

Le Province nel sistema di promozione dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità

Intervento di Paolo Rebaudengo

Presidente 7^a Commissione UPI Emilia Romagna e Assessore Istruzione, Formazione, Lavoro, Politiche per la sicurezza sul lavoro della Provincia di Bologna

La competenza della gestione dei Servizi per l'integrazione delle persone disabili è pervenuta alle Province con il decentramento delle funzioni previsto dal D.Lgs. 469/97. Tale decreto assegnava alle Regioni compiti di governo, programmazione e monitoraggio delle politiche attive per il lavoro e alle Province la costruzione e la gestione di nuovi servizi per il lavoro, in coerenza con la logica di decentramento alle Regioni e agli altri enti territoriali delle funzioni e dei compiti esercitati fino ad allora dalle strutture periferiche del Ministero del Lavoro.

Così l'attuazione della L.68/99 in materia d'inserimento al lavoro dei disabili, strettamente collegata con la strutturazione e l'avvio di tutti i servizi per il lavoro, è stata dalle Province agganciata al complessivo processo di organizzazione delle risorse e di strutturazione delle competenze in materia di gestione del mercato del lavoro, determinando un cambiamento "epocale" del sistema di gestione del collocamento delle persone con disabilità, che diventava "collocamento mirato".

Questa trasformazione richiedeva, in modo assolutamente innovativo, il raccordo con le strutture sociali e sanitarie, e la creazione di forme di governo partecipato con i rappresentanti delle parti sociali e delle associazioni dei soggetti disabili.

Il contesto normativo di provenienza era costituito da un insieme di regole che ruotavano attorno alla ormai datata L. 482/68, il cui principio ispiratore ("il collocamento obbligatorio"), ragionava su una domanda e un'offerta di lavoro visti come contesti separati, costituiti l'una da postazioni aziendali e l'altra da disabili iscritti negli elenchi, dei quali non erano conosciute, e comunque non erano considerate, peculiarità e limiti, obbligando così ad affrontare "al buio" le operazioni di incrocio.

In questo contesto, il compito affidato alle strutture ministeriali per il collocamento obbligatorio era realizzato burocraticamente, con la mera messa a punto di procedimenti amministrativi per gli abbinamenti "posto-persona" e con scarsissime possibilità di intervento nei casi (frequentissimi) di insuccesso degli inserimenti effettuati.

Questo sistema, costruito per funzionare negli anni '60-'70 in un contesto produttivo caratterizzato da grandi strutture industriali per la produzione in serie a bassa tecnologia e da scarsa incidenza del terziario, risultava del tutto incongrua in un contesto profondamente modificato, caratterizzato dalla prevalenza di organizzazioni medie e piccole, dall'alta professionalizzazione degli addetti e dall'esplosione del terziario.

La L. 68/99 introduce opportunamente il concetto di "collocamento mirato", come insieme di azioni e strumenti finalizzati alla personalizzazione degli interventi di sostegno all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili, con l'attivazione delle azioni e la predisposizione degli strumenti in collaborazione con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio.

La lettura e l'interpretazione della nuova normativa (la L. 68/99, appunto) affidava quindi alle Province un ruolo baricentrico rispetto alle altre strutture coinvolte nel processo di inserimento lavorativo, diventando il riferimento per la realizzazione di interventi di politiche attive del lavoro, ovvero a passare da logiche gestionali basate sulla interpretazione impositiva della normativa a logiche fondate su un sistema dinamico di servizi alle persone e alle imprese coinvolte.

Al neonato sistema dei servizi per il collocamento mirato si richiedeva quindi la diffusione di un cambiamento culturale, che coinvolgesse aziende e lavoratori disabili in una nuova visione dell'inserimento, non più o non solo come insieme di procedimenti amministrativi, ma anche e soprattutto come percorso di integrazione lavorativa nei contesti produttivi.

Era necessario quindi costruire metodologie, strumenti e azioni finalizzate all'orientamento, alla valutazione, alla formazione e al monitoraggio delle "capacità residue" di lavoratori disabili molto diversi gli uni dagli altri, in un contesto produttivo esso stesso in costante evoluzione.

