Le Linee guida per l’integrazione sociale-lavoro di Regione Toscana

Cristina Corezzi, Andrea De Conno, Federico Grassi, | 07 marzo 2024

L’integrazione intersettoriale

Il Piano di contrasto alla povertà[note]Sia quello nazionale, contenuto nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 sia l’Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2022 di Regione Toscana, approvato con DGRT 557 del 16 maggio 2022.[/note], nel porsi come priorità quella di uscire dalla mera erogazione di risorse monetarie attraverso la presa in carico come processo di “praticabilità del diritto” dei cittadini e delle cittadine espresso nel LEP, deve poter dialogare con il sistema dei Centri per l’Impiego, ma rafforzare già dall’impianto di pianificazione il rapporto con scuola, politiche abitative, servizi per le dipendenze, servizi per la salute mentale, servizi per la disabilità, in un sistema che coinvolga anche gli enti del Terzo settore come co-protagonisti.

I percorsi attivati hanno progressivamente incluso la dimensione occupazionale-lavorativa, promuovendo la partecipazione del settore lavoro di Regione Toscana e dell’Agenzia Regionale Toscana per l’Impiego (ARTI), proprio in relazione alla necessità di costruire pratiche integrate centrate sulla persona, ovvero percorsi interprofessionali e multidimensionali che orientassero alla realizzazione di micro-equipe sociale-lavoro. L’integrazione tra i due settori era stata prevista dalle norme che hanno introdotto le misure nazionali di contrasto alla povertà (prima con il Reddito di Inclusione e poi con il Reddito di Cittadinanza) ma affonda le sue radici anche in pratiche precedenti, quali i tirocini di inclusione, il collocamento mirato delle persone con disabilità, il Programma Operativo Regionale ed il progetto regionale Giovanisì, finanziato dal Fondo Sociale Europeo, per l’autonomia dei giovani.

L’integrazione tra operatori del sociale e del lavoro si è resa quindi sempre più necessaria e lo è ancora di più oggi, con l’introduzione dell’Assegno di Inclusione (AdI) e Supporto alla Formazione e Lavoro (SFL), che formalmente separano i percorsi ma nella pratica portano alla necessità di una stretta interazione tra i due settori. L’effettiva collaborazione tra i due ambiti, però, non è omogenea su tutto il territorio toscano: è quindi estremamente utile poter condividere strumenti e modalità di lavoro che possono essere mutuati anche in luoghi diversi da quelli in cui sono stati progettati, con i necessari aggiustamenti.

Per questo, già a partire dal 2021, è stato avviato all’interno della Comunità di Pratica per l’inclusione sociale in Toscana (nata nel 2020 dalla collaborazione tra Regione Toscana, Anci Toscana e l’Istituto per la Ricerca Sociale di Milano) un percorso di interazione tra servizi sociali e del lavoro, con l’attivazione di un’apposita call per la raccolta e lo scambio di buone pratiche, strumenti e modelli di lavoro tra territori a sostegno delle vulnerabilità. Dopo un inquadramento della governance del sistema e dell’organizzazione dei servizi, attraverso un lavoro di mappatura delle principali esperienze in campo in Toscana, ci si è concentrati sulle esperienze più interessanti di integrazione interprofessionale. Perno intorno a cui ci si è mossi è stato il lavoro di équipe, quale luogo per eccellenza di ricomposizione tra professioni, servizi e risorse finanziarie.

Significativo risulta poi l’intreccio con il Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL): un’azione di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale promossa nell’ambito della Missione 5 Componente 1 Riforma 1.1. del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato con i fondi europei di Next Generation EU e attuato da Regione Toscana attraverso il Piano Attuativo Regionale (Delibera 302 del 14 marzo 2022) approvato da Anpal con Nota 7395 del 6 giugno 2022.

Proprio lo sviluppo della riflessione sul Programma GOL ha dato impulso alla rilettura critica di un approccio tipico del settore lavoro: le procedure di profilazione e clusterizzazione della popolazione. Senza perdere la centralità del progetto personalizzato proprio di una cultura dell’intervento più tipicamente sociale, si è cercato di individuare i profili-tipo delle persone che si rivolgono ai servizi e mappare le possibili risposte con strumenti e risorse disponibili tra sociale e lavoro: tutto ciò tenendo conto dei differenti profili di fragilità ed attivabilità, e dunque promuovendo un approccio di capacitazione complesso. Il reinserimento lavorativo è infatti punto di partenza e terreno di incontro dove fare confrontare le diverse professionalità e trarre sintesi dagli stimoli provenienti dalle specifiche competenze. L’obiettivo è l’individuazione di strumenti multidimensionali e complessi centrati sulla necessità di conservare percorsi di capacitazione ed individuare e condividere con i destinatari di ciascun intervento traguardi concreti e negoziabili.

Nel secondo semestre del 2022, la Comunità di Pratica ha ulteriormente ampliato lo sguardo per ricomprendere anche i servizi connessi alle Dipendenze e alla Salute Mentale, entrando dunque a pieno nello spazio della multidimensionalità e della *recovery*. Centrale è stato il tema del funzionamento di equipe multiprofessionali con un grado elevato di sistematicità, coerenza, omogeneità e diffusione territoriale. È emersa con forza la necessità di individuare un modello di presa in carico capace di superare la frammentazione e l'incertezza causata dal rapido cambiamento delle misure nazionali, che è stato individuato nel cosiddetto *One Stop Shop*, inteso come Porta Unitaria di Accesso dotata di percorsi integrati. Tale modello operativo è stato sperimentato in 4 zone della Toscana col progetto Reticulate, che ha valorizzato la collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'Impiego, che hanno sperimentato modalità di lavoro congiunto anche presso spazi fisici unitari e condivisi, focalizzando l'intervento su target specifici, caratterizzati da forti asimmetrie di accesso quali le persone senza dimora e le famiglie con minori, non solo italiane, destinatarie o meno di misure di sostegno.

La dimensione universalistica insita all'approccio del *One Stop Shop* ha favorito in Toscana anche la connessione con i percorsi previsti dal Programma GOL, che a sua volta prevede l'organizzazione di equipe multiprofessionali, e si apre ai futuri percorsi AdI e SFL così come a quelli che prenderanno avvio coi fondi FSE+, nei PR e nei PN, alla rete dei Centri Servizi previsti dalla misura 5C2 Investimento 1.3.2 del PNRR, agli sportelli telematici diffusi e agli interventi di comunità posti in essere da enti del Terzo settore e da enti caritatevoli, anche grazie agli strumenti di amministrazione condivisa. Inoltre, questo modello d'intervento, favorisce il coinvolgimento dei SERD e dei Servizi per la Salute Mentale nelle equipe di valutazione multidimensionale, luoghi di presa in carico unitaria come per le Case di Comunità delineate nel DM 77/2022 e ulteriormente articolate nel modello toscano di presa in carico integrata previsto nella DGR 1508/2023.

Continuando la riflessione sui temi dell'integrazione sociale-lavoro, nel 2023 il focus della Comunità di Pratica si è concentrato sulla: condivisione degli elementi fondamentali del modello *One Stop Shop*, prefigurazione dei percorsi di accesso e di presa in carico multidimensionale, integrazione tra professionalità diverse, di natura sociale, lavorativa e sanitaria, attivazione della rete degli enti del Terzo settore. Il percorso che si sta strutturando per il 2024 svilupperà il tema dell'abitare quale elemento trasversale sempre più centrale per i servizi e ricorrente nei lavori delle equipe multidisciplinari, che affrontano situazioni anche molto diverse tra loro, da quelle afferenti alla marginalità estrema ad altre relative al disagio economico (ad esempio con le famiglie dei cosiddetti *working poor*). L'abitare può far parte di interventi complessi a valenza terapeutica, così come può rappresentare una forte spinta verso l'autonomia per persone che vogliono affrancarsi da forme di assistenzialismo e trovare la propria inclusione sociale e lavorativa.

Il percorso di elaborazione delle Linee guida

Tenendo sullo sfondo tutti i temi ed i percorsi illustrati sopra, l'elaborazione delle Linee guida è avvenuta all'interno dell'articolazione regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale: come è noto, infatti, il Dlgs 147/2017 all'art. 21 ha istituito la Rete nazionale e ha previsto la sua strutturazione in tavoli regionali e a livello di Ambito territoriale. Regione Toscana, con DGRT 917/2021, ha potenziato ed esteso l'operatività del Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, strutturandone l'articolazione in modo similare a quanto stabilito dal Dlgs 147/2017 per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale. In particolare, l'all. A "*Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale - Funzioni e organizzazione*" all'art. 6 della DGRT specifica che per particolari argomenti che necessitino approfondimenti tecnici o in vista della definizione di documenti o strumenti operativi di interesse regionale, la Cabina di Regia tecnica del Tavolo regionale può costituire gruppi di lavoro ristretti. Nel dicembre 2022 è stato costituito un gruppo di lavoro tra rappresentanti degli Ambiti territoriali facenti parte della Cabina di Regia, rappresentanti di Anci Toscana, funzionari del Settore lavoro e del Settore welfare e innovazione sociale della Regione Toscana e rappresentanti di ARTI per l'elaborazione di Linee guida per l'integrazione sociale-lavoro.

Da questi incontri sono emersi alcuni punti di snodo importanti:

- La necessità della definizione di un linguaggio comune;
- La presenza di differenze territoriali e organizzative (territori "privilegiati" vedono un'integrazione molto forte fra servizi sociali, Centri per l'Impiego e altre competenze, cooperazione tra enti pubblici e Terzo settore e varietà dei servizi offerti o attivabili);
- Gli stereotipi nei confronti dei servizi che possono portare all'allontanamento da parte dell'utente o a reazioni avverse di rifiuto e sospensione dei rapporti con gli operatori;
- La necessità di tempi e spazi di discussione di equipe;
- La difficoltà di messa a punto di equipe operative e collaborative;
- La mancanza di una mappatura degli strumenti a disposizione attivabili e loro veicolazione;
- La questione complessa sulla privacy per la trattazione di alcuni casi e lo scambio di informazioni;
- I problemi di accessibilità alle banche dati pubbliche;

- Le difficoltà nell'utilizzo di fondi strettamente categorializzati.

Il documento scaturito dal lavoro del gruppo è stato discusso nella seduta dell'11 maggio 2023 del Tavolo regionale della Rete per la protezione e l'inclusione sociale, allargata ai rappresentanti del Terzo settore. Le Linee sono state poi approvate con la DGRT 544 del 15 maggio 2023, recentemente portata all'attenzione anche dei gruppi di lavoro ministeriali che seguono l'elaborazione tecnica dei decreti attuativi dell'AdI e del nuovo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026. Questo passaggio potrebbe rivelarsi funzionale anche nell'ottica di promuovere una normativa nazionale sul lavoro in equipe, che potrebbe favorire il superamento dei problemi di privacy nello scambio di dati tra servizi di settori diversi, tante volte rilevato dagli operatori che lavorano in equipe. Il percorso iniziato potrebbe portare al raggiungimento di un obiettivo di sistema quale quello dell'istituzione di un vero e proprio LEPS relativo all'equipe multiprofessionale.

Le equipe multiprofessionali

L'obiettivo principale della DGR 544/2023 è quello di costituire equipe per la presa in carico multidimensionale in almeno il 70% delle zone distretto della Toscana, se non addirittura in tutta la Regione, promuovendo in particolare il coinvolgimento dei servizi sociosanitari e degli uffici per le politiche abitative e costruendo micro-equipe territoriali integrate tra servizi sociali e Centro per l'Impiego quale linea strategica fondamentale per semplificare i percorsi di accesso per gli utenti, soprattutto laddove siano persone in condizione di svantaggio e vulnerabilità, e per rendere possibile la concreta condivisione di strumenti operativi, utili a realizzare progetti personalizzati multidimensionali. Questo perché è fondamentale costituire o rafforzare le relazioni organizzative non solo informali tra operatori dei servizi sociali, sociosanitari, delle politiche abitative, educative e scolastiche, particolarmente importanti da coinvolgere a fronte della crescita della povertà educativa.

Questa nuova tipologia di equipe non distinguerà più tra le varie progettualità, ma tratterà tutti i casi in cui sia richiesta un'integrazione socio-lavorativa. Anche per l'equipe permane la necessità di condividere un linguaggio e di sperimentare occasioni di formazione condivisa, oltre che di avere strumenti di lavoro, anche digitali, comuni ed integrati, così da favorire lo scambio di informazioni finalizzate alla presa in carico integrata e il superamento degli ostacoli al lavoro di squadra.

Sono proposti due "format" per il lavoro in equipe:

- *Equipe essenziale:* presenza di una equipe minima (o essenziale) Centro Impiego/Servizio sociale strutturalmente definita nella composizione e nel funzionamento con una modalità che permetta ai diversi territori toscani di articolare il servizio secondo le caratteristiche geografiche, demografiche, sociali, di governance del territorio stesso;
- *Equipe allargata:* integrazione con tutti i servizi e soggetti del Terzo settore chiamati in campo nelle diverse tipologie, in particolare dipendenze e salute mentale, nel caso ci fosse una complessità collegata al loro ambito di intervento.

Il Servizio Integrato Inclusione e Lavoro (SIIL)

Il modello finale a cui le Linee guida vorrebbero condurre è quello di un servizio permanente, riconoscibile e accessibile che possa fare da "pivot" rispetto alla rete dei servizi, con personale dedicato volto principalmente ai processi di inclusione e lavoro su tutti i territori toscani, che non duplichi l'esistente, ma lo integri strutturalmente e che, in tempi connessi con gli obiettivi del progetto personalizzato concordato con la persona stessa, la accompagni in un percorso di occupabilità che ricomponga, anche con modalità di network, le diverse dimensioni del bisogno e delle aspirazioni. Il SIIL è pensato come servizio di secondo livello, non ad accesso diretto ma con segnalazione da parte di altri servizi ed enti del Terzo settore, che si rivolge alle persone in situazione di fragilità e vulnerabilità sociale in carico ai servizi che necessitano di un approccio integrato e di sostegno per percorsi personalizzati di inclusione e cittadinanza. La centralità della persona è importante tanto quanto la necessità di non costruire un servizio che operi solo con modalità di "ricevimento", ma che abbia la possibilità e gli strumenti per essere proattivo nei confronti delle persone stesse, facendo del tempo una variabile dipendente e non precostituita rispetto agli esiti ricercati. Importante sottolineare che il SIIL, data la marcata caratteristica istituzionale di permanenza, potrebbe necessitare di un luogo nella sovrastruttura regionale dove raccordarsi con le parti sociali per progettare, individuare fabbisogni e/o criticità.

In una prospettiva di più lungo periodo, si può pensare ad un sistema unitario e coordinato di accesso che, nelle modalità più favorevoli all'assetto territoriale, renda riconoscibile ai cittadini luogo/luoghi dove poter accedere ad un servizio integrato sociale e lavoro. Questi luoghi non dovranno creare duplicazioni rispetto ai punti di accesso già esistenti ma incardinarsi nelle strutture già attivate, nella logica *One-Stop Shop*.

La presa in carico: strumenti e collaborazioni

È necessario che il servizio si doti di strumenti di accompagnamento, tenendo conto dell’estrema complessità del target cui ci si rivolge, specialmente per la popolazione che con difficoltà può intraprendere percorsi occupazionali e che necessita di tempo e di esperienze ben coordinate e concordate nella modalità del progetto personalizzato. In prospettiva, potrebbe essere definito l’utilizzo di strumenti condivisi, quali schede per la raccolta di informazioni, analisi della domanda, definizione degli obiettivi a breve e lungo termine. In particolare, risulta necessario definire con cura, trovare elementi di appropriatezza e possibili propedeuticità di strumenti, quali l’inserimento socio-terapeutico, i tirocini formativi, le borse lavoro ecc., uniformandone e caratterizzandone l’utilizzo.

Diventa quindi importante l’elaborazione – prevista dalla stessa DGR 544/2023 - di una Linea guida operativa leggera che rappresenti una sorta di vademecum per le equipe stesse. Tale documento dovrà prevedere una parte comune di livello regionale e potrà essere arricchita dalle indicazioni derivanti dalle opportunità caratteristiche dei territori e dalle programmazioni integrate zonali in essere. È altrettanto fondamentale è la promozione di una normativa nazionale che formalizzi la struttura delle equipe multidisciplinari, in modo sia da favorire la partecipazione delle figure professionali ad oggi più difficili da coinvolgere stabilmente sia per superare i problemi di privacy connessi allo scambio dei dati necessari ad una presa in carico realmente multisettoriale.