Basi informative e promozione delle capacità: l'inserimento lavorativo per i disabili

Raffaele Monteleone, Carlotta Mozzana*

RPS

Le politiche attive per il mercato del lavoro sono caratterizzate da un processo attraverso cui si selezionano e costruiscono le basi informative considerate rilevanti per fondare l'appropriatezza delle scelte relative a diritti, percorsi di inserimento lavorativo e posizione lavorativa delle persone. In particolare, i percorsi personalizzati di avviamento al lavoro per persone disabili si basano su strumenti tecnici di accertamento e valutazione del grado e del tipo di disabilità che definiscono le identità lavorative dei destinatari e informano i progetti di inserimento costruendo condizioni più o meno

favorevoli per lo sviluppo delle loro capacità. In questo articolo viene presentata un'analisi comparativa di due strumenti che regolano l'accompagnamento al lavoro per persone disabili in Italia: i dispositivi standard di inserimento e uno strumento sperimentale (i budget di cura). L'obiettivo del lavoro è di analizzare le basi informative che caratterizzano questi due dispositivi, cercando di capire in che modo costruiscano e strutturino diverse modalità di inserimento al lavoro e con quali effetti in termini di partecipazione e di promozione delle capacità degli utenti.

1. Introduzione

Le politiche attive del lavoro sono caratterizzate da un processo di selezione e costruzione delle basi informative considerate pertinenti per fondare l'appropriatezza delle scelte sull'*entitlement* delle persone, sui loro percorsi d'inserimento e sulla scelta delle mansioni lavorative. In particolare, i percorsi personalizzati per persone disabili si basano su strumenti tecnici di accertamento e valutazione del grado e

* Desideriamo ringraziare il Laboratorio di Sociologia dell'azione pubblica «Sui Generis» (<http://www.laboratorio-suigeneris.net/>) per la riflessione e il lavoro comuni sul tema delle basi informative. In particolare, siamo debitori nei confronti di Ota de Leonardis per i preziosi suggerimenti e la discussione su questo terreno di ricerca. Un ultimo ringraziamento va ai nostri interlocutori nel progetto europeo *Capright – Resources, Right and Capabilities: in search of Social Foundations for Europe* e, in particolare, a Jean-Michel Bonvin.

del tipo di disabilità che definiscono i destinatari e informano i progetti di accompagnamento al lavoro, costruendo condizioni più o meno favorevoli per lo sviluppo delle loro capacità (intese – seguendo Sen – come *libertà di essere e di fare*). I modi con cui viene qualificato il destinatario (da chi e in base a quali indicatori); se e come venga data (formalmente e nella pratica) la possibilità che tale qualificazione possa cambiare; come vengono definite e messe in opera le modalità di intervento più adatte all'inserimento; quale posizione assuma il destinatario nelle scelte che lo riguardano, sono alcune delle basi informative a cui guardare per analizzare i progetti di inserimento lavorativo.

In questo articolo presenteremo una comparazione tra due misure finalizzate all'accompagnamento al lavoro di persone disabili, centrando il fuoco del confronto sulle basi informative che questi strumenti di policy individuano come appropriate per definire percorsi di inserimento.

I dispositivi analizzati saranno rispettivamente gli interventi standard, basati sulla metodologia del collocamento mirato per le fasce più deboli (legge 68/1999) e i «budget di cura», progetti terapeutico-riabilitativi personalizzati che considerano gli inserimenti lavorativi come una leva per l'integrazione sociale dei cosiddetti utenti fragili. La ricerca confronta i due strumenti con l'obiettivo di capire se e in che modo i diversi attori coinvolti (ovvero pubblica amministrazione, soggetti attuatori, destinatari degli interventi) prendano parte ai percorsi di inserimento, investigando quali basi informative siano usate e considerate pertinenti e quali capacità vengano promosse. Ci chiederemo quali logiche e criteri di giustizia siano incorporati nei dispositivi tecnici di valutazione, nelle culture e nelle pratiche organizzative dei servizi e nelle stesse finalità perseguite dalle policy. E ancora quali effetti abbiano in termini di partecipazione dei beneficiari e di riconoscimento dei loro diritti.

Gli strumenti di policy rappresentano infatti uno spazio in cui gli attori agiscono e interagiscono, si coordinano e si scontrano per interpretare, rielaborare, discutere e stipulare accordi e compromessi (espliciti e impliciti) tra loro sulle scelte da compiere. Lavorare su questo terreno analitico permette di osservare come prendano forma e si sostanzino presupposti, insieme normativi e cognitivi, che stabiliscono cosa è pertinente per queste politiche e per questi specifici destinatari.

2. Capability approach, basi informative e analisi delle politiche pubbliche

Il *capability approach* (Ca), come chiarito dagli altri contributi di questa sezione, è un approccio particolarmente proficuo per mettere in luce le dimensioni cognitive e normative delle politiche. Si tratta infatti di una prospettiva analitica che mira a capire se, come e in quale grado le capacità dei beneficiari e quelle istituzionali vengano promosse dai dispositivi di policy¹. Un fuoco di analisi particolarmente interessante ai nostri fini è costituito dalle logiche di appropriatezza su cui si fondano i modi di giudicare le scelte relative all'accesso e alle caratteristiche dei percorsi di inserimento lavorativo: chi ha la possibilità di scegliere, secondo quali criteri e modalità, quali procedure definiscono l'accesso e l'uscita dai percorsi di inserimento, e in generale cosa viene considerato «appropriato» nel definire e costruire percorsi e strumenti. In particolare, per quanto riguarda lo specifico oggetto di questo articolo, una delle caratteristiche più interessanti dell'approccio delle capacità è il fatto di concentrarsi sulla posizione dei beneficiari dei servizi, di rendere manifesto il loro ruolo, le loro competenze e il loro grado di autonomia, investigando se e come questi aspetti vengano definiti e costruiti. In questo senso il Ca permette di identificare le basi informative che strutturano le politiche di inserimento lavorativo, i modi in cui sono costruite e utilizzate nelle pratiche, e il ruolo che svolgono nel promuovere condizioni favorevoli (o non favorevoli) per lo sviluppo di quelle che vengono definite *capability for work* e *capability for voice*. La prima è «la reale libertà di scegliere il lavoro a cui la persona ha motivo di attribuire valore» (Bonvin e Farvaque, 2006). La *capability for voice* è invece la capacità che ogni attore ha di esprimere le proprie ragioni, opinioni e pensieri e di farli ascoltare nella discussione pubblica come nelle relazioni sociali. Queste capacità, strettamente collegate, possono essere perseguite costruendo condizioni di equità all'interno delle politiche e delle pratiche di intervento che permettano l'inclusione nel processo deliberativo di coloro che sono gli effettivi protagonisti delle misure, e che spesso rimangono invece sullo sfondo

¹ Il tema del rapporto fra capacità individuali e istituzionali all'interno della prospettiva teorica del *capability approach* non sarà approfondito in questa sede. I contributi del Laboratorio «Sui Generis» al progetto Capright (www.capright.eu), e in particolare al Wp4 *Between Nations and Localities: Coordinating Agencies and Policy Instruments*, costituiscono un riferimento sulla questione.

delle decisioni: i disabili stessi. Le persone dovrebbero dunque avere la possibilità di rifiutare un lavoro che considerano non importante (*exit*) o di trasformarlo partecipando alla definizione del suo contenuto, organizzazione, condizioni, modi di remunerazione (*voice*) (Hirschman, 1970).

Per affrontare questi temi è stato utile concentrare la nostra analisi su due strumenti di inserimento lavorativo «in azione», facendo riferimento all'approccio centrato sugli «strumenti del governare» (Lascoumes e Le Galés, 2004; 2007). Secondo questa prospettiva, che prende avvio dagli studi organizzativi di Weick (1979), gli strumenti sono ciò che dà forma e consistenza all'azione pubblica. In questo senso essi sono decisivi per l'analisi delle trasformazioni delle modalità di governo ed è dunque importante tenerli sotto controllo, smontarli e analizzare le logiche che veicolano. Il fuoco sugli strumenti permette di riannodare il nesso analitico fra politiche (*policies*) e politica (*politics*) e di ragionare sulle implicazioni di questo nesso veicolate dagli strumenti (Lascoumes e Le Galés, 2004). Gli strumenti, difatti, sono istituzioni in senso sociologico, poiché costituiscono «un insieme più o meno coordinato di regole e di procedure che governa le interazioni e i comportamenti degli attori e delle organizzazioni» (*ibidem*, p. 15); essendo dunque dotati di un'elevata densità normativa, costituiscono un punto di osservazione privilegiato sui cambiamenti normativi in atto. Il tipo di strumento usato, le sue proprietà e i principi che giustificano la sua scelta sono quindi rivelatori e tracciatori delle trasformazioni dell'azione pubblica. In questo senso, gli strumenti all'opera non sono dispositivi neutri, ma producono degli effetti specifici (anche indipendentemente dagli obiettivi perseguiti): sono dotati di un certo grado di cogenza normativa e dunque veicolano valori e costruiscono rapporti sociali. Le policy mettono dunque all'opera un modello di regolazione tra poteri pubblici e destinatari delle politiche e la strumentazione dell'azione pubblica è rivelatrice di una teorizzazione (più o meno esplicita) del rapporto governanti/governati. Allo stesso tempo gli strumenti sono «agiti», le pratiche che si attivano li trasformano, ne trasformano il contenuto normativo. Da questa considerazione ne consegue una seconda, altrettanto importante: gli attori sociali e politici hanno capacità d'azione molto differenti in funzione degli strumenti selezionati.

L'obiettivo dell'articolo è quindi discutere il ruolo che le basi informative svolgono nel costruire condizioni favorevoli (o meno) per lo sviluppo di *capabilities for work* in questo genere di policy, e i modi in

cui sono costruite e utilizzate nelle pratiche, cercando di generalizzare alcune indicazioni. Il campo di analisi è dunque quello delle componenti cognitive degli strumenti: queste ultime vengono identificate guardando al processo con cui si fissano nei dispositivi come informazioni rilevanti e pertinenti nella loro messa in opera, recepimento, uso, interpretazione, trasferimento nelle pratiche. Le informazioni, in questo senso, possono essere considerate come «cognizioni in azione», poiché i repertori di conoscenza sono osservati nel loro essere *in-between*, trasportati (e trasformati) nel flusso delle interazioni. Questo ci può aiutare a smontare la «scatola nera» (Latour, 1987) dei repertori di conoscenza oggettivati e resi impliciti, e a vedere se e quando l'interessato entra nel gioco dell'informazione pertinente (una via d'ingresso importante per indagare e rendere riconoscibile la *capability for voice*). Nelle politiche le informazioni vengono costruite e certificate, fissate in dati e incorporate in norme, utilizzate per decidere e fare, cambiate in corso d'opera con aggiustamenti più o meno tematizzati. L'idea è quella di farne un terreno analitico, smontandone il carattere di «dato» ed esplorandone gli effetti generativi.

Le basi informative sono assunte quindi come un punto di coagulo dove la componente tecnica di misurazione oggettiva si combina con la componente normativa e valutativa e di conseguenza con tutti i presupposti di giustizia assunti in modo implicito. Per questo è interessante capire:

1. cosa si fissa e si cristallizza in una base informativa e attraverso quali passaggi questa diventa una scatola nera (processo di *blackboxing*, Latour, 1987);
2. come questi addensamenti entrano in funzione e diventano generativi di modi di fare le cose.

Per questo ci proponiamo di andare alla ricerca delle situazioni in cui questo abbinamento di cognitivo e normativo si «naturalizza» (Douglas, 1986; Douglas e Hull, 1992) o, al contrario, si creano scarti e pluralità per una ridefinizione delle basi informative, ovvero un uso attivo del processo di costruzione di convenzioni informative.

3. Le politiche per disabili tra assistenza, lavoro e attivazione

Prima di presentare l'analisi di due strumenti di accompagnamento al lavoro è necessario collocarli fornendo qualche elemento di contesto sulle politiche sociali per la disabilità nel nostro paese. Innanzitutto va

RPS

Raffaele Monteleone, Carlotta Mozzana

detto che questo campo di policy è caratterizzato da un elevato grado di frammentazione: interventi di natura previdenziale basati su indennità e pensioni si sono combinati negli anni con misure di sostegno assistenziale e di avviamento al lavoro. Storicamente le associazioni di tutela degli interessi dei disabili² hanno costruito forme di azione collettiva per reclamare diritti categoriali, con la conseguenza di introdurre – e in alcuni casi accentuare – forti disuguaglianze di trattamento fra le diverse tipologie di disabilità all'interno di un contesto di politiche sociali di per sé scarsamente integrato (Negri e Saraceno, 1996; de Leonardis, 1998; Ferrera, 1996; 1998; Benassi e Mingione, 2002).

A partire dagli anni novanta accanto a queste misure di carattere prevalentemente assistenzialistico sono stati introdotti nuovi strumenti legislativi finalizzati all'inserimento dei disabili nel mondo della formazione e del lavoro, oltre che al sostegno dell'autonomia e di una vita indipendente. Il riferimento normativo principale in materia di diritti e assistenza alle persone disabili è la legge n. 104/92, «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate». Nonostante questa legge abbia rappresentato un tentativo di innovare e rafforzare l'insieme delle politiche rivolte ai disabili, non è riuscita a trasformare culture, routine e pratiche dei servizi per i disabili, che hanno teso a riprodurre la storica compartimentazione di contesti e politiche di intervento, lasciando separati gli aspetti legati all'assistenza sociale, sanitaria e quelli relativi all'inserimento al lavoro. In questo lavoro, tuttavia, non ci proponiamo di restituire un quadro complessivo sulle politiche per la disabilità in Italia, ma focalizzeremo la nostra attenzione esclusivamente sulle politiche di accompagnamento al lavoro che sono state profondamente innovate dall'introduzione della legge n. 68 del 12 marzo 1999, «Legge per il diritto al lavoro dei disabili».

L'innovazione principale di questa legge, sia dal punto di vista organizzativo che da quello culturale, è stata l'introduzione di un impianto normativo basato non più sul collocamento obbligatorio, ma sul «collocamento mirato». L'obiettivo primario è infatti quello di «promuovere l'inserimento lavorativo delle persone disabili attraverso servizi di sostegno e collocamento mirato» (art. 1 comma 1, legge 68/1999), dove per collocamento mirato viene intesa «quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le

² Tra questi in particolare ricordiamo gli invalidi di guerra, invalidi del lavoro, ciechi e sordomuti.

persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione» (art. 2, legge 68/1999).

Coerentemente con questo impianto, le competenze e le funzioni relative all'inserimento lavorativo sono affidate ai Centri per l'impiego che dovrebbero agire con l'obiettivo di far incontrare domanda e offerta di lavoro attraverso una serie di servizi che favoriscano un collocamento adeguato alla tipologia di disabilità del lavoratore (art. 3, d.l. 181/2000). Il percorso personalizzato definito dalla legge, infatti, prevede che gli enti che fungono da supporto per l'inserimento lavorativo realizzino azioni di monitoraggio, supporto e accompagnamento del percorso nella sua interezza, e nei casi più complessi (di norma connessi a disabilità particolarmente invalidanti) abbiano a disposizione strumenti specifici come tirocini, stage, incentivi economici, con lo scopo di favorire la costruzione di specifiche situazioni che rendano possibile l'esperienza lavorativa del disabile.

In particolare la nostra analisi si è concentrata sui percorsi di inserimento lavorativo dedicati ai disabili «deboli» e agli strumenti di attuazione del collocamento mirato. A questo scopo è opportuno delineare alcune delle caratteristiche più generali delle politiche attive per il mercato del lavoro e dell'attivazione in generale, contesti in cui gli strumenti che sono stati oggetto della riflessione si collocano. Le politiche attive per il mercato del lavoro sono innanzitutto caratterizzate da un certo grado di ambiguità (Barbier, 2005). Questo perché nascono e si sviluppano a partire da una serie di pratiche differenti per storia e impostazione (Barbier, 2005; Paci, 2005). Più precisamente, le politiche di inserimento lavorativo per persone disabili si collocano all'incrocio di due diversi settori di policy, quello del welfare sociale e quello del mercato del lavoro: per così dire tra assistenza e lavoro.

Questi due settori si differenziano storicamente (soprattutto in Italia) con riferimento sia all'architettura istituzionale, normativa e organizzativa in cui si articolano sia ai vocabolari con cui vi si definiscono problemi e obiettivi, oltreché per una diversa strumentazione cognitiva. Il settore del welfare sociale porta dunque in questo spazio un discorso relativo all'inclusione sociale, alle competenze focalizzate sul trattamento della disabilità e sugli svantaggi sociali delle persone, oltre a definizioni dei destinatari come «pazienti». Quello delle politiche del

RPS

Raffaele Monteleone, Carlotta Mozzana

mercato del lavoro, a sua volta, è un settore che veicola filosofie della valorizzazione del capitale umano, discorsi relativi alle competenze focalizzate sull'abbinamento tra domanda e offerta di lavoro e sulle corrispondenti abilità professionali, oltre a definizioni dei destinatari come lavoratori, o potenziali lavoratori. Per quanto differenti (e in alcune dimensioni persino incongruenti) tra loro per *frames* cognitivi e strumenti normativi, ci si aspetta che queste policy si combinino e si aggiustino reciprocamente (de Leonardis, 2009). Dunque, l'ambiguità di questo genere di misure si manifesta sotto diversi punti di vista: nella definizione degli obiettivi, nella valutazione dei risultati, nelle grammatiche giustificative degli attori sul campo.

Un secondo elemento di ambiguità riguarda invece i criteri di giustizia che interpretano e sostengono il principio di attivazione. Se il lavoro è considerato in generale l'obiettivo primario dell'attivazione, esso tuttavia assume significati diversi a seconda di come viene interpretato il concetto di attivazione stesso (Barbier, 2005; Borghi e van Berkel, 2007; van Berkel e Horneman Møller, 2002; Peck, 2001). Avere un lavoro può essere considerato sia un *medium* per l'inclusione sociale sia un obiettivo forzato che misura questa inclusione. Nel primo caso il principio di attivazione è misurato sui parametri più ampi dell'inclusione sociale e riguarda la capacità di promuovere una vita attiva e pienamente inserita all'interno del contesto sociale. Nel secondo l'*empowerment* viene invece interpretato come un'ingiunzione alla responsabilizzazione dei destinatari, con il corredato corollario di argomentazioni sulla meritevolezza (de Leonardis, 2000).

Se gli obiettivi che traducono l'imperativo dell'attivazione sono ambigui, dunque, a maggior ragione lo saranno i risultati delle politiche di inserimento lavorativo ad esso ispirate. Questa ambiguità attraversa sia il livello del *policy design* che quello operativo e coinvolge un ampio insieme di questioni: dall'identificazione della popolazione pertinente alla definizione dei problemi; dalla configurazione all'uso di strumenti, misure e competenze appropriate per intervenire; sino ad arrivare alla fissazione degli indicatori per misurare il rapporto tra obiettivi e outcome.

Ciascuno di questi elementi costituisce dunque una base informativa che prenderemo in considerazione quando analizzeremo i dispositivi di inserimento lavorativo in una prospettiva comparata.

4. Collocamento al lavoro o integrazione sociale? Analisi di due dispositivi di accompagnamento al lavoro per persone con disabilità

4.1 Gli inserimenti lavorativi basati sullo strumento del collocamento mirato³

Come descritto sopra, il collocamento mirato è stato istituito dalla legge 68/1999. L'aspetto centrale di questo strumento è costituito dal fatto che esso è riservato a disabili che presentano un grado e un tipo di disabilità che può essere provato secondo criteri di tipo medico. Il certificato d'invalidità costituisce infatti l'unica base informativa pertinente sia per l'accesso che per la selezione delle persone rispetto alle chance di lavoro presenti nelle banche dati che raccolgono le offerte d'impiego. Il fatto che il processo di certificazione di invalidità sia preliminare e vincolante rispetto all'accesso alle misure di inserimento lavorativo orienta e condiziona il contesto di intervento dei servizi e delle agenzie locali indirizzate a questo compito. Nella maggior parte dei casi, infatti, ciascun disabile viene classificato e inserito di conseguenza all'interno di gruppi trattati in modo omogeneo, unicamente sulla base della tipologia e della percentuale di invalidità. I gruppi costruiti con questi criteri finiscono per omologare persone estremamente diverse per capacità e opportunità, identificate attraverso il riferimento esclusivo alla loro disabilità. La biografia individuale e il contesto sociale di riferimento dei disabili non sono assunti come informazioni rilevanti e per questo non esistono strumenti e spazi per rilevarli. La conseguenza di interventi di inserimento che si basano su un corredo informativo così modesto e unidimensionale è che non riescono a favorire la personalizzazione dei progetti e restano incapaci di incrociare interessi, abilità e desideri della persona, che viene quindi definita come un soggetto passivo. Le risposte appaiono perciò piuttosto rigide e indirizzate a target specifici, e il tipo di lavoro corrispondente non fa altro che confermare l'handicap, senza riconoscere le persone disabili come cittadini portatori di diritti (Monteleone e Mozzana, 2009).

Se si guarda alla posizione dei destinatari, si può registrare che essi sono spesso relegati al rango di «oggetti» e di destinatari passivi delle scelte di selezione, delle misure di formazione e supporto all'inclu-

³ Le riflessioni contenute in questo paragrafo derivano dall'esperienza maturata su diversi terreni di ricerca, in particolare a Milano, Bolzano, Trento, Trieste. Per approfondire questo tema rimandiamo a Monteleone e Mozzana (2009).

sione sociale, di protezione. Dal punto di vista macro, la loro *voice* è quasi sempre delegata ai gruppi di pressione delle diverse categorie di disabili. È piuttosto interessante segnalare il forte peso che nell'arena di policy detengono questi gruppi, che organizzano rivendicazioni di tipo «corporativo» a difesa dei propri protetti, fanno lobbying per influenzare la configurazione dei programmi e sviluppano accordi con gli enti di assistenza e formazione professionale specializzati nel trattamento delle «loro» categorie di disabili (de Leonardis, 2009).

Stringendo il campo di osservazione e puntando la lente sulle singole interazioni, anche quando si tratta dei percorsi di inserimento, la partecipazione diretta dei beneficiari non è prevista: nella fase progettuale gli operatori scelgono i candidati da inserire nei diversi progetti seguendo procedure di selezione o sulla base delle informazioni fornite dai servizi inviati, strategia che viene giustificata con la necessità di «proteggere» i possibili beneficiari in una fase di incertezza rispetto alle possibilità effettive di avviamento dei percorsi. Si tratta dunque di una visione di tipo paternalista, che considera la persona disabile incompetente, e che fa sì che si corra il rischio di creare una relazione di dipendenza e, di conseguenza, un vuoto rilevante nel momento in cui la persona disabile deve affrontare il proprio percorso. Il destinatario, dunque, non ha possibilità di *voice* su due livelli: da un lato quello micro, per cui non può definire il proprio progetto di lavoro; dall'altro quello macro, per cui non ha voce in capitolo per definire la rilevanza delle basi informative che informano (nel senso di «danno forma») i programmi (Thévenot, 2007).

Per quanto concerne la posizione e il ruolo dei servizi e delle organizzazioni che si occupano di programmi di formazione e inserimento lavorativo (privati e pubblici, a base professionale o civica) si può affermare che sono i protagonisti dell'arena istituita da questo strumento: operano da un lato attraverso accordi con aziende, in alcuni casi agendo con modalità simili ad agenzie di lavoro interinale, e dall'altro attingendo opportunità di impiego da laboratori protetti, presenti al loro interno o nel loro indotto. Il loro lavoro, tuttavia è fortemente segnato da criteri di efficacia ed efficienza che informano i programmi di questo tipo e le politiche pubbliche in generale (Newman, 2001; Bifulco, 2005). In alcuni casi, infatti, il finanziamento erogato solo a posteriori e in caso di assunzione, porta ad una duplice selezione: *a)* degli enti, per cui solo quelli in grado di sostenere economicamente il pagamento differito possono sostenere l'impegno; *b)* dei disabili, per cui avviene una procedura di scrematura del rischio

rappresentato dai più deboli. Subordinare i finanziamenti alle performance positive dei progetti presentati pone alcune questioni rispetto a quali debbano essere i parametri e i criteri di misurazione di efficacia ed efficienza in questo settore di intervento. Criteri di valutazione del successo troppo rigidi, introdotti per razionalizzare e finalizzare maggiormente gli interventi di inserimento, rischiano di avere forti conseguenze in termini di disuguaglianza, discriminando i disabili (e parallelamente i servizi) più deboli, riproducendo pedissequamente le logiche del mercato del lavoro. In questi casi la disabilità diventa un vero e proprio fattore di esclusione: situazioni di particolare fragilità sono considerate «rischiose», poiché il successo dell'intervento, ovvero l'assunzione, non è garantito. La soluzione che si rischia di adottare è dunque quella di non investire sulle persone più deboli e di avviarle in percorsi di tipo assistenzialistico attraverso forme di «lavoro protetto» (tirocini, laboratori), che in pochi casi danno luogo ad una effettiva indipendenza e capacitazione del soggetto disabile. In questo si osserva la misura della debolezza dell'impostazione lavoristica del collocamento mirato, che invece di contrastare dinamiche di esclusione, sembra rinforzarle andando nella stessa direzione del mercato del lavoro (Monteleone e Mozzana, 2009).

Riguardo a quest'ultima questione, un'ulteriore riflessione può essere fatta a proposito della scelta del posto di lavoro e delle sue caratteristiche. Nella valutazione di misure di questo tipo la qualità è una dimensione che viene sovente ignorata a favore di una valutazione di tipo quantitativo che considera unicamente l'ammontare degli inserimenti lavorativi riusciti. Quest'ultimo tipo di indicatori è certamente rilevante, ma se viene preso come unico criterio di efficacia, slegato dalla dimensione qualitativa dell'impiego, l'obiettivo dell'inclusione sociale e dell'attivazione delle capacità rischia di collassare sulla mera riproduzione di dinamiche di esclusione e segregazione. I criteri di selezione del mercato del lavoro, così come una postura assistenzialistica di alcuni servizi, portano a relegare i disabili in «lavori specifici da disabili», in contesti lavorativi marginali e immiserenti senza valorizzarne le capacità. Nel complesso l'approccio fortemente centrato sull'obbligo di inserimento lavorativo dei disabili sancito dalla legge corre il rischio di portare gli enti che agiscono con questo *frame* d'azione ad essere dei meri servizi di collocamento, in grado di individuare nel più breve tempo possibile e con i minori costi una persona disabile adatta per l'azienda.

Sembra dunque che gli strumenti messi in atto per il collocamento mi-

RPS

Raffaele Monteleone, Carlotta Mozzana

rato dei disabili con maggiori difficoltà non prevedano spazi e occasioni perché questi abbiano voce in capitolo nel definire le basi informative rilevanti sia dei loro percorsi, sia dello strumento in generale. Come emerge, infatti, si tratta di dispositivi che riprendono e riproducono i criteri di giustizia che possono essere considerati le tipiche distorsioni del mercato: esclusione, segregazione occupazionale, disuguaglianza. E di conseguenza, in un contesto di questo tipo, è alquanto difficile che i percorsi progettati possano promuovere le capacità delle persone e quelle istituzionali intese nel senso di «libertà di essere e di fare» (Sen, 1992).

4.2 I budget di cura come strumento di integrazione sociale

I budget di cura sono una misura che è stata sperimentata in alcuni ambiti territoriali delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Campania, incentrata su progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati rivolti «a soggetti affetti da disabilità sociale conseguente a malattie psico-organiche o a marginalità socio-ambientale per i quali è indispensabile fornire opportunità per la ripresa della funzionalità psico-sociale»⁴.

Attraverso i budget ci si propone di promuovere percorsi abilitativi per persone in condizioni di disabilità secondarie e handicap psico-sociali e istituzionali, che richiedono prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria.

L'iter contemplato dalla misura prevede che la presa in carico degli utenti in budget di cura avvenga attraverso un contratto su proposta delle persone stesse o dei responsabili dei servizi sanitari e sociali di riferimento dell'Asl e dei Comuni che redigono un progetto individuale. I contratti possono essere articolati su tre livelli di intensità (bassa, media e alta), in relazione alla necessità di supporto di chi ne fa richiesta. I progetti personalizzati vengono quindi messi a punto da un apposito organismo, l'unità di valutazione integrata (Uvi), a cui partecipano: innanzitutto la persona alla quale è attribuita la misura, in quanto titolare del progetto; la sua famiglia (nel caso venisse ritenuto necessario); l'Asl, attraverso i referenti dei servizi sanitari (medico di medicina generale e specialisti); il Comune di residenza del titolare

⁴ Asl Ce/2 (Caserta 2) determina n. 2006 del 24 settembre 2002 «Bando per la ricerca di soggetti per la cogestione dei Budgets di cura - progetti terapeutico-riabilitativi (T.R.) individuali».

che, attraverso i servizi sociali, ha la corresponsabilità dei progetti e può partecipare con risorse proprie (finanziarie e umane) alla loro realizzazione e, per finire, i soggetti cogestori privati (cooperative sociali, società Onlus e non, famiglie). La partecipazione diretta dell'utente alla definizione del progetto personalizzato insieme alla pluralità dei soggetti coinvolti in questa attività sono primi indicatori di come venga qualificato all'interno del dispositivo di policy il destinatario e di quale posizione assuma nelle scelte che lo riguardano.

Per comprendere quali basi informative vengano usate e considerate pertinenti per definire i progetti riabilitativi e quali capacità vengano promosse è necessario innanzitutto mettere sotto osservazione gli strumenti tecnici di valutazione. La valutazione nei budget di cura è effettuata partendo dalla conoscenza della storia individuale, del contesto di vita e dalle aspettative della persona e fa riferimento all'*International classification of functioning, disability and health* (Icf), il nuovo modello per classificare salute e disabilità elaborato nel maggio del 2001 dall'Organizzazione mondiale della sanità, che si fonda sul concetto di funzionamento. Funzionamento è un termine ampio, che fa riferimento sia alle funzioni propriamente biologiche e organiche (funzioni del sistema organico e strutture anatomiche), che al cosiddetto «funzionamento sociale» ovvero la gamma completa di domini in cui si articolano attività e partecipazione degli individui all'interno della società. L'Icf considera lo stato di funzionamento o di handicap di una persona come il risultato della dinamica fra il suo problema di salute (malattie, danni, lesioni, traumi) e i fattori di contesto. I sistemi di aiuto devono quindi porsi l'obiettivo di intervenire sulle condizioni di rischio e vulnerabilità che possono produrre malattie ovvero sulle determinanti sociali, definiti appunto fattori di contesto.

In accordo con questa prospettiva i budget di cura riconoscono la riabilitazione psico-sociale come un processo di ricostruzione dei diritti di cittadinanza, uscendo così da una visione del compito di cura appiattita sulle tecniche sanitarie. Questa impostazione di intervento considera gli impedimenti esterni all'accesso e all'esercizio dei diritti formativi, lavorativi, di habitat sociale come le determinanti che trasformano una persona vulnerabile o a rischio, in un «caso» assorbito dal circuito dei servizi. Per mettere a punto modalità di intervento che garantiscano un aumento del funzionamento sociale delle persone colpite da disabilità, il budget lavora quindi anche con elementi che sono estranei alla tecnica sanitaria, cercando di costruire strategie indirette di salute. Nel progetto riabilitativo vengono infatti incluse le va-

RPS

Raffaele Monteleone, Carlotta Mozzana

riabili che sostengono la persona nella vita sociale. Si ragiona sulle risorse che possono mettere i soggetti in condizione di avere una crescita di funzionamento, producendo in modo aperto le possibilità e le occasioni in grado di restituire contrattualità. In questo senso, il budget di cura prevede la costruzione di luoghi e contesti che rendano possibile la riappropriazione e lo sviluppo delle capacità delle persone prese in carico dai servizi. Con questo obiettivo prefissato, i progetti terapeutico-riabilitativi individuali intervengono contemporaneamente su tre assi che costituiscono le basi del funzionamento sociale degli individui, ovverosia i supporti sociali indispensabili (Castel e Haroche, 2001) per essere a pieno titolo un soggetto dotato di potere contrattuale: la casa, il lavoro, la socialità. E in relazione ai bisogni della persona si verranno a configurare modalità di risposta maggiormente orientate ad uno dei tre assi, a due o ai tre contemporaneamente. I progetti di accompagnamento al lavoro in questa impostazione di intervento hanno come obiettivo l'attivazione dei destinatari misurata sui parametri dell'inclusione e dell'integrazione sociale e riguardano la capacità di promuovere una vita attiva, ovvero la già richiamata «libertà di essere e di fare» (Sen, 1992).

Dal punto di vista delle chance per la persona disabile di modificare definizioni, strumenti e interventi, bisogna considerare che l'unità di valutazione integrata modula a cadenze regolari risorse umane, professionali ed economiche necessarie per la realizzazione del progetto terapeutico-riabilitativo individualizzato. Una volta al mese, o più frequentemente qualora se ne ravvisasse la necessità, i referenti dell'unità operativa competente dell'Asl e dei servizi sociali convocano un incontro con gli operatori delle compagnie sociali per monitorare ed eventualmente modificare il progetto personalizzato. Si creano dunque spazi di condivisione, espressione e pubblicità dei discorsi, che permettono anche al destinatario della misura di intervenire e attivare un percorso di cambiamento (*voice*).

La logica dei servizi che producono il loro «oggetto» a partire da un modesto corredo informativo è dunque ribaltata: si punta infatti a restituire al soggetto fragile il potere contrattuale per produrre i propri servizi, quelli di cui ha più bisogno per sviluppare le proprie capacità. Il dispositivo contrattuale vuole vincolare alla reciproca responsabilità tutti i contraenti: la piena integrazione dei servizi sociali e sanitari (pubblici e privati) è assunta come condizione per l'integrazione dei soggetti deboli nei contesti sociali. Il budget di cura, quindi, presenta nelle sue linee «ideali» le caratteristiche di una sorta di «contratto re-

stitutivo», nel cui ambito il pubblico disloca (non delega) in parte la propria titolarità sussidiaria alla persona stessa e in questo modo si assume il compito di sostegno alla (ri)costruzione dei diritti perduti a causa delle condizioni di salute precarie. Questo presuppone la scelta di trasformare la spesa per l'organizzazione dell'assistenza in investimenti per il funzionamento sociale delle persone, un sistema di interventi che deve, «per aumentare la contrattualità dell'utente dei servizi sanitari e sociosanitari, vedere la persona partecipe direttamente alla costruzione delle risposte corrispondenti ai bisogni prioritari, di cui è portatore, in modo da permettere allo stesso di chiedere, scegliere e costruire le modulazioni possibili in base alle risorse esistenti»⁵.

Per quanto concerne la selezione delle offerte formative e lavorative, la scelta è guidata dal tentativo di privilegiare i progetti di investimento che corrispondono maggiormente all'impostazione operativa descritta piuttosto che le offerte più vantaggiose da un punto di vista economico. In questo modo, si scoraggiano dinamiche di competizione al ribasso e la specifica configurazione si allontana dal modello del contratto di esternalizzazione di servizi dal pubblico al privato, considerando i singoli contratti di cura come leve per costruire un terreno di lavoro comune fra servizi sanitari e realtà del privato sociale. Nello schema di cogestione pubblico/privato sociale i budget di cura rappresentano una importante fonte di finanziamento per le cooperative sociali (prevalentemente di tipo B) impegnate nella gestione dei progetti personalizzati, che alimenta le attività produttive di queste realtà a condizione che vengano utilizzate come contesti e strumenti per raggiungere l'obiettivo della riabilitazione degli utenti. Il finanziamento che ogni progetto personalizzato porta con sé viene utilizzato per creare opportunità lavorative (e se necessario abitative), che, a loro volta, sono in grado di produrre risorse aggiuntive, le quali confluiscono nel budget principale e lo vanno ad alimentare. Il valore economico della compartecipazione è orientato a promuovere nelle realtà locali forme di mutualità come strumenti innovativi di espansione del sistema di protezione e di integrazione sociale legato al territorio in grado di favorire nuove opportunità occupazionali e relazionali per soggetti svantaggiati. Nel mix gestionale tra pubblico e privato sociale le risorse economiche destinate alle attività di riabilitazione sono, dunque, interpretate come un investimento per la creazione di legami sociali e nuove opportunità di sviluppo locale e l'investimento in di-

⁵ Dal piano di zona ambito Caserta 2, anno 2002.

verse attività produttive da parte delle cooperative sociali non produce solo occasioni per la riabilitazione degli utenti, ma può essere una componente rilevante di programmi di sviluppo economico locale, concorrendo alla capacitazione dei territori (Monteleone, 2005; 2007).

RPS

BAST INFORMATIVE E PROMOZIONE DELLE CAPACITÀ: L'INSERIMENTO LAVORATIVO PER I DISABILI

5. Conclusioni

Come emerge dall'analisi esistono significative differenze tra i due dispositivi di accompagnamento al lavoro esaminati, in particolare rispetto alla costruzione delle basi informative e al ruolo dei diversi attori implicati in questo processo, tra cui i beneficiari stessi delle misure. Per quanto concerne le logiche d'azione e le basi informative sottostanti agli strumenti analizzati, nei dispositivi standard prevale una doppia logica, che corre su due binari paralleli a seconda del tipo di organizzazione che implementa la misura: in alcuni casi prevale la matrice del mercato del lavoro e dell'occupazione e dunque la logica dell'appropriatezza si esercita nella selezione dei destinatari in funzione delle opportunità d'inserimento nelle aziende o in laboratori protetti per il mercato, con una debole attenzione alle esigenze di supporto delle persone disabili per un percorso di piena acquisizione di capacità di condurre una vita autonoma e ben integrata socialmente. L'altro binario è costituito dai casi in cui prevale una matrice di tipo assistenzialistico, per cui la logica dell'appropriatezza che prevale definisce i disabili come oggetti passivi di intervento, con un risultato in termini di promozione delle capacità pressoché simile a quello appena descritto. Nel dispositivo budget di cura, invece, la forte integrazione con servizi socio-sanitari ha un ruolo centrale, e si delinea dunque una situazione aperta in cui le due logiche dell'appropriatezza provano a combinarsi, ridefinendo i rispettivi parametri: un'assistenza attivante che, attraverso il lavoro, promuove integrazione sociale, cioè una vita attiva nella comunità.

Nell'insieme è risultata significativa la differenza tra l'appropriatezza misurata sul posto disponibile o invece sulle esigenze delle persone, se cioè essa dà luogo alla selezione dei beneficiari appropriati rispetto al posto, o se viceversa innesca percorsi di scelta e costruzione di ambienti di lavoro appropriati alle possibilità di inclusione sociale delle persone. La posizione dei destinatari sembra essere un punto di discriminazione, anzitutto se essi sono oggetti o soggetti dei processi di costruzione di tali aggiustamenti, e se e quanto essi sono coinvolti nella definizione di ciò che è appropriato fare.

Rispetto all'assetto standard degli inserimenti lavorativi dei disabili, lo strumento del budget di cura offre maggiori opportunità e risorse per la partecipazione e la personalizzazione, a cominciare dalla centralità del riferimento a progetti con le persone interessate, individualizzati, e alla forte integrazione tra «protezione e promozione». Si differenzia soprattutto per quanto riguarda il diverso peso che assumono obiettivi e metodologie di capacitazione (star meglio, capacità di scelta, abilitazione delle persone) e di integrazione (integrare gli interventi sanitari, sociali e di inserimento lavorativo). Il progetto riabilitativo individuale che viene messo a punto nel contratto di cura intende funzionare anche come un progetto di innovazione della rete dei servizi. E a sua volta, il dispositivo contrattuale mira a vincolare i contraenti alla reciproca responsabilità: la piena integrazione dei servizi sociali e sanitari (pubblici e privati) è assunta come condizione per l'integrazione dei soggetti deboli nei contesti sociali.

Come osservato, due tipi di posizioni sono rilevanti dal punto di vista della costruzione di basi informative capacitanti. Da un lato, la posizione della singola misura all'interno di un più ampio contesto di politiche relative alla persona: la possibilità di strutturare un percorso capacitante dipende da se e come il singolo strumento è integrato in un sistema di strumenti, attori e responsabilità. Dall'altro lato, la posizione dei destinatari, cioè se siano o meno considerati persone titolate ad avere un ruolo attivo nella strutturazione degli strumenti che stabiliscono il loro percorso di inserimento. La questione, quindi, è se l'attivazione dei beneficiari coincida con l'avere un impiego o se è concepita in senso più ampio, come la capacità di scegliere le caratteristiche e i passaggi di questa transizione, esercitando la propria capacità di *voicée*. Entrambi questi fattori chiamano in causa i modi in cui sono costruite le basi informative considerate pertinenti per fondare l'appropriatezza delle scelte sull'*entitlement* delle persone, sui loro percorsi d'inserimento e sul tipo di lavoro. Entrambi segnalano che è importante analizzare chi partecipa alla definizione delle basi informative. Il primo fattore sposta l'attenzione su quanti e quali attori – oltre eventualmente all'interessato – partecipano alla costruzione delle informazioni pertinenti. Il secondo, relativo alla posizione del singolo diretto interessato, segnala l'importanza della sua voce in tale definizione.

In conclusione, le differenze che abbiamo riscontrato sul terreno di ricerca suggeriscono le seguenti ipotesi:

1. Là dove vi siano più attori coinvolti in tale costruzione, e dunque vi sia una pluralità di fonti informative, corredate di diversi voca-

RPS

Raffaele Monteleone, Carlotta Mozzana

bolari e diverse logiche di appropriatezza, è più probabile che la voce dei diretti interessati sia riconosciuta e ascoltata.

2. La pluralità degli attori segnala il costituirsi di un'arena in cui c'è discussione sulle informazioni da considerarsi pertinenti, e si costruiscono convenzioni di appropriatezza. Abbiamo visto che le arene si realizzano ai confini tra le due diverse matrici di policy che abbiamo individuato all'inizio, quella dell'assistenza e quella del lavoro. Si potrebbe dire che queste arene si costruiscono in un laboratorio locale di ibridazione tra queste due diverse logiche di appropriatezza, in cui si creano in via sperimentale combinazioni, e nuove convenzioni – che sono, com'è noto, insieme cognitive e normative. Va notato in proposito che in questi casi il costituirsi di uno spazio di discussione si accompagna al carattere processuale delle scelte di appropriatezza. La costruzione delle basi informative resta dunque un processo aperto più simile alla carpenteria che al calcolo, come direbbe Ian Hacking (1983).
3. Questioni di «(in)completezza», di certezza, apertura o chiusura delle basi informative si confermano essere un punto di osservazione rilevante. Se si guarda al certificato d'invalidità che costituisce la base informativa centrale del collocamento mirato esso è coerente con un criterio di «certezza», grazie alle sue basi tecnico-scientifiche, più precisamente cliniche. Esso d'altro canto funziona come una scatola nera informativa e come tale è chiuso e si rappresenta come un set auto-sufficiente, completo, di informazioni. Viceversa le scelte di appropriatezza in progetti individualizzati su cui convergono una pluralità di voci, di vocabolari e di attori – come nei contesti dei budget di cura – sembrano accompagnate da flussi informativi che restano aperti. L'incompletezza delle informazioni fissate come pertinenti dagli strumenti di *policy* apre, invece di chiudere, e istituisce arene di discussione, mantiene visibile il carattere di compromesso, di convenzione degli accordi sulle scelte, e dunque introduce, attraverso il trattamento delle informazioni, un grado di riflessività nel campo di *policy* (de Leonardi, 2009).

Riferimenti bibliografici

- Barbier J.C., 2005, *Parole Chiave: Attivazione*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 257-290.
- Benassi D. e Mingione E., 2002, *Welfare locale, lotta all'esclusione sociale e riforma dell'assistenza in Italia*, «Economia e lavoro», vol. 36, n. 1, pp. 79-95.
- Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Bonvin J.M. e Farvaque N., 2006, *Promoting Capability for Work: The Role of Local Actors*, in Deneulin S. e al. (a cura di), *Transforming Unjust Structure*, Springer, Dordrecht, pp. 121-142.
- Borghi V. e van Berkel R., 2007, *New Modes of Governance in Italy and the Netherlands: The Case of Activation Policies*, «Public Administration», vol. 85, n. 1, pp. 83-101.
- Castel R. e Haroche C., 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Fayard, Parigi.
- de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O., 2000, *Quel povero abile povero. Il tema della povertà e le culture della giustizia*, «Filosofia e questioni pubbliche», n. 2, pp. 89-116.
- de Leonardis O., 2009, *On the Uses of Ambiguity in Job Insertion Policies for Disabled People: Informational Bases and Capability for Voice*, Paper presentato al Workshop Capright «Activation in Action: the Organizational Dimension of Integrated Employment Policies», Sofia, 25-26 marzo.
- Douglas M., 1986, *How Institutions Think*, Syracuse University Press, New York.
- Douglas M. e Hull D. (a cura di), 1992, *How classification works: Nelson Goodman among the Social Sciences*, Edinburgh University Press, Edinburgo.
- Ferrera M., 1996, *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37.
- Ferrera M., 1998, *Le Trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Hacking I., 1983, *Representing and Intervening*, Cambridge University Press, Cambridge; ed. it. 1987, *Conoscere e sperimentare*, Laterza, Bari.
- Hirschman A., 1970, *Exit, Voice, Loyalty: Responses to the Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Lanzara G.F., 1993, *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Lascoumes P. e Le Galès P. (a cura di), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, Parigi; ed. it. 2009, *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- Lascoumes P. e Le Galès P., 2007, *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, «Governance», vol. 20, n. 1, pp. 1-21.

- Latour B., 1987, *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Harvard University Press, Cambridge; ed. it. 1998, *La scienza in azione. Introduzione alla sociologia della scienza*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Monteleone R., 2005, *La contrattualizzazione nelle politiche socio-sanitarie: il caso dei vouchers e dei budget di cura*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Monteleone R., 2007, *Supporti all'individuazione e contrattualità: il caso dei budget di cura*, in Monteleone R. (a cura di), 2007, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina Edizioni, Roma, pp. 123-139.
- Monteleone R. e Mozzana C., 2009, *Integrated Employment Policies for Disabled People: Organisational Innovation between Obstacles and Opportunities*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 29, n. 11, (di prossima pubblicazione).
- Negri N. e Saraceno C., 1996, *Le Politiche contro la Povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Newman J., 2001, *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage, Londra.
- Paci M., 2005, *Nuovi Lavori, Nuovo Welfare. Sicurezza e Libertà nella Società Attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Peck T., 2001, *Workfare State*, Guilford Press, New York.
- Sen A.K., 1985, *Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984*, «Journal of Philosophy», vol. 82, pp. 169-221.
- Sen A.K., 1992, *Inequality Re-examined*, Harvard University Press, Cambridge; ed. it. 2000, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Thévenot L., 2007, *The Plurality of Cognitive Formats and Engagements. Moving between the Familiar and the Public*, «European Journal of Social Theory», n. 10, pp. 409-423.
- Van Berkel R. e Hornemann Møller I. (a cura di), 2002, *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?*, Policy Press, Bristol.
- Weick K.E., 1979, *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Reading, Ma; ed. it. 1993, *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, Isedi, Torino.