Questo processo ha visto le Province emiliano romagnole fortemente impegnate nella duplice funzione di organizzazione interna dei servizi per il collocamento mirato, e di costruzione della rete

esterna di collaborazione con i soggetti - istituzionali e non - coinvolti nei percorsi di inserimento mirato.

Tali processi, hanno avuto inizialmente percorsi diversi da Provincia a Provincia, in ragione della diversità dei contesti locali di riferimento, e in ragione di precedenti esperienze dei singoli territori che hanno inciso nella caratterizzazione della "formula" organizzativa adottata.

Per tutte le Province dell'Emilia Romagna il processo di organizzazione ha tuttavia comportato in primo luogo la messa a punto degli Organismi di concertazione costituiti dai rappresentanti delle Organizzazioni datoriali e sindacali e delle Associazioni dei soggetti disabili.

Questi Organismi, subentrati alle vecchie Commissioni Provinciali per il Collocamento Obbligatorio, hanno assunto un vero ruolo di consultazione per la definizione delle politiche per l'integrazione lavorativa.

Questo processo, non senza intoppi e difficoltà, è stato di grande aiuto nella maturazione del confronto con le parti sociali e, anche nelle situazioni maggiormente conflittuali, ha prodotto reciproca conoscenza e una sempre maggiore attenzione degli organi di decisione politica al pluralismo delle istanze.

Sul piano più strettamente tecnico-organizzativo, le Province dell'Emilia Romagna, anche attraverso accurati percorsi di formazione e qualificazione del personale, si sono dotate di una serie di strumenti finalizzati:

all'analisi delle postazioni lavorative delle aziende obbligate, pubbliche e private, decodificandone i contenuti professionali, prestazionali e relazionali, evidenziando le criticità relative ai contenuti di faticosità, di pericolosità, di modalità di svolgimento;

alla valutazione delle caratteristiche dei lavoratori disabili da inserire, attraverso la messa a punto di metodologie e strumenti di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro, come colloqui e consulenze orientative, bilanci di competenze, tirocinii preassuntivi.

Nei diversi contesti provinciali, laddove si sono evidenziate problematiche particolarmente complesse, sono stati adottati progetti sperimentali per la predisposizione di ausili tecnologici finalizzati ad una migliore integrazione dei lavoratori disabili in ambienti lavorativi specifici.

Sono state realizzate iniziative di formazione personalizzata e tutoring di disabili con esigenze particolari, e definiti percorsi di ricollocazione e riconversione professionale di soggetti già presenti sul mercato del lavoro cosiddetto "ordinario", colpiti da incidenti o patologie che ne hanno compromesso l'inserimento lavorativo.

Anche sul versante della costruzione della "rete" dei servizi per il collocamento mirato, la diversità dei contesti locali ha influito sia sulla scelta dei modelli di governo del sistema, sia sulle modalità di strutturazione dei percorsi di collaborazione istituzionale.

I sistemi territoriali per l'inserimento mirato conseguenti alle specifiche scelte sono quindi diversi, ma per tutte le Province dell'Emilia Romagna gli obiettivi che hanno orientato le modalità e le caratteristiche del lavoro di rete sono state la messa in comune delle informazioni e delle risorse presenti sui territori, la facilitazione delle modalità di accesso dei soggetti disabili alle opportunità di inserimento lavorativo mirato e la semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi collegati ai processi di collocamento lavorativo.

In diverse realtà provinciali, inoltre – anche sulla base di precedenti esperienze o per esplicita strategia istituzionale - sono stati formalizzati accordi di collaborazione, con Aziende USL, Comuni, etc., pervenendo a momenti strutturati di lavoro in comune (gruppi di lavoro, commissioni congiunte) o finanche alla creazione di veri e propri servizi "integrati" costituiti da operatori di Enti diversi che collaborano nelle diverse fasi specifiche del percorso di orientamento e transizione lavorativa, apportando ciascuno le proprie competenze istituzionali.

L'attività di integrazione lavorativa svolta dalle Province negli anni passati ha avuto senza dubbio importanti punti di forza nelle metodologie, oggi consolidate, di analisi ed intervento sui casi; di individuazione delle modalità più corrette e personalizzate di presa in carico dei soggetti disabili, visti non più in modo indifferenziato ma valorizzando le caratteristiche individuali nell'abbinamento con la postazione lavorativa più adatta.

D'altra parte la formalizzazione di protocolli di intervento congiunto stipulati tra soggetti istituzionali e non (e tra questi ultimi risulta particolarmente importante il contributo metodologico fornito dalla cooperazione sociale di tipo B) ha fornito ulteriori elementi di arricchimento dei sistemi locali,

riducendo il dispendio di risorse e migliorando le performances dei servizi coinvolti nel sistema di rete.

A fronte di questi importanti risultati ottenuti in termini sia quantitativi che qualitativi, non possono essere nascosti alcuni punti di debolezza del sistema, determinati sia dalle caratteristiche del contesto del mercato del lavoro, sia dal sistema di welfare nel quale va inquadrato anche il collocamento mirato.

In primo luogo è ormai chiaro che i processi produttivi attuali, caratterizzati da crescente flessibilità, siano piuttosto problematici da affrontare con gli strumenti del collocamento mirato, per il quale l'obiettivo primario è il "ritagliare" spazi di autonomia professionale e di personalizzazione dell'attività lavorativa della persona disabile.

In un mercato del lavoro che, soprattutto per le piccole e medie imprese, riesce ad avere un orizzonte di visibilità produttiva di pochi anni (se non di pochi mesi), e che ormai in modo massiccio utilizza per le funzioni a minor contenuto professionale manodopera poco stabile e scarsamente professionalizzata, è sempre più difficile costruire postazioni ad hoc per i soggetti disabili che, in quanto "deboli", sono anche coloro con maggiori difficoltà ad adattarsi ai cambiamenti.

Si assiste quindi a un processo di precarizzazione dei lavoratori disabili che, se fino a qualche anno fa, successivamente a percorsi di inserimento "mirato", potevano aspettarsi una successiva stabilizzazione delle condizioni lavorative, attualmente restano molto a lungo nella fase di "stand-by" conseguente al succedersi di rapporti a termine.

I problemi evidenziati rischiano di assumere connotati di drammatica cronicità per i lavoratori con disabilità psichica, per i quali risulta sempre più complesso il reperimento di un contesto lavorativo "adatto", con caratteristiche cioè di accoglienza e scarsa complessità relazionale, in grado di garantire l'inserimento lavorativo prima e la tenuta del rapporto di lavoro poi.

Il prolungarsi dell'attesa di un lavoro, e con esso la perdita di riferimenti certi per la costruzione dell'identità e dell'autonomia personale rischia, quindi, di compromettere anche il percorso di riabilitazione per questi soggetti, in un circolo vizioso che vede l'esclusione lavorativa come causa e conseguenza della disabilità.

Una vera emergenza di questi ultimi anni è costituita dalla crescita quantitativa dei lavoratori "multiproblematici", cioè di coloro che per caratteristiche fisiche, psichiche, culturali, sociali, economiche, professionali, aggiungono al problema della disabilità fisica ulteriori limitazioni che costituiscono barriere molto difficili da superare nella ricerca o nel mantenimento di un posto di lavoro.

E' quindi necessario operare sempre di più e sempre meglio nella direzione della personalizzazione degli interventi per non ricadere nella gestione burocratica del collocamento: vi sono per molti lavoratori disabili le condizioni e gli strumenti per un adeguato inserimento lavorativo all'interno del tessuto produttivo ed economico dei nostri territori e questi strumenti sono ormai patrimonio metodologico dei servizi.

L'orientamento, la formazione, l'adattamento delle postazioni lavorative, l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche per l'abbattimento delle barriere architettoniche e culturali saranno ancora e sempre di più strumenti di lavoro per la ricerca del lavoro.

Nonostante ciò, è demagogico pensare che per tutti i lavoratori disabili i percorsi debbano essere solo e unicamente quelli di inserimento in un contesto produttivo "tradizionale": per alcuni, soprattutto per i cosiddetti "multiproblematici", le risposte più adeguate non sempre sono fornite dai contesti aziendali, nei quali, l'organizzazione e la cultura è a volte incompatibile con obiettivi di integrazione dei soggetti più deboli.

In questi casi è quindi necessario, oltre che opportuno per migliorare il processo di inclusione sociale, ricorrere a strutture, quali le cooperative sociali di tipo B) che sappiano coniugare logiche imprenditoriali a modalità di organizzazione strutturate sull'accoglienza, l'integrazione e l'inclusione di soggetti svantaggiati.

La cooperazione sociale di tipo B), a torto considerata per molto tempo solo come soggetto erogatore di "assistenza", può essere uno snodo irrinunciabile nella rete degli attori coinvolti nell'inserimento lavorativo mirato.

A questo proposito la normativa regionale dell'Emilia Romagna, con l'attuazione dell'art. 22 della L. R. 17/05 che prevede il ricorso allo strumento delle "convenzioni quadro", ha contribuito a

disegnare un modello importante di collaborazione tra strutture imprenditoriali tradizionali e cooperative di tipo B).

Sono così smentite le perplessità di alcuni circa la “ghettizzazione” dei contesti cooperativi sociali ed evidenziato al contrario il vero ruolo della cooperazione sociale come erogatore di formazione, sviluppo delle competenze, integrazione lavorativa.

Appare quindi opportuno un potenziamento dello strumento convenzionale per offrire ulteriori opportunità ai tanti che aspettano una collocazione lavorativa, senza peraltro abbandonare l'obiettivo di una transizione da contesti “protetti” al mondo produttivo ordinario.

Anche sul versante della costruzione del sistema di welfare allargato, vanno monitorate con attenzione le criticità che si stanno manifestando all'interno della rete dei servizi: lo scambio proficuo di informazioni e la messa in comune delle prassi lavorative nell'ottica dell'integrazione dei servizi che ha caratterizzato la prima fase, oggi rischia di scadere in un sistema segnato da confusione tra il ruolo delle strutture di assistenza e riabilitazione e quello dei servizi per l'inserimento lavorativo.

In altre parole è possibile che, nel medio periodo, a fronte di una riduzione delle risorse destinate al sostegno e alla riabilitazione delle persone con handicap, si tenti di dare una risposta alle esigenze di socializzazione e integrazione spostando il problema sui soli inserimenti lavorativi, con l'aspettativa che il tessuto socio-produttivo aziendale possa costituire da solo il sostituto di un progetto psico-sociale che invece, sempre di più, va affiancato al percorso di transizione e inserimento lavorativo mirato.

E' necessario quindi cogliere i segnali di preoccupazione che cominciano a farsi sentire anche nei contesti più virtuosi e meno esposti a fenomeni di impoverimento della rete di welfare: alle strutture di assistenza e riabilitazione sociale giungono sempre più pressanti e diffuse le richieste di presa in carico complessiva del soggetto disabile per un arco di tempo, non più limitato al periodo di fuoriuscita dalle strutture scolastiche verso il sistema della formazione professionale e del lavoro. Si tratta di una nuova sfida per le nostre strutture provinciali per il collocamento mirato: quella di costruire con Aziende USL, Comuni, privato sociale, cooperative di tipo B, Centri di Formazione professionale, reti di collaborazione e coprogettazione degli interventi di transizione al lavoro in grado di garantire non solo l'inserimento lavorativo del soggetto disabile ma la sua inclusione sociale, il sostegno alla persona contro il rischio di emarginazione, rischio sempre presente in un contesto produttivo e sociale che, per dirla con Baumann, tende all'esclusione, alla “rottamazione” degli individui più deboli e meno competitivi.

Questi interventi di inclusione non possono tuttavia vedere le Province da sole; occorre la collaborazione più ampia, attraverso una rete di welfare, nella quale ciascun soggetto, consapevole del proprio ruolo e di quello dei partners, metta in comune risorse umane ed economiche per la formulazione di un progetto di vita complessivo della persona.

Queste criticità impongono nuove riflessioni e confronti, senza ideologiche contrapposizioni, sugli strumenti per la costruzione di un rinnovato sistema di welfare che sappia tenere insieme solidarietà, adattabilità, valorizzazione umana e professionale.