

Maria Dentale

“CONDIZIONALITÀ” E DISCREZIONALITÀ NELLE POLITICHE SOCIALI

Una ricerca sulla valutazione
delle misure di contrasto alla povertà

Prefazione di Maurizio Bonolis

FrancoAngeli 

INFERENZE

EVIDENZE

INFERENZE

EVIDENZE

Inferenze/Evidenze

collana diretta da *Antonio Fasanella e Carmelo Lombardo*

Comitato scientifico: Maria Carmela Agodi (Università degli studi di Napoli Federico II), Giuseppe Anzera (Sapienza Università di Roma), Adele Bianco (Università degli studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara), Christian Borch (Copenhagen Business School), Andrea Borghini (Università di Pisa), Wayne Brekhuis (University of Missouri/Columbia), Charles Crothers (Auckland University of Technology), Ernesto D'Albergo (Sapienza Università di Roma), Alessandra Decataldo (Università degli studi di Milano Bicocca), Giovanna Gianturco (Sapienza Università di Roma), Srebrenka Letina (University of Glasgow), Mariano Longo (Università del Salento), Krzysztof T. Konecki (University of Łódź), Alberto Marinelli (Sapienza Università di Roma), Paolo Parra Saiani (Università di Genova), Massimo Pendenza (Università degli studi di Salerno), Olli Pyyhtinen (University of Tampere), Hizky Shoham (Bar-Ilan University), Dieter Vandebroeck (Free University of Brussels), Petri Ylikoski (University of Helsinki).

Comitato editoriale: Maria Paola Faggiano (Sapienza Università di Roma), Veronica Lo Presti (Sapienza Università di Roma), Stefano Nobile (Sapienza Università di Roma), Lorenzo Sabetta (Sapienza Università di Roma), Barbara Sonzogni (Sapienza Università di Roma), Stefania Tusini (Università per Stranieri di Perugia).

Inferenze/Evidenze intende promuovere il pluralismo delle idee e un approccio integrato di teoria e ricerca, configurandosi come uno spazio di condivisione di prospettive concettuali, strategie di indagine ed esperienze empiriche centrate su un'ampia varietà di temi e problemi tipici del mondo contemporaneo. Guarda a percorsi investigativi capaci di valorizzare la pratica dell'immaginazione sociologica e, attraverso disegni di ricerca rigorosi e innovativi, ancorati a strutture teoriche e a sufficienti e controllate basi di dati, di favorire il più possibile lo sviluppo di programmi di ricerca pluralistici e integrati.

I volumi pubblicati sono sottoposti alla valutazione anonima di almeno due *referees* esperti.

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Maria Dentale

“CONDIZIONALITÀ” E DISCREZIONALITÀ NELLE POLITICHE SOCIALI

Una ricerca sulla valutazione
delle misure di contrasto alla povertà

Prefazione di Maurizio Bonolis

FrancoAngeli 

INFERENZE

EVIDENZE

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Ad Andrea e al nostro cammino

Indice

Prefazione, di Maurizio Bonolis	pag.	11
Introduzione	»	15
1. Condizionalità per l'accesso alle politiche di assistenza. Una revisione sistematica di studi e ricerche	»	19
1.1. <i>Povertà</i> e norme sociali. Breve excursus delle teorie sociologiche del Novecento	»	19
1.2. Definizioni di povertà e meccanismi di regolazione dell'assistenza	»	26
1.3. Approcci dinamici per lo studio della povertà. Il ruolo delle indagini di archivio	»	33
1.4. Il superamento delle teorie <i>moralizzanti</i> sulla condizione di povertà	»	36
1.5. Famiglie multiproblematiche, profili di rischio e sanzioni: il complesso quadro valoriale delle condizionalità nei dispositivi di policy	»	39
1.5.1. Meccanismi di risposta alle condizionalità	»	43
1.6. Limiti dell' <i>instrumental behaviourism</i> nel <i>welfare conditionality</i> di matrice anglosassone	»	49
1.6.1. Orientamenti e visioni contrastanti nel <i>welfare conditionality</i>	»	51
1.7. Riflessioni conclusive. Le contraddizioni del welfare condizionale nel quadro della politica europea	»	55

2. Condizionalità e valori: sistemi complessi di credenze e di interazione sociale	pag.	59
2.1. Introduzione. Il ruolo dei valori nei procedimenti condizionali	»	59
2.2. <i>Consequenzialismo e adeguatezza oggettiva</i> . Implicazioni per l'effettualità delle policies	»	61
2.3. I presupposti prasseologici della sociologia azionista. Il contributo di Raymond Boudon	»	64
2.3.1. Le conseguenze inintenzionali come fattore di indeterminazione	»	68
2.3.2. Paradigmi interazionisti per l'analisi dell'azione	»	73
2.4. Strategie d'azione e dilemmi organizzativi nella <i>teoria della decisione</i>	»	78
2.5. <i>Slack organizzativo</i> e sistemi <i>loosely coupled</i> : la decisione amministrativa in condizioni di ambiguità	»	80
2.6. Preferenze e orientamento di scelta. L'azione sociale nel <i>garbage can</i>	»	85
2.7. Il comportamento guidato da regole e l'istituzionalizzazione dell'azione	»	87
2.8. Riflessioni conclusive. Un excursus sugli slittamenti della razionalità. Dilemmi aperti nelle burocrazie	»	89
3. I procedimenti come strutture d'azione per l'analisi delle decisioni degli <i>street level bureaucrats</i>	»	92
3.1. Introduzione. La razionalità della programmazione condizionale e di scopo in Luhmann	»	92
3.2. I concetti di <i>funzione</i> e <i>potere</i> nella pubblica amministrazione: un duplice approccio, <i>sistemico</i> e <i>organizzativo</i>	»	98
3.2.1. L'agire normativo nella logica del «se... allora». Il ruolo della discrezionalità nell'agire strategico	»	102
3.3. Uno scorcio sulla sociologia organizzativa: alcune definizioni e programmi di ricerca	»	106
3.4 Il superamento del modello weberiano dell'organizzazione burocratica. Effetti perversi, inattesi e decisioni discrezionali	»	108
3.5. Gli studi moderni sulla burocrazia: Merton, Selznick e Gouldner	»	114

3.5.1. Razionalità dell'agire burocratico-organizzativo	pag.	118
3.5.2. Modelli organizzativi e ricomposizione della frattura «attore-sistema»	»	120
3.6. La prospettiva dell'agire normativo per l'analisi degli orientamenti di policy. L'approccio della <i>Street Level Bureaucracy</i>	»	122
3.6.1. Discrezionalità, limiti strutturali e razionalità situazionale	»	125
3.7. Riflessioni conclusive. Un'esigenza di ricomposizione tra <i>attore e sistema</i>	»	128
4. Agire strategico e stili decisionali di intervento presso i municipi romani	»	131
4.1. Introduzione. Le politiche di contrasto alla povertà nella città di Roma: una storia di avvicendamenti	»	131
4.2. Lo scenario delle misure antipovertà	»	134
4.3. Il percorso metodologico e le attività di ricerca nei municipi romani	»	140
4.4. Una profilatura ragionata dei beneficiari del SIA. Un po' di numeri	»	144
4.5. Le caratteristiche della presa in carico nelle Schede Progetto Ministeriali. Profili di povertà e strategie operative	»	150
4.6. Le interviste. I dilemmi del welfare nei modelli organizzativi di intervento dei servizi sociali	»	155
4.7. Quali effetti delle condizionalità per l'attivazione sui beneficiari delle politiche di sostegno al reddito? Il ruolo della discrezionalità	»	160
4.8. Dimensioni contestuali e stili decisionali nei municipi romani	»	166
4.8.1. Stile decisionale procedimentale	»	168
4.8.2. Stile decisionale prestazionale	»	173
4.8.3. Stile decisionale attivante	»	177
4.9. Riflessioni conclusive. <i>Welfare dependency</i> e fattori di strutturazione sociale della povertà	»	183
Conclusioni	»	185
Riferimenti bibliografici	»	191

Prefazione

di *Maurizio Bonolis*

Non capita spesso che un volume nel quale sono presentati gli esiti di una ricerca empirica concorra a segnalare significativi sviluppi nell'ambito delle vicende alle quali si riferisce la ricerca in questione. In questo senso, il libro che presentiamo si sforza convincentemente di porre in luce come il concetto di politica sociale venga oggi progressivamente a ridefinirsi e a intersecarsi con il principio 'ecologico' della sostenibilità dei processi di innovazione e progettazione istituzionale, assorbendo costitutivamente una spiccata, inevitabile sensibilità nei confronti della valutazione *ex-ante* dei propri disegni di intervento. Se non una svolta, questo è certamente un nuovo corso che caratterizza la stessa idea di *welfare*, coniugando l'istanza della promozione e della difesa dei diritti sociali con l'attenzione alla effettività dei conseguimenti legati a tale programma.

