Comunale.

Queste direttive sono molto flessibili e lasciano a chi gestisce, stabilire il tipo di percorso e l'entità delle borse lavoro da concordare con gli organismi che assumono (Coop. Sociali, Ditte private ecc.)

Il Servizio si è dotato della collaborazione di un Esperto nei percorsi di inclusione, il quale opera in relazione con il suo omologo del Centro per l'Impiego della Provincia.

Le segnalazioni delle persone da inserire provengono da diverse parti:

- Centro per l'Impiego della Provincia per i tirocini;
- CSSA del Ministero della Giustizia per i detenuti in misura alternativa;
- SER.T della USL per persone con problemi di dipendenza;
- Dipartimento di Salute Mentale della ASL per persone con problemi psicologici;
- Servizio Sociale Territoriale per persone in difficoltà a reperire un lavoro;
- Assessore ai Servizi Sociali al quale si rivolgono altre persone con problematiche diverse;
- Gruppo "lavoro" della Azienda USL per i percorsi delle persone già in inserimento socio-terapeutico.

Tutto il sistema funziona in modo empirico soprattutto per contatti dei singoli operatori dei vari servizi con l'Esperto nei percorsi di inclusione che effettua i colloqui con le persone inviate e che soprattutto funge da collante con i servizi invianti e con le opportunità lavorative offerte dal territorio, utilizzando la sua esperienza e la sua conoscenza della realtà economico-sociale in cui opera.

Una volta individuato il "datore di lavoro" viene formalizzato il contributo sotto forma di Borsa

Lavoro **ed erogato al datore di lavoro stesso anche quando si tratta di tirocini.**

Quanto sopra è stato ritenuto più opportuno che non erogare il contributo direttamente alla persona in tirocinio, in modo che il rapporto si configuri già da subito come propedeutico ad un rapporto di lavoro vero e proprio anziché come un sussidio economico che assumerebbe l'aspetto assistenziale. In questo modo il processo ha anche una valenza "educativa".

Come si può dedurre da quanto sopra, il modello è sostanzialmente empirico/operativo, mancando il necessario collante istituzionale che conferisca autorevolezza ai processi di inclusione, in modo che anche gli operatori di inclusione si sentano investiti di un "mandato forte" perché sentono dietro di loro il sostegno e la condivisione del livello politico/istituzionale.

Gli aspetti positivi di questo modello possono essere riassunti in un unico concetto: quello della sburocratizzazione dei processi e dei procedimenti e della massima flessibilità e adattabilità del modello stesso.

Si dovrebbe operare una sintesi "virtuosa" tra questo modello e una strutturazione più precisa e più ampia che possa portare a una "dimensione di Sistema" dei processi di inserimento e accompagnamento al lavoro, che sia portatrice di flessibilità e autonomia operativa e che allo stesso tempo sia integrata con i livelli Istituzionale e Tecnico connettendosi con autorevolezza alla rete territoriale avendo il riconoscimento di tutti gli attori che operano nel territorio per l'inclusione.

In ogni caso, nonostante tutti i difetti del modello, nel 2005 sono stati attivati circa 110 percorsi di inserimento al lavoro con le diverse modalità sopra descritte.

LA COSTRUZIONE DI UN MODELLO CONDIVISO DEI PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE

Nell'impostare una strategia per l'inclusione sociale ci troviamo di fronte a due possibili scelte:

- a una scelta che punta essenzialmente sull'utilizzo di risorse interne delle amministrazioni in una logica di "adempimento";
- oppure a una scelta che accettando la sfida di muoversi in una dimensione di "sistema", si apre verso il territorio e valorizza le risorse esistenti.

L'impostazione che abbiamo finora praticato (a volte più per necessità che per scelta consapevole), è stata quella di aprirsi verso il territorio cercando il sostegno di tutte le componenti interessate ai processi e rapportandosi in modo informale ma sostanziale con tutti i servizi istituzionali in via.

Nei percorsi di inserimento la rete territoriale deve essere utilizzata nel modo più ampio possibile sfruttando tutte le occasioni che essa offre nei termini di crescita personale: bilanci di competenze e tirocini dal Centro per l'impiego, orientamento professionale, la formazione, borse lavoro in accordo con il Comune per facilitare l'inserimento lavorativo concordato e il suo accompagnamento, il monitoraggio sul suo andamento in rapporto con il datore di lavoro, il rapporto con il Ser.t nei casi di dipendenza e con il servizio sociale territoriale per i progetti di vita, la risoluzione della situazione abitativa e il reinserimento ambientale in collaborazione con la rete territoriale per l'inclusione.

Queste sono tutte funzioni che richiedono una stretta integrazione fra i servizi, nell'accezione più ampia del termine, e un positivo rapporto con l'ambiente circostante che deve essere mediato dalle persone che accompagnano l'inserimento.

Ma in una prospettiva di "sistema" i percorsi di inclusione delle persone fragili, pongono oggi alle istituzioni, ai servizi, agli operatori, una sfida che va al di là del "saper lavorare in rete" e che chiama in causa una vera e propria "cultura della collaborazione nella globalità e nella complessità".

Un possibile modello di Nucleo territoriale

Il modello del Nucleo territoriale da costruire dopo il periodo di sperimentazione non può prescindere da un accordo interistituzionale nel quale i singoli enti (Provincia, Comune e ASL) dichiarano di condividere la strategia e si impegnano mettere in comune tutte le risorse e tutti gli strumenti disponibili, conferendo agli operatori un mandato "forte" che consenta allo stesso tempo ampie autonomie decisionali nella gestione dei percorsi di inclusione, all'interno della strategia condivisa.

Partendo dalle esperienze già acquisite all'interno dei percorsi di accompagnamento al lavoro e da quelle in corso nel Progetto PERLA, si può ipotizzare un modello organizzativo del Nucleo Territoriale che, partendo dal livello politico/istituzionale, coinvolga l'insieme delle risorse pubbliche, del privato/sociale e del privato convogliandole in un "sistema" integrato per la costruzione di percorsi di inclusione delle persone fragili:



Questo modello di Nucleo territoriale comporta la presenza di ampie autonomie decisionali mentre l'efficacia operativa del sistema richiede modalità precise di interconnessione all'interno di una cultura che deve contenere il valore della **"condivisione"**, in modo che sia garantita alla persona fragile la presa in carico complessiva del suo progetto di vita.

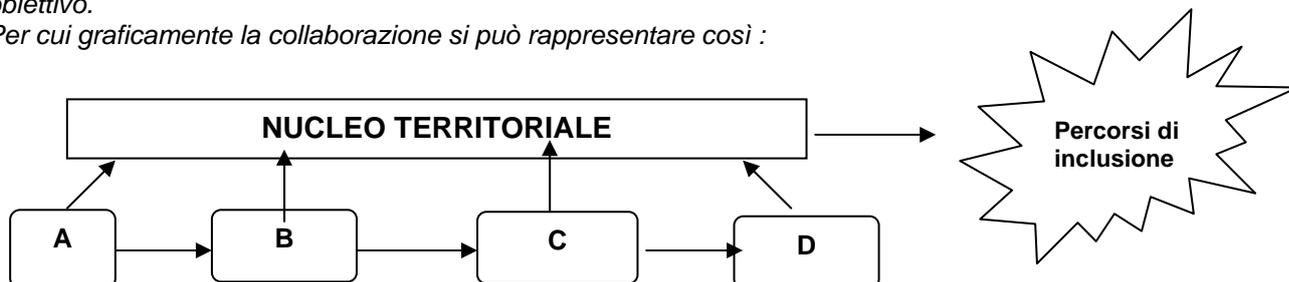
Una nuova strategia dei processi di inclusione basata sulla condivisione non può che iniziare da una validazione da parte dei soggetti istituzionali.

Infatti il livello politico/istituzionale deve conferire un mandato "forte" in modo che gli operatori nel loro complesso si sentano sorretti e in sintonia con le scelte strategiche delle Amministrazioni e allo stesso tempo siano titolari di ampie autonomie decisionali che garantiscano l'efficacia operativa del sistema, all'interno di una cultura che contiene, come già detto, il valore della "condivisione".

COLLABORAZIONE/CONDIVISIONE due possibili metodologie operative

*Lavorare insieme in un ottica di **collaborazione** significa operare con una certa coordinazione, dove ogni singolo soggetto dà il suo contributo, secondo il proprio ruolo e con la propria metodologia. Ogni partner opera su un segmento di un processo lineare con un flusso direzionale a senso unico. Come un treno, dove il soggetto (del sistema istituzionale o del territorio) è singolo vagone che deve raggiungere un luogo obiettivo.*

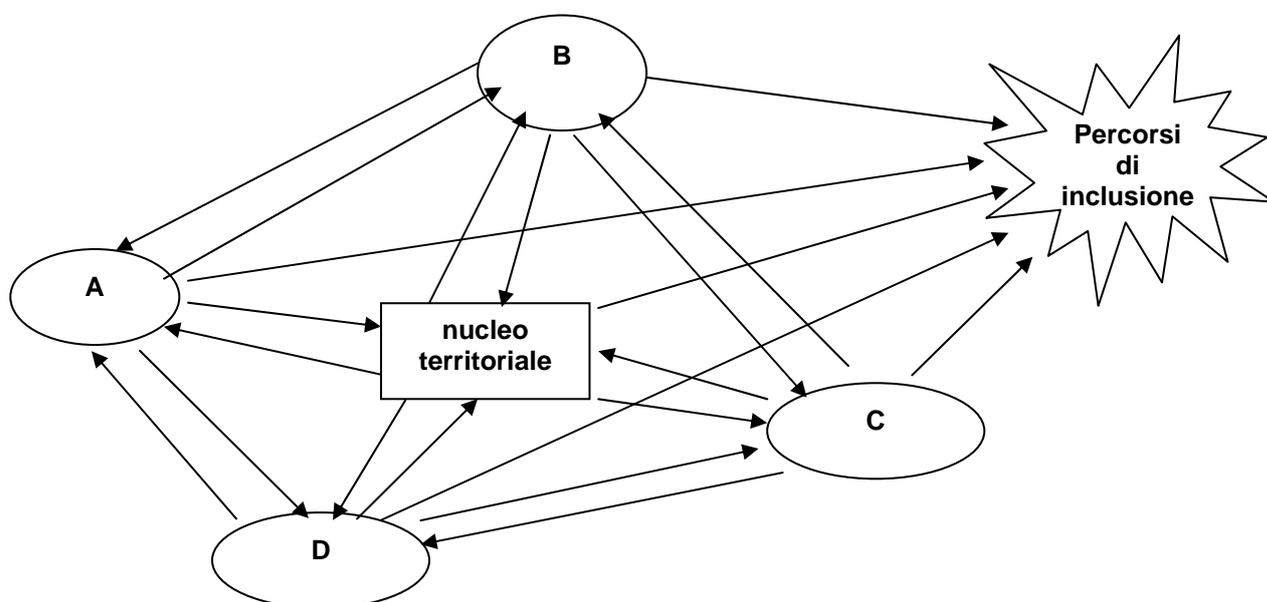
Per cui graficamente la collaborazione si può rappresentare così :



*In questo quadro il ruolo del Nucleo Territoriale è quello di procedere lungo un percorso lineare, relazionandosi con ogni singolo segmento verso l'obiettivo dell'inclusione dei soggetti .
Prevale comunque nella metodologia operativa della collaborazione una sfumatura di significato di passività, di delega, di adempimento a quello che è prestabilito.*

*Operare nella **condivisione** ha invece un significato di "presa in carico attiva", dove ogni soggetto che partecipa al progetto è impegnato a raggiungere l'obiettivo comune. Questo comporta un farsi carico (portare insieme il peso) del progetto complessivo di inclusione, dove ogni soggetto lavora e si rapporta con il prima e il dopo in una visione di insieme interconnesso. Fatte salve le proprie specificità, responsabilità e competenze, si tratta di integrare diverse autonomie istituzionali e professionali in una logica di scambio interattivo. La condivisione è perciò, in primo luogo, un processo di integrazione tra i soggetti che operano per l'inclusione in un sistema complesso con una responsabilità diffusa, complessivamente orientata verso l'esito finale quale prodotto dello sforzo comune di tutte le forze in campo.*

In parole più semplici, ogni soggetto che partecipa al processo è impegnato a farsi carico del progetto di vita complessivo della persona fragile.



A questo punto è bene chiarire che qualunque strategia per l'innovazione dei percorsi di inclusione sociale è destinata al fallimento se non viene condivisa, non riceve l'adesione convinta e non è costruita nel suo farsi con l'insieme degli operatori del Servizio Sociale Territoriale.

Sulla scorta di quanto detto finora è opportuno esplicitare come si ipotizza la configurazione delle funzioni chiave del **Nucleo Territoriale**, tenuto presente, è bene sottolinearlo ancora, il ruolo fondamentale del Servizio Sociale Territoriale.

Il Nucleo Territoriale deve fungere da collante fra tutte le funzioni e ruoli implicati nei processi di inclusione tenendo conto del principio della **condivisione** che deve sottendere all'operatività di tutto il sistema.

Si tratta di collegare, di dare un significato di integrazione a funzioni, ruoli, esperienze che sono già in rapporto fra loro, favorendo l'autopercezione di tutte le interconnessioni fra le specifiche funzioni di ciascun soggetto.

In parole povere l'integrazione, prima che della persona fragile, deve avvenire tra i soggetti all'interno del sistema che intende realizzarla.

Il Nucleo Territoriale deve svolgere una attività fondamentale direttamente legata alla costruzione dei percorsi di inclusione:

- Sviluppare metodologie operative e strumenti di mediazione sempre più congrui, organici e professionali rispetto ai destinatari finali: i soggetti deboli;
- Favorire, nel corso dei processi di inclusione, l'interconnessione e lo scambio interattivo fra tutti gli operatori istituzionali e fra questi e la rete territoriale per l'inclusione.
- Promuovere e mantenere i rapporti con i servizi socio sanitari, educativi e formativi del territorio nella logica di favorire il progetto di vita della persona debole;
- Partecipare alla formulazione dei "Progetti di vita" delle persone fragili in rapporto al Servizio Sociale Territoriale e con gli altri servizi invianti.
- Seguire le singole persone nei loro percorsi, con azioni di prossimità che favoriscano la loro autonomia e il loro reinserimento;
- Attivare permanentemente la rete territoriale formata dai soggetti del privato sociale solidale per cogliere tutte le opportunità e sinergie offerte dal territorio.
- Attivare rapporti con le aziende, cooperative sociali, enti e istituzioni per i percorsi di inserimento lavorativo.
- Elaborare l'esperienza e proporre innovazione.

Dobbiamo infine spendere due parole sulla reale capacità del sistema a produrre effettivi percorsi di inclusione.

Il rischio è quello di costruire un sistema che diventi un altro giro nel circuito dell'assistenza.

Quindi la sua efficacia dovrà essere misurata su quante persone verranno effettivamente aiutate a tirarsi fuori dai circuiti perversi dell'esclusione e dell'assistenza istituzionale e restituiti ad una sufficiente autonomia di vita.

Eventuali ricadute, soprattutto per le persone multiproblematiche, non dovranno essere etichettate come fallimenti e non si dovrà quindi sviluppare negli operatori un atteggiamento punitivo.

Si dovrà, in ogni caso, dare significato all'esperienza, cogliendone gli aspetti positivi, provando a capire dove si è collocata la difficoltà, cercando di analizzarla e rielaborarla insieme alla persona, imparando dagli errori.