Allo scopo di sottolineare il merito e i motivi di interesse ai quali si offre il volume, va subito detto, anche a sostegno di quanto già premesso, che il testo è percorso dal riferimento a due ordini di tematizzazione, indubbiamente interconnessi, ma distinguibili in ragione del fatto che uno si presenta sottoforma di definizione dell'oggetto di indagine, l'altro sottoforma di conseguente scelta metodologica. Ciò che è degno di essere richiamato, al riguardo della scelta di campo dell'autrice, è la sua insistenza sulle evidenze che depongono a favore della necessità di correlare tali due ordini, nel senso che la delimitazione dell'oggetto, ossia il carattere di condizionalità delle misure di intervento della politica sociale, con particolare riferimento al contenimento della povertà, rinvia alla evidenza di un'impostazione della osservazione scientifica di tale processo particolarmente attenta alle interstitialità della applicazione del dettato normativo che regola le misure in questione, ossia al perimetro discrezionale nel quale si inserisce la loro attuazione.

È chiaro che la crescente tendenza pervasiva della condizionalità, con il controllo di ottemperanza che, in base a un repertorio di requisiti, impedi-

sca di concepire le politiche sociali in termini di mero e indiscriminato (perciò intrinsecamente discutibile) «aiuto», risponde ormai a una duplice istanza di *sostenibilità*, ad un tempo di tipo *macro* e tipo *micro*. Da un lato, si tratta dell'esigenza non più annosa che ineludibile, di salvaguardare l'efficienza – pure variamente definita – dell'impiego delle risorse finalizzate ai disegni di sostegno. Dall'altro, abbastanza correlativamente, si tratta di realizzare interventi mai estranei al principio del *self empowerment*, ossia sempre finalizzati a promuovere, non a concludere, percorsi di fortificazione reddituale dell'autonomia economica dell'utenza delle misure di intervento. In tal modo, il criterio di sostenibilità si identifica con una valutazione prospettica (*ex ante*) delle ricadute della singola misura nel contesto del singolo beneficiario (unità familiare). Il che, circolarmente o – se vogliamo – retrospettivamente, incide poi sui valori di efficienza *macro*.

È altresì chiaro che questa linea di tendenza, irreversibile e diffusamente condivisa, si accompagna a luoghi di sua specifica indeterminatezza: a eccessi che possono riguardare l'articolato di regolamentazione della condizionalità oppure (le due cose di solito vanno di pari passo) la stessa chiarezza dei corredi normativi di riferimento. È il tema, al di là della politica sociale, della sovrapproduzione legislativa e delle incertezze che a essa, di fatto, si associano. Per questo, senza bisogno di soverchie esemplificazioni, nel procedimento giudiziario i significati della testualità del Diritto restano sempre intermediati dalla giurisprudenza (dalla tradizione ermeneutica) e dal ruolo fondamentale che, in proposito, gioca la *cultura giuridica* degli operatori, in particolare, ma non solo, dal lato della magistratura. Ma la testualità, in quanto tale, se non è solo un'insufficiente garanzia di limitazione dell'arbitrio, neanche può dirsi idonea a dar conto di qualsivoglia agire regolato da norme, come convergentemente rilevato in diversi contesti storico-disciplinari quali la psicologia di ispirazione fenomenologica, il pragmatismo americano, la stessa tradizione psicoanalitica europea. Significativamente, a testimonianza del fatto che la questione mette in gioco un argomento di portata ontologica e pertanto insuperabile, di esso si trova traccia perfino in ambito artistico cinematografico, là dove i più seguiti e celebrati maestri insistono sulla relativa importanza che la sceneggiatura riveste al cospetto di ciò che costituisce l'effettiva narrazione in immagine, scenografia e messaggio verbale. Non per dire che il copione non è importante, è ovvio, o che di esso rimane solo una parvenza: ma per ribadire che fra esso e ciò che *accade* davanti alla cinepresa, fra *parola* e *oggetto*, direbbe Willard Quine, rimane una distanza inevitabile.

Ne discende la rilevanza che, in questo senso e a maggior ragione, assume il contesto istituzionale e organizzativo delle pratiche afferenti ai dispositivi normativi dei settori nei quali si muovono anche gli operatori di

un servizio amministrativo o sociosanitario. A leggi e regolamenti si può solo riconoscere la dignità di un paradigma indiziario delle condotte pratiche: certamente rilevante, ma in nessun senso esaustivo di esse. Poi sono le persone, che si muovono come davanti a un'ipotetica cinepresa, non ciò che sta scritto e che pure ispira il loro comportamento.

Di qui, come nel disegno di ricerca al quale si ispira questo libro, l'importanza di una indagine che (per indirizzo metodologico) ponga al centro del proprio interesse analitico la condotta degli operatori, nello sforzo, squisitamente sociologico, di offrire una ricostruzione tipizzata dei modelli di ottemperanza all'apparato regolativo, nello specifico delle misure di sostegno alla povertà in contesto locale (municipalità urbane di Roma). A tale scopo concorrono puntualmente ed estesamente i lavori confluenti nella descrizione e nel prospetto comparato degli «stili decisionali» inerenti all'analisi degli indicatori di *discrezionalità* degli operatori (*street level bureaucrats*) che, nei limiti di una selezione di contesti municipali (IV capitolo), si occupano dell'erogazione e della ponderazione delle misure contro la povertà a Roma. Retroterra di tale orientamento concettuale sono gli argomenti di ispirazione weberiana dai quali muove l'indagine in tema di trattamento categoriale della riflessione consequenzialista sui processi sociali (II capitolo).

Merita che si sottolinei come, al di là del contenuto osservativo della ricerca, cioè insieme al suo importante contributo alle acquisizioni cognitive in materia di analisi sociologica dei processi di erogazione delle politiche sociali, essa si offra al riguardo come un utilissimo strumento operativo. Il libro, infatti, esibisce gli estremi di una riflessione, a sua volta da impiegarsi per un intervento, non sulle condizioni di povertà, bensì sui procedimenti finalizzati e organizzati a questo scopo, nella convinzione che sia necessario un affinamento continuo e avvertito delle 'buone pratiche' perseguite da una matura amministrazione pubblica nel campo delle misure di sostegno.

In definitiva, l'autrice rende disponibili tracce di suggerimenti che possono essere di aiuto a scongiurare effetti indesiderati o distorsivi, là dove l'impegno è volto proprio a evitarli.

Introduzione

La svolta condizionale che negli ultimi trent'anni ha accompagnato le politiche di contrasto alla povertà introdotte nei Paesi in via di sviluppo e nelle nazioni ad economia avanzata rappresenta un ritorno alla vecchia questione della *deservigness*, nell'idea che la povertà rappresenti il risultato di disposizioni comportamentali, quali il carattere pregiudizievole del povero (i suoi vissuti, il suo background) e la sua tendenza all'inefficienza e all'ozio. Come nota Robert Castel (2004), la logica contrattuale sottesa ai programmi condizionali «sottovaluta gravemente la disparità di situazioni tra i contraenti» (p. 83), mancando di valorizzare l'orizzonte di senso degli assistiti, le loro esigenze, i loro bisogni. Molte volte, il richiamo alla personalizzazione dei percorsi condizionali non basta a favorire la riduzione del carattere impersonale dell'assistenza e le strategie più diffuse per affrontare la situazione di penuria di risorse possono sfociare, da un lato, nella *colpevolizzazione del povero* (con l'intensificazione delle attività di monitoraggio e controllo) e, dall'altro, nella *standardizzazione* degli interventi, applicando soluzioni omologhe a casi problematici variabili (Morlicchio, 2012).

In queste circostanze si generano vere e proprie «rotture» nei legami sociali, poiché il sistema di aspettative degli assistiti (di poter frequentare un corso professionale di specializzazione delle proprie competenze; di entrare nel mercato del lavoro, ecc.) rimane largamente disatteso. Nei dispositivi pubblici destinati al contrasto delle povertà estreme, il ruolo delle condizionalità è inserito all'interno di un complesso sistema di ipotesi che definiscono coesistente la relazione tra il comportamento presunto (le aspettative sul modo in cui i poveri si dovrebbero comportare, esibendo un tipo particolare di condotta valoriale) e gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione degli obiettivi di riduzione della povertà (ostacoli di tipo culturale, che hanno a che fare con la storia pregressa dei poveri o, ancora, di tipo sistemico, che dipendono dall'interazione tra bisogni espressi e menù di alternative possibili per il loro soddisfacimento).

Il tema dei *valori* emerge con insistenza quando si discutono le evidenze empiriche legate ai *percorsi condizionali* progettati per consentire la fuoriuscita dalla marginalità. Nella presente riflessione, l'ambito concettuale dei valori si accosta al dominio fenomenico dei *procedimenti di erogazione* delle misure di assistenza (Pennisi, Agodi, 2001), pensati per orientare la condotta morale dei poveri a partire da complessi sistemi di credenze sui corsi d'azione preferibili, definiti in base all'incorporazione di identità e norme che regolano la rappresentazione del *povero* e le scelte che ci si aspetta che costui assuma relazionandosi con un *alter*. Nell'impianto complessivo delle misure anti-povertà, le condizionalità, disegnate per orientare il comportamento di *ego* verso mete socialmente condivise, possono articolarsi in procedure decisionali complesse, che delimitano e definiscono ambiti e spazi di azione all'interno di strutture specifiche di interazione. I procedimenti di erogazione sono infatti scanditi da *strategie operative e decisionali* che riflettono il sistema di valori degli operatori impegnati nella operazionalizzazione delle misure; valori che sono, a loro volta, vincolati dalle peculiarità dei settings in cui si costruiscono le misure di contrasto alla povertà e dalla specificità del bisogno espresso dagli utenti dei servizi.

Nell'analisi dei procedimenti di erogazione, l'armamentario epistemologico della teoria dell'azione ha assunto un ruolo di primo piano, orientando la ricerca verso la definizione di uno schema analitico, che si è rivelato particolarmente in linea con l'obiettivo di valutare l'applicazione delle condizionalità partendo da una prospettiva che valorizzasse il punto di vista dell'attore/operatore. La novità dell'impianto, che si è voluta testare e di cui si renderà nota nelle pagine che seguono, consiste nell'ipotesi di lavoro di una fruttuosa contaminazione tra due versanti analitici, in ogni modo distinti, del linguaggio sociologico: quello normativo della valutazione, e quello osservativo-interpretativo dell'agire teleologico.

Coerentemente con le scelte di taglio teorico, discusse ed argomentate nei primi tre capitoli del presente volume, il lavoro empirico di ricostruzione degli esiti delle più recenti misure anti-povertà è stato realizzato ricorrendo a uno schema analitico che ha consentito di porre in evidenza l'estrema eterogeneità delle strategie di azione messe in campo dagli operatori sociali coinvolti nella gestione locale delle misure stesse. Più da vicino, l'indagine empirica illustrata nel disegno della ricerca e nelle sue risultanze (cap. 4), in base a un'osservazione sistematica delle più recenti misure di sostegno al reddito destinate ai nuclei familiari romani in condizione di disagio (NCA, SIA, ReI), ha concentrato il suo momento analitico sulla ricostruzione degli stili operativi, ottenuti analizzando un ricco set di indicatori della *discrezionalità decisionale* degli operatori (*street level bureaucrats*).

Come avremo modo di argomentare, presso i servizi sociali di una parte

dei municipi della Capitale, la complessa situazione progettuale dei percorsi di attivazione socio-lavorativa, connessi all'erogazione delle più recenti misure di contrasto alla povertà, ha risentito delle difficili condizioni di lavoro in cui versano gli operatori sociali (scarsità di risorse umane; assenza di strategie di rete per la presa in carico dell'utenza; ostinata rincorsa all'aggancio dei beneficiari...).

Attraverso una complessa indagine, sia di archivio (basata sulla informatizzazione dei dati contenuti in 861 Schede Progetto Ministeriali, somministrate in favore dei nuclei familiari assistiti dai servizi) che etnografica (condotta attraverso il mix di interviste e osservazione che ha coinvolto n. 58 operatori sociali impegnati in sei municipi della Capitale), la valutazione guidata dallo schema analitico della teoria dell'azione ha ricomposto in tre «stili decisionali» (procedimentale, prestazionale ed attivante) le forme dell'agire strategico poste in essere dagli operatori sociali: si tratta di soluzioni pratiche, utili ad affrontare situazioni dilemmatiche, che esprimono le rappresentazioni che gli stessi operatori si danno degli orientamenti normativi di policy e che, a loro volta, possono tradursi in rinnovate «prassi di servizio». In questi tre diversi stili di intervento, la discrezionalità degli operatori può essere limitata tramite dispositivi di accountability o valorizzata nei suoi risvolti positivi, al fine di garantire il buon funzionamento del servizio, nel rispetto della legittimità e della trasparenza del procedimento.

I diversi profili decisionali possono contraddistinguere, inoltre, ambienti di lavoro altamente procedimentalizzati, o al contrario porre in risalto ambienti organizzativi in cui lo sviluppo del processo decisionale sembra più idoneo a produrre cambiamento, scoperta e innovazione sociale.

1. Condizionalità per l'accesso alle politiche di assistenza. Una revisione sistematica di studi e ricerche

1.1. Povertà e norme sociali. Breve excursus delle teorie sociologiche del Novecento

La riflessione sociologica e il dibattito sulla povertà nel XX secolo sono stati animati da diversi orientamenti teorici, differenziati in base alla definizione attribuita all'idea di comportamento deviante. Per i *culturalisti* della scuola di Chicago, la delinquenza delle bande giovanili rappresenta una derivazione della cultura e dei modelli di comportamento delle classi inferiori.

Tali modelli tenderebbero a trasmettersi intergenerazionalmente attraverso il processo di socializzazione e diverrebbero «le cause determinanti del più basso status socio-economico dei poveri» (Simon, 2013, p. 27).

Nella prospettiva *strutturale*, invece, i modelli di comportamento devianti rappresentano una conseguenza della particolare conformazione della struttura sociale, della posizione e del ruolo che in essa i poveri occupano (Wilson, 1987). In *Social Theory and Social Structure*, Merton associa la spiegazione del comportamento criminale alla identificazione del complesso di variabili interdipendenti – sociali e culturali – che esercitano «una pressione ben definita su certi membri della società, tanto da indurli ad una condotta non conformista, anziché una conformista» (*ibidem*, p. 298). In questa prospettiva, scrive Cohen (1955), «la sottocultura delinquente [giovanile] è un modo di affrontare i problemi di adattamento [...]. Questi problemi sono principalmente problemi di collocazione sociale: a certi giovani si nega una posizione nella società rispettabile» (pp. 127-128). In questi giovani, l'adattamento si rispecchia nella tendenza a «prendere le proprie norme dalla più vasta cultura circostante» (*ibidem*, p.23) capovolgendole e reinterpretandole. Alle prospettive *culturaliste* e *strutturali* va senz'altro aggiunta quella *relazionale* che trae la sua origine dalle riflessioni di Max

Weber e Georg Simmel¹. Secondo Weber, la disegualianza strutturale implica sia una posizione di *classe* che una posizione di *ceto*; lo stato di deprivazione vissuta dai gruppi negativamente privilegiati si colloca, dunque, in una dimensione prevalentemente relazionale. In Simmel, la cura dei poveri, in quanto pubblica istituzione, mostra una costellazione sociologica del tutto singolare. In linea di principio, la relazione della società con la povertà consiste nel fornire protezione e sostegno alla collettività; infatti, «non [del povero] si occupa l'azione sociale, bensì solo di specifici mezzi materiali o amministrativi per evitare i pericoli e le minacce che da lui provengono e le sottrazioni che egli arreca al bene comune» (Simmel, 1908, trad. it. 2013, p. 92). Oltre a costituire il quadro analitico per pensare in termini sociologici la povertà nelle società moderne, *Il Povero* di Simmel offre numerosi spunti di riflessione sulla relazione di assistenza e la sua funzione sociale. A partire dal momento in cui è preso in carico dalla collettività per la sua sussistenza, il povero acquisisce il precipuo statuto di “assistito” e non può pretendere una collocazione diversa, tanto più che l'assistenza ha una determinata funzione sociale che rende pressoché inevitabile questa designazione.

Anche quando la povertà è contrastata ed è giudicata intollerabile dalla collettività, essa viene considerata parte integrante della struttura sociale.

«Se i ‘poveri’, per il fatto di essere assistiti, possono avere solo uno statuto ‘squalificato’, restano ciò nonostante membri a pieno titolo della società di cui costituiscono, pur tuttavia, l'ultimo strato» (Paugam, 2005, p. 69).

Come intuibile, nella prospettiva simmeliana la definizione di povertà si iscrive all'interno del *rapporto reciproco* di diritti e doveri che aggancia il povero al sistema di protezione sociale. In tal senso, l'attenzione si sposta dalla connotazione valoriale della condotta deviante allo studio della logica che presiede alla definizione amministrativa della popolazione presa in carico, dunque all'arruolamento della popolazione a presunzione di povertà e alla costruzione della “categoria di assistenza”.

A giudizio di Serge Paugam, Simmel può essere considerato il punto di partenza della sociologia della povertà. Nel saggio *Sull'avarizia, lo spreco e la povertà* – scritto nel periodo in cui lo studioso elaborava il suo *opus magnum*: la *Filosofia del denaro* (Simon, 2013) – il significato sociologico della povertà viene stabilito a partire dalla funzione pubblica di assistenza, esercitata attraverso il denaro. Sin dalle sue origini, la riflessione sociologica si è occupata del denaro, del suo utilizzo come *mezzo* di scambio e della sua *connotazione simbolica e fiduciaria* – fondamentale per generare col-

¹ Con riferimento alla prospettiva relazionale, è doveroso menzionare le riflessioni teoriche di Goffman in *Stigma* (1970).

lante sociale. Considerando la specificità del rapporto col denaro – e la dimensione fiduciaria che attraverso di esso si stabilisce tra individuo e società (Zenarolla, 2011, p. 116) – Simmel distingue tra l'*avaro*, lo *sprecone* e il *povero*. La condizione sociale dell'*avaro* è rappresentata dalla rassegnazione nei riguardi di una posizione di subalternità inamovibile e per certi aspetti non eradicabile. La relazione con il denaro è di tipo strumentale ed è asservita a scopi che non possono essere ricondotti alla morale sociale, ovvero al sistema di aspettative stabilite nei confronti di chi versa in condizioni di povertà. Lo *sprecone* si trova a metà del guado tra la scelta di finalizzare la relazione al denaro alla morale conformista o invece di subordinarla alle pulsioni materialiste che si incarnano nella «molteplicità di acquisti senza senso» e nella «dilapidazione di tutti i valori». All'avidità di denaro si oppone la concezione della povertà come *valore* definitivo, come scopo vitale in sé e rifiuto del denaro come contaminazione²; solo quando origina dalla condivisione empatica dei rapporti, e serve ad una utile causa, il denaro può diventare un ideale etico, «un mezzo positivo e indispensabile, che si eleva da questa posizione alla dignità di un valore di per sé stesso significativo» (Simmel, 1899, trad. it. 2013, pp. 71-75). Nel suo secondo lavoro tematico, *Il Povero*, la povertà si presenta come un *vincolo*, una condizione che per sua natura è *relazionale* e *processuale*: «il povero come categoria sociologica non nasce da una determinata misura di mancanza e di privazione, ma dal fatto che egli riceve un'assistenza o dovrebbe riceverla in base a norme sociali. Così, secondo questo orientamento la povertà non è determinabile [...] come uno stato da stabilire quantitativamente, ma soltanto in base alla reazione sociale che interviene dinanzi a una situazione specifica» (*ibidem*, pp. 118-119). La dimensione di reciprocità individuo-società si coglie nel dovere dell'assistenza, che spetta alla società nel suo complesso, e nel diritto del povero (esigibile e legittimato dal sistema sociale) di ottenere assistenza in cambio della ripresa del lavoro. Simmel non è interessato ai contenuti, ma alle forme dell'assistenza. In questo senso, il discorso sociologico della povertà e delle forme di assistenza sociale erogate per favorirne il contrasto si svuota di qualsiasi contenuto sostanzialistico per collocarsi nel rapporto reciprocato tra diritti e doveri. Nella fattispecie del sistema di protezione sociale, il dovere di assistere – non mero correlato della pretesa del povero – deve esprimere questo fondamentale dualismo.

Il pensiero di Simmel, ripreso da Serge Paugam, ci sembra foriero di sviluppi per riflessioni più recenti che meritano gli approfondimenti delle

² Seguendo Simmel, l'esempio più concreto della povertà come valore e come "negazione" dell'effimero e del denaro, è la pratica della povertà dei seguaci di San Francesco, per i quali tutto ciò che viene elemosinato deve essere utile in senso concreto: oggetto di uno scambio relazionale personale, e non impersonale come quello mediato dal denaro.

pagine che seguiranno. In particolar modo, un fattore che qualifica l'originalità del suo pensiero è il carattere invisibile e nascosto della povertà, unitamente alla convinzione che la pretesa del soccorso e dell'assistenza al povero sia sociologica anche quando si verifica il caso in cui l'assistenza non si sia ancora organizzata in forme adeguate. In questa prospettiva, privilegiare una concezione della povertà come *vincolo* e come *relazione* vuol dire stabilire che lo spazio focale entro cui collocare lo studio della povertà è il particolare contesto storico-culturale in cui il povero vive e a cui è "formalmente" esposto: «nella misura in cui egli è tecnicamente un puro oggetto della società, egli è, in un senso più ampiamente sociologico, un soggetto che da una parte costruisce come gli altri la realtà di quella, dall'altro lato, come tutti gli altri, sta al di là della sua astratta e sovrapersonale unità» (*ibidem*, p. 100).

Accanto alle forme dell'assistenza, la riflessione teorica sulla povertà considera il contributo di Polanyi (1974) – *The Great Transformation* – un importante punto di partenza per affrontare il tema dell'economia morale del povero. Nelle società tradizionali, il povero era una figura per così dire "naturale", inscritta nell'ordine sociale: «I poveri sono da sempre esistiti e al centro di narrazioni. Ma è soltanto con l'avvento della società industriale che essi diventano una 'questione sociale' e quindi oggetto di indagine sociologica e di preoccupazione politica» (Morlicchio, 2012, p. 20). Il fatto che con gli inizi della civiltà e del lavoro manifatturiero la miseria venisse percepita in maniera più inquietante, diede origine in Inghilterra al famigerato sistema delle *workhouses*, case di internamento pensate come strumento di controllo e di vigilanza sui poveri, dal carattere di istituzione totale.

«La *workhouse* era investita di uno stigma e vivere in essa diventava una tortura psicologica e morale» (pp. 129-130). Come descritto anche da Ciarini (2012), «dal tradizionale principio di responsabilità delle parrocchie verso i propri poveri con le celebri New Poor Laws del 1834 si passa in breve tempo a un regime gestito dalle istituzioni nazionali e centrato sulla rifunzionalizzazione delle *workhouses* (già presenti in epoca elisabettiana) non più come luogo di ricongiunzione del povero assistito con l'ordine notabile e comunitario, né alla stregua di istituti posti in essere al fine di fronteggiare il drammatico peggioramento delle condizioni di vita delle classi subalterne» (p. 39). Con le leggi del 1834, le *workhouses* diventano il perno centrale intorno al quale iniziava a ruotare la istituzionalizzazione nazionale, ancorché punitiva e custodiale, tesa a porre un freno a qualsiasi intervento assistenziale comunitario (*outdoor relief*) di ostacolo al pieno sviluppo del mercato nazionale. «Pauperismo, economia politica e scoperta della società erano strettamente intrecciati. Il pauperismo fissava l'attenzione sul fatto incomprensibile che la miseria sembrava accompagnarsi

all'abbondanza. Questo tuttavia era soltanto il primo dei frustranti paradossi che la società industriale sembrava proporre all'uomo moderno» (Polanyi, 1974, p. 109). In questo periodo storico, la povertà si andava connotando come un effetto delle contraddizioni della società industriale. In proposito, Polanyi offre una descrizione particolareggiata del passaggio dal sistema di Speenhamland (momento di rafforzamento e legittimazione dell'ethos e delle prime leggi sui poveri) alle New Poor Laws; passaggio che sancisce la costituzione di un sistema assistenziale regolato da rigide norme centralizzate, oltre che finalizzato a compiere la piena mercificazione della forza lavoro attraverso la destrutturazione di qualsiasi forma di sostegno per i cittadini. La lettura polanyiana delle contraddizioni del sistema assistenziale inglese è centrale per le analisi sull'economia morale del povero e per la distinzione tra *deserving* e *undeserving poor*. In *The Disreputable Poor*, David Matza (1966) considera la povertà quel particolare problema di "etichettamento" derivante dall'influenza di giudizi stigmatizzanti, socialmente formulati, e storicamente definiti.

Come ripreso anche da Donatella Simon (2013), le considerazioni di Matza sulla qualificazione dei poveri come soggetti difficilmente raggiungibili, dunque che difficilmente possono «essere soccorsi o riabilitati semplicemente provvedendo loro un impiego, una qualificazione o istruzione» (*ibidem*, p. 312), investono le istituzioni di welfare della rinnovata responsabilità di raggiungere tali poveri per trasformarli, come diceva Simmel, in individui produttivi. Di fatto, «i difficilmente raggiungibili si nascondono nelle crepe sociali, ai margini della società come 'tutto' ed è per questo che sono scarsamente visibili e sono [...] i soli autentici *outsiders*³» (p. 37).

Questo taglio di analisi sociologica che fa riferimento ai vissuti personali e alle percezioni, permette di collegare il pensiero di Matza al discorso di Simmel sulle *cerchie sociali chiuse*; in Matza, le cerchie sociali non sono protettive ma lesive della dignità del singolo; esse contribuiscono a confermarne quello status di deprivilegiati e squalificati che li fa cadere nell'inerzia, nell'abbattimento e nel risentimento: tutti aspetti di una identità sociale negativa che viene cucita su misura del povero. Come già sostenuto all'inizio del paragrafo, Serge Paugam si pone in linea di continuità con

³ Prestando particolare attenzione agli stili di vita ed ai vissuti soggettivi dei "poveri malfamati", Matza distingue tra: la *feccia*, i *nuovi venuti*, i *decaduti* e gli *infermi*. Nelle parole dell'autore, la *feccia* ricomprende gente criminale che ha conservato valori e stili di vita sorpassati. I *nuovi venuti* finiscono nella povertà malfamata perché privi di risorse personali come la furbizia, che li aiuterebbe a restare "a galla", per esempio dipendendo dal sistema degli aiuti pubblici; i *decaduti* sono persone che hanno una storia biografica complicata da una serie di eventi spiacevoli (alcool, droga, etc). Gli *infermi*, come i decaduti, manifestano "le fragili fondamenta della rispettabilità"; scontano la difficile condizione dell'isolamento sociale ma senza manifestare segni di degradazione morale.

Simmel, definendo la povertà “questione di forme di assistenza”, così cogliendone l’eredità intellettuale in merito all’analisi delle relazioni di interdipendenza fra la società e i suoi poveri. In parola, così si esprime: «seguire Simmel attraverso la sua sociologia della povertà porta ad approfondire la riflessione teorica sui fondamenti del legame sociale di cui egli ha gettato le prime fondamenta. Le implicazioni della sua riflessione teorica vanno ben oltre [...] la sociologia descrittiva dei poveri» (Paugam, 2005, p. 68). La prospettiva analitica qui adottata, infatti, inquadra lo studio dei meccanismi di designazione dei poveri all’interno della relazione che gli assistiti stabiliscono con il sistema di aiuti di cui sono tributari. L’ipotesi di lavoro sostenuta da Paugam ed esplicitata in *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté* (1991) e poi in *Le forme elementari della povertà* (2005), consiste nel sottolineare come le ricerche quantitative siano caratterizzate da una prenozione di stampo durkheimiano che non rende giustizia alla complessità della povertà e alle molteplici caratteristiche e variabili che la connotano; in tal senso, i due approcci alla povertà – culturalista e strutturalista – presentano una versione riduttiva della povertà, che lascia fuori dall’*explanandum* lo studio dei meccanismi che concorrono alla “costruzione sociale” del fenomeno.

Prendendo spunto dall’affermazione simmeliana secondo cui «si è poveri solo in quanto soccorsi», la specificità della ricerca sulla povertà per Serge Paugam è il *rapporto sociale* tra i poveri e i servizi sociali, nelle cui reti tali soggetti incappano. Con riferimento all’opera monumentale di Goffman, *Stigma*, Paugam ha sostenuto che, dal punto di vista teorico, ricevere assistenza dai servizi può essere vissuto come una “cerimonia di degradazione di status”; la degradazione, di cui parla Paugam nel suo studio comparato delle forme di povertà, si colloca nel rapporto quotidiano e regolare con gli assistenti sociali che si prenderebbero carico della totalità dei bisogni e delle difficoltà materiali e morali delle persone, obbligate, in qualche modo, a svelare particolari ambienti della loro vita privata. Per Paugam è nel contesto di questa relazione che si gioca la capacità di contrattazione del proprio statuto da parte degli assistiti, accettando o rifiutando i vincoli dell’intervento puntuale dei servizi sociali, coinvolti nella presa in carico.

A seconda del margine di autonomia personale, ogni utente/assistito potrà sperimentare soluzioni di resistenza allo stigma, come riprova del fatto che l’influenza del processo di etichettamento dipende dall’identità personale e non conosce una univoca valenza. La negoziazione dello statuto di assistito è sempre aperta, secondo Paugam; essa può assumere forme diverse, passando dalla fragilità interiorizzata, alla fragilità negoziata; dall’assistenza differita a quella instaurata a quella rivendicata, che segnano una progressiva carriera morale dell’assistito, ovvero una sua progressiva di-

pendenza dai servizi, fino all'apprendimento delle strategie per rendere più profittevole tale dipendenza: dalla marginalità scongiurata alla marginalità organizzata. In Paugam il servizio sociale diventa una sorta di "istituzione di azione sociale", rappresentando, l'intervento di aiuto, un'operazione politica socialmente costruita, orientata dal contesto culturale in cui è messa in opera. Successivamente, Paugam accosta alla sua riflessione sul concetto di povertà quella sul termine *esclusione sociale*, a cui attribuisce un significato molto complesso, riconducibile ad una situazione di rottura della solidarietà e dei *legami sociali*.

Le rappresentazioni sociali, relative al processo di designazione delle categorie dei *poveri* e degli *esclusi* si traduce – nella prospettiva del servizio sociale come contesto d'azione – nell'analisi delle forme di intervento istituzionali, le quali, a loro volta, denunciano la percezione, molto spesso negativa, che la collettività attribuisce al fenomeno della povertà. Le "forme elementari" della povertà dipendono – oltre che dall'andamento dei cicli economici e dal sistema produttivo locale – dal sistema di protezione e di assistenza sociale, nonché dalle forme e dall'intensità dei legami sociali fra gli individui, in un contesto societario in cui la progressione dell'individualismo sembra ormai un processo ineluttabile e incontrovertibile. Questa povertà, che origina dalla rottura dei legami sociali e che Paugam definisce "squalificante", può essere considerata la "nuova questione sociale" della post-modernità (Castel, 2004) in cui il dilagante desiderio di *sicurezza* materiale si accompagna alla *miseria di condizione* (Bourdieu, 1993), ovvero al timore di non essere sufficientemente riconosciuti, o meglio, di essere riconosciuti come inferiori agli altri.

In Paugam, la povertà squalificante rimanda al problema dell'esclusione sociale, anche affrontato da Robert Castel (1991). Gli esclusi «sono sospinti fuori dalla sfera produttiva e diventano dipendenti dalle istituzioni di assistenza sociale, man mano che le loro difficoltà si aggravano. Non si tratta [...] di uno stato di miseria stabilizzato [...] bensì di un processo [che vede] il cumularsi di diversi handicap: scarsità di reddito, cattive condizioni di alloggio e di salute, fragilità dell'ambiente familiare e delle reti personali di sostegno, partecipazione incerta a ogni forma di vita sociale istituzionalizzata» (Paugam, 2005, p. 108). Si tratta di un processo che alimenta una "ossessione securitaria", ovvero un'esigenza smodata di ricorrere all'assistenza per meglio fronteggiare i due principali rischi sociali: povertà e disoccupazione. L'importanza del rapporto tra povertà e regolazione sociale – tramite dispositivi di assistenza e di protezione sociale – del fenomeno sposta il focus dell'attenzione sulla identificazione dei meccanismi di accesso all'assistenza e sui rischi di cronicizzazione correlati ad essa, al centro di molteplici studi e ricerche sulla povertà e sulle strategie più efficaci per arginarla.

1.2. Definizioni di povertà e meccanismi di regolazione dell'assistenza

La povertà è una realtà che accompagna la condizione umana, forse fin dalla sua origine, e che non è scomparsa neppure nelle nostre società, talvolta definite opulente (Sen, 2000). «L'attenzione nei confronti dei poveri, come persone, e della povertà, come fenomeno sociale, è andata cambiando nel tempo in relazione alla gravità del problema che essi costituivano per la società⁴, suscitando ora la carità dei privati, ora l'assistenza pubblica» (Sarpellon, 1991, p. 11). Da situazione accettata in un ordine sociale indiscusso e perfettamente integrato, a naturale conseguenza dell'ozio, della pigrizia e dell'irresponsabilità (Polanyi, 1974), la povertà oggi si presenta come un fenomeno multidimensionale ad elevata correlazione interna; essa viene considerata come una condizione di vita complessiva, nella quale una serie di carenze si sovrappongono le une alle altre producendo complessivamente una condizione di disagio relativamente grave. Negli anni più recenti, la discussione sulla povertà è stata animata da apporti interessanti sul duplice fronte della definizione del fenomeno e delle problematiche connesse alla sua misurazione. All'unanimità, la povertà è stata concepita come un fenomeno complesso, la cui variabilità – nei contesti e fra i gruppi sociali – non può essere ridotta alla misurazione e alla stima del reddito e della distribuzione delle risorse.

Il campo della povertà comprende una molteplicità di esperienze problematiche, la cui discussione, sul piano teorico, richiede diversi tipi di impegno: «l'impegno a definire le sue caratteristiche specifiche; l'impegno a non ridurre i suoi problemi a quelli della sopravvivenza fisica; l'impegno a fronteggiare la povertà come emergenza sociale particolarmente acuta e, infine, l'impegno a individuarne e prevenirne tutte le possibili forme» (Negri, 1990, p. 14). «Sebbene dal punto di vista del senso comune si potrebbe facilmente convenire sul fatto che 'è povero chi non è ricco, e dunque chi è privo delle risorse economiche necessarie', in realtà una definizione tanto generica non ci porterebbe molto lontano. Intanto perché non è chiaro se le risorse economiche siano immediatamente identificabili con le risorse monetarie [...]. In secondo luogo, perché non è chiaro quando e come si possa ritenere che sia stata raggiunta in maniera adeguata la soddisfazione dei bisogni ritenuti necessari, né tanto meno è chiara [...] la strada che consente di individuare quali siano i bisogni realmente 'necessari' in un particolare

⁴ In proposito si ricorda l'elaborazione – ad opera dei due studiosi R. Nurkse (1965) e G. Myrdal (1966) – del modello noto come “circolo vizioso della povertà”, basato sul principio della causazione circolare cumulativa dei fattori che incidono sul sottosviluppo delle comunità nelle quali lavoro, reddito, istruzione e salute sono tutti bisogni soddisfatti al livello più basso.

contesto ed in un particolare periodo» (Spanò, 1999, p. 14). Il problema della povertà, come scriveva Sarpellon (1991) quarant'anni fa, è che essa può essere interpretata, o meglio, considerata da molteplici prospettive, ognuna delle quali si presenta in forma dicotomica: povertà assoluta/povertà relativa; povertà oggettiva/povertà soggettiva; povertà settoriale/povertà globale; povertà individuale/povertà familiare; povertà statica/povertà dinamica. Si tratta di dilemmi, continua Spanò, che implicano una presa di posizione sul livello di disuguaglianza che si intende tollerare, con cui tutti gli studi sulla povertà hanno dovuto misurarsi.

L'estensione dei sistemi di protezione sociale e la progressiva riduzione della correlazione fra livello di reddito e soddisfazione di alcuni bisogni specifici ha avuto delle conseguenze molto rilevanti sul modo di intendere e definire la povertà. Con la diffusione delle prestazioni di welfare pubblico, si riduce sensibilmente il rischio di cadere in una condizione di povertà assoluta, mentre si diffondono povertà specifiche, connesse al soddisfacimento di singoli bisogni essenziali; in proposito, Garonna (1984) parla di "povertà senza poveri", "povertà nascoste", "povertà specifiche" (di casa, di istruzione, di salute, di lavoro) che solo talvolta, sommandosi, si configurano in qualità di povertà visibili. Un altro aspetto particolarmente dibattuto, attiene alla demonetarizzazione della povertà, un'esigenza che si attesta a fronte della progressiva perdita di fiducia nella attendibilità e validità degli indicatori monetari, del riconoscimento del ruolo giocato dal sistema di welfare nel dispensare risorse, e della convinzione – oramai accreditata – che reddito e consumo, pur restando stimatori sostanziali della povertà, non sono tali da consentire di ridurre la definizione della povertà alla sola dimensione economica. Una sostanziale apertura verso le componenti extra-monetarie della povertà, oltre che una generale condivisione della inadeguatezza del reddito come indicatore unico e certo della povertà, rappresentano componenti essenziali delle ricerche condotte negli ultimi trenta anni sulla povertà; si legge che le indagini «empirico-quantitative sulle povertà (al plurale) riguardano una molteplicità di caratteri, considerati come indicatori più o meno indiretti e parziali del fenomeno povertà (al singolare) [...]; la conoscenza delle condizioni di vita di una popolazione risulterà tanto più ampia, ricca e approfondita quanto più numerosi e differenziati sono gli aspetti – quantitativi e non – presi in considerazione e analizzati dal ricercatore» (Carbonaro, 1982, pp. 32-33). A queste considerazioni, Carbonaro affianca la critica all'approccio delle povertà basato su indicatori socioeconomici portando all'attenzione «problemi concreti, quali ad esempio quelli connessi all'adozione e applicazione di provvedimenti di politica sociale» (*ibidem*). Nella prospettiva di individuare la definizione di povertà che meglio si attesta sulla valutazione del disagio vissuto dai beneficiari delle prestazioni di assistenza sociale (con riguardo ai

dispositivi di reddito minimo), sembra utile sintetizzare le ricche argomentazioni proposte da Amartya Sen in ragione della prospettiva di analisi della povertà come “deprivazione delle capacità”. In tale ambito, vale la pena far corrispondere le *capabilities* a un’idea di benessere del tutto specifica, vale a dire a un’idea di benessere come «libertà». «La categoria delle capacità è il candidato naturale per riflettere l’idea di libertà di agire», scrive Sen, poiché sono le libertà positive quelle che specificano «cosa una persona può o non può fare, oppure che cosa può o non può essere» (Sen, 1992, p. 133).

I *functioning* costituiscono la condizione di esistenza di una persona; alcuni di essi sono fisici (essere adeguatamente nutriti, godere di buona salute), altri sono immateriali (disporre di un buon livello di istruzione), altri ancora sono di natura sociale (aver rispetto di sé, prender parte alla vita di comunità). La libertà di una persona, quindi, dipende dalla sua capacità di *funzionare*; in ultima istanza, la valutazione dei funzionamenti posti in essere dalla persona, non può prescindere dall’insieme dei funzionamenti possibili: il digiuno del povero non è in alcun modo paragonabile a quello dell’asceta, e ciò semplicemente perché quest’ultimo, diversamente dal primo, ha scelto il digiuno tra le varie alternative possibili. La questione della conversione delle risorse in *functioning* mette in discussione la plausibilità e robustezza del reddito come misura della povertà (Sen, 2000). A causa della eterogeneità delle persone, il grado effettivo di disuguaglianza delle opportunità che le persone hanno di fronte non può essere immediatamente dedotto dall’ordine di grandezza della disuguaglianza dei redditi, poiché «quel che possiamo o non possiamo fare, quel che possiamo o non possiamo acquisire, non dipendono solamente dal nostro reddito, ma anche dalla varietà di caratteristiche fisiche e sociali che influenzano le nostre vite e che ci rendono quello che siamo» (Sen, 1992, p. 49). Le persone differiscono profondamente nella possibilità di convertire il reddito e le risorse in funzionamenti; ragion per cui, prestare attenzione soltanto alla carenza di reddito è fortemente limitativo nel quadro di un’analisi esaustiva della povertà. Appare dunque evidente come il contributo di Sen⁵ all’analisi della povertà vada ben oltre il superamento del dilemma assoluto/relativo, anche se è questo l’aspetto che viene più frequentemente portato all’attenzione dalla critica. A ben vedere, la proposta di valutare il benessere in termini di

⁵ Consentendo di distinguere l’*agency* come dimensione di rilievo nell’analisi delle disuguaglianze, il *capability approach* mostra un potenziale euristico di notevole riguardo. La capacità di *agency* dell’attore sociale viene stabilita dall’acquisizione di funzionamenti rilevanti per l’accrescimento del *wellbeing* (Sen, 1992) e la conversione in *functioning* del reddito presuppone una componente forte di fiducia sistemica. Può esserci *empowerment* quando la motivazione, i valori e le credenze del singolo si incontrano con l’offerta di un menù di alternative valide (Sen, 1993).

libertà di agire, ha lo straordinario merito di consegnare indicazioni ben precise al policy making sul ruolo di primo piano che merita l'attore sociale. «Da questo punto vista si può affermare senza timore di smentita che la visione di Sen costituisce uno snodo essenziale [...] per le analisi che scoprono oggi le derive di povertà, i percorsi di impoverimento, i processi di esclusione, approcci nei quali i poveri, e non la povertà, sono finalmente tornati ad essere protagonisti» (Spanò, 1999, p. 35). Nel dibattito specialistico sulla povertà, la rilevanza delle varie componenti materiali, simboliche e relazionali della deprivazione è stata talvolta sottolineata con rigore, talvolta messa in discussione; sono stati proposti vari modi di concepire i rapporti fra diseguaglianza e povertà; povertà e bisogno; povertà e marginalità; povertà e difficoltà di accesso ai servizi; povertà e rischi di povertà.

Molti studi hanno messo in evidenza gli aspetti cumulativi e multidimensionali del fenomeno; altri studi hanno considerato la possibilità di sue forme settoriali. Per alcuni studiosi, il venir meno degli aspetti cumulativi e multidimensionali che caratterizzavano la «vecchia» povertà è, ormai, evidenza empirica. Ne conseguirebbe l'esigenza di precisare in modo più rigoroso i confini della povertà, privilegiando il ruolo della mancanza di reddito o, più in generale, di risorse materiali, comprese quelle accessibili attraverso i servizi. Muovendosi all'interno di questo intricato complesso di posizioni, Negri (1993) discute una «tipologia tentativa delle forme di povertà» attenta a cogliere i suoi aspetti *processuali*, di sindrome, che si aggrava nel tempo. In questa prospettiva, «la presenza di una situazione di povertà si manifesterebbe attraverso un *percorso* di vita regressivo, una deriva che partendo da uno stato più o meno complesso di privazione iniziale, porta all'accumulo di altre privazioni, fino a compromettere in modo irreversibile la capacità di tenuta fisica e/o morale del soggetto» (p. 67). La povertà si configura come una «condizione mobile, dinamica; raramente, se non per frange specifiche, possiamo oggi accettare il principio che la povertà sia, nell'economia complessiva di una vita, una costante tale per cui si nasce poveri e si muore poveri» (Cipolla, 1993, p. 142). La povertà, continua Cipolla, è un fenomeno silenzioso, è una condizione in cui «paradossalmente, a minor domanda corrisponde maggior bisogno – e viceversa a minor bisogno corrisponde maggior domanda» (*ibidem*). Poiché ci troviamo di fronte ad un fenomeno che non esiste come domanda esplicita non possiamo «ipotizzare forme di intervento [...] da imporre al povero, perché anche il povero non necessariamente può essere povero che vuole integrarsi *tout-court* nel modello della società che noi andiamo ad imporgli» (*ibidem*, p. 143).

Alejandro Portes (1972) ha notato, in un famoso articolo sulle bidonville dell'America Latina che il grave errore delle teorie sui bassifondi urbani è stato di trasformare le condizioni sociologiche in tratti psicologici e di im-

putare alle vittime le caratteristiche distorte dei loro carnefici. L'aver assolutizzato e concentrato l'attenzione unicamente sulle presunte deficienze comportamentali e culturali degli abitanti dei ghetti – dunque, di quanti versano in condizioni di estrema povertà – ha nascosto le radici politiche della crisi del ghetto e ha contribuito all'ulteriore isolamento politico e stigmatizzazione dei suoi residenti. Queste osservazioni riportano al tema del reddito minimo di inserimento e al ruolo svolto dalle politiche d'integrazione dei poveri. «Che tra condizioni di bisogno – nella loro specificità, complessità, sfuggevolezza talora – e politiche di intervento sia necessario riaprire un colloquio e riannodare altri rapporti di senso, appare ipotesi ampiamente condivisa» (Guidicini, 1993, p. 18). E la diffusione, problematica, delle politiche di “mero inserimento” rischia di costituire una scappatoia piuttosto che una soluzione alla frantumazione delle povertà in tante formulazioni differenziate. Secondo Guidicini lo slittamento semantico dall'*integrazione* all'*inserimento*⁶ frustra la realizzazione concreta di un sistema di welfare promozionale e delle capacità: «c'è, in primo luogo, un problema di *interdipendenze*, e di più o meno potenziali *integrazioni* tra parti del sistema sociale, classi e gruppi differenziati» (*ibidem*, p. 19); problema che non può essere risolto con strategie riparative e di mero contenimento del disagio. Sembra chiaro che, conoscere le cause della povertà, ed i percorsi di impoverimento, diventa cruciale «se si ha della povertà una visione dinamica [...] e della politica sociale una concezione supportiva (ti aiuto ad evitare il rischio, ti sostengo dandoti ciò che ti occorre per potere utilizzare le tue risorse, ti accompagno verso l'uscita dalla povertà) anziché riparativa (sei povero, sei meritevole di assistenza)» (Spanò, 1999, p. 73).

A una riflessione puntuale sul significato sociologico delle politiche di trasferimento monetario, non può sfuggire il legame indissolubile tra denaro e povertà. «Mezzo di scambio e di circolazione delle merci, unità di conto e produttore di capitale, simbolo della razionalità strumentale e della modernità, generatore di fiducia impersonale e generalizzata, da sempre il denaro costituisce uno dei principali strumenti con cui si cerca di rispondere alle richieste di aiuto di chi è povero o impoverito» (Zenarolla, 2012, p. 83). Ciò che rimbalza all'attenzione, nella riflessione intorno al legame tra povertà e denaro, è la presa di posizione sulle evidenti contraddizioni del denaro e

⁶ Secondo Castel, al blocco dei *processi di integrazione* corrisponderebbe la crescente diffusione della *vulnerabilità sociale*. «Individui e gruppi che sembravano legati all'insieme della società da relazioni di interdipendenza forti, vivono ormai in una situazione precaria, instabile. In tali condizioni si trovano coloro che sono coinvolti nei fenomeni di disoccupazione, lavoro precario e intermittente; [...] si tratta di categorie di persone che potrebbero essere definite *sovranumerarie* [...] che non hanno più una posizione garantita nella società, la cui vita sociale è contrassegnata dall'incertezza» (1993, p. 279).

dell'uso che se ne può fare. «Per un verso, si chiede sempre più denaro da destinare alla lotta contro il fenomeno della povertà, per un altro verso si riconosce che il denaro è sempre meno efficace. Per un verso si elaborano per via legale 'soglie' e si definiscono 'quantità' di denaro da erogare, per altro verso, si rileva che quelle soglie sono, nel migliore dei casi, inefficaci come strumenti di descrizione e definizione del target e non consentono di affrontare il multiforme problema della povertà» (Consoli, 2004, p. 78). È lecito ricordare che proprio la discussione ricorrente sui trasferimenti monetari condizionali si concentra sulla debolezza del denaro e sulla sua incerta efficacia rispetto alle finalità perseguite e alla tendenza a provocare cronicità, dipendenza e strumentalizzazione, con il rischio che i beneficiari pongano in essere comportamenti opportunistici. Zengarola (2012) aggiunge, in proposito, che «sono di tutta evidenza [...] il clima di allarme sociale che si crea ogni volta in cui si discute dell'assistenza economica e la ricorsività con cui puntualmente si ripresentano le idee del merito e del demerito» (p. 88). A ben vedere, continua la studiosa, i discorsi sulle frodi del welfare (*welfare dependance*) possono essere interpretati come componenti integranti della «retorica politica» di mantenimento dell'equilibrio e contenimento dei cambiamenti in atto.

In tal senso, Hirschman (1991) ha sostenuto che parte della retorica dei politologi è consistita nel «riscattare gli individui dall'immoralità [poiché è loro comune tendenza] derogare a un comportamento efficiente, razionale, ligio alla legge, virtuoso o comunque funzionale» (p. 11). Gli effetti della tesi della *perversità, futilità e messa a repentaglio*, applicate al tema della povertà, conducono alla considerazione della compromissione dei diritti acquisiti mediante l'incentivo all'ozio e all'indolenza dei beneficiari dell'assistenza. Più in generale, l'indisponibilità di denaro, i tagli alla spesa pubblica e le esigenze di razionalizzazione delle risorse stanziare a livello centrale hanno fatto riemergere la distinzione tra *poveri meritevoli* e *non meritevoli* di assistenza, richiamando al centro dell'attenzione pubblica le retoriche dello spreco e dell'intransigenza. Ci sarebbe, dunque, un revival di pregiudizi e stereotipi, avvenuto a scapito di interessanti prove empiriche dalle quali emerge che «la dipendenza di lungo periodo dall'assistenza, quando si verifica, deriva meno dall'azione corruttiva dell'assistenza stessa – in particolare dalla sua generosità, o dalla sua assenza di costrizioni e obbligazioni – che dalle caratteristiche originarie dei beneficiari» (Saraceno, 2004, p. 216). Chi rimane a lungo in assistenza o vi ritorna di frequente (povertà discontinue), manifesta una condizione di bisogno di tipo multidimensionale, per effetto della cumulazione di più fattori di disagio (lavorativo, sociale, sanitario). In proposito, Saraceno (*ibidem*) interviene sostenendo che «il grado maggiore o minore di specifiche caratteristiche di vulnerabilità [...] nella popolazione di beneficiari di assistenza [dipende dal

modo in cui] le condizioni di contesto interagiscono con le norme che in esso regolano l'assistenza» (pp. 216-217). La dipendenza dal welfare e la creazione di specifiche carriere assistenziali dipendono da fattori legati alla combinazione di estrema selettività, carenza di risorse economiche e grado di problematicità dei beneficiari di assistenza. Nello specifico, «forte selettività e bassa generosità creano una popolazione di beneficiari di assistenza che presentano in modo elevato tutte le caratteristiche che rendono difficile il raggiungimento della indipendenza economica e talvolta anche della integrazione sociale» (p. 218).

In tale ambito, un'attenta valutazione degli interventi economici non può prescindere da una puntuale considerazione dei fenomeni di povertà e di impoverimento, sviluppatasi a seguito del progressivo accumulo di deprivazioni materiali, personali e relazionali. Così, anche le *carriere di povertà* mostrano la presenza sempre più diffusa delle cosiddette povertà transitorie, quelle causate spesso da eventi contingenti, legati alla precarietà del lavoro, che giungono all'improvviso e durano per un periodo di tempo relativamente breve. Di fronte a questo scenario, il contrasto della povertà è chiamato a confrontarsi con la variabile temporale dell'impoverimento, ossia con il carattere improvviso, inaspettato e breve del processo con cui si manifesta. Questo rinnovato scenario ha delle conseguenze ben precise sulle modalità di regolazione dell'assistenza a livello locale, dove è ricercata, e diventa fondamentale, la rapidità dell'intervento, al fine di prevenire processi di progressivo deterioramento delle capacità personali e rafforzare la buona riuscita dei percorsi di attivazione a integrazione del sostegno economico. In accordo, anche Siza (2009) ha sostenuto che «più a lungo una persona rimane in una condizione di povertà, tanto minori saranno le sue possibilità di superare questa condizione, di non perdere alcune abilità professionali, le capacità di relazione, gli stili di vita che potranno consentirgli un recupero della vita sociale» (p. 8).

Sembra chiaro che gli interventi di politica sociale, per una più efficace regolazione, necessitano di una differenziazione maggiore, rivolta ad assicurare un'adeguata collocazione sociale agli assistiti, ai quali si continuano ad imputare valori e stili di vita riprovevoli. Il timore, che deriva direttamente dall'adozione di orientamenti pedagogici e moralizzanti, è che per i poveri «non si configurino vie di uscita, ma solo strumenti di controllo [volti] a sollecitare comportamenti più attivi e a sanzionare negativamente, con l'esclusione dagli stessi programmi di aiuto, i comportamenti ritenuti moralmente inaccettabili» (*ibidem*, p. 15). Le nuove condizioni di povertà generano, spesso, relazioni di segno opposto alla solidarietà ed al sostegno richiesti, talvolta a causa dell'isolamento delle famiglie povere altre volte per via della pressione verso il basso del contesto di vita, e delle relazioni di

illegalità che in esso convivono. Partendo da queste considerazioni, il paragrafo successivo propone una carrellata dei molteplici modi in cui la povertà viene definita e operativizzata all'interno di strategie di ricerca che partono dall'idea di dover espandere il concetto di povertà oltre le sue manifestazioni concrete (lo stile di vita, la perduranza del disagio...) scavando nelle pieghe dei provvedimenti pubblici da cui, di fatto, dipende la fuoriuscita dalla condizione di esclusione sociale.

1.3. Approcci dinamici per lo studio della povertà. Il ruolo delle indagini di archivio

«È ormai evidente che le tematiche connesse alle politiche per la povertà debbono essere affrontate con il supporto di studi di carattere interdisciplinare, che aiutino a indagarne la multidimensionalità e lo stretto legame con l'esclusione sociale» (Rinaldi, 2008, copertina). Secondo Walter Rinaldi, gli assi teorico-problematici sollecitati dall'ampio panorama di studi sulla povertà, e dai diversi ambiti disciplinari, ruotano intorno alla prospettiva multidimensionale e dinamica della povertà. Con particolare riguardo alla svolta condizionale⁷ seguita dalle politiche di sostegno al reddito, le nuove configurazioni assunte dai regimi di welfare richiedono agli operatori la necessità di avviare progetti di intervento che tengano conto «delle capacità che possiede ogni singolo individuo, per sostenerlo nel suo sforzo di uscire da una condizione di deprivazione, affinché possa riprendere in tempi ragionevoli l'attività lavorativa e la sua partecipazione alla vita sociale» (Siza, 2009, p. 16). Il recupero della dimensione temporale nell'analisi della povertà si trova al centro del filone degli studi dinamici sulla povertà. Questi tipi di indagine assumono una propria rilevanza e specificità poiché finalizzate a «cogliere le variazioni nel tempo di una condizione attraverso dati raccolti dalla stessa fonte, per esempio gli archivi degli assistiti, o unificando dati individuali di fonte diversa» (*ibidem*, 21). Accanto alle *indagini di archivio*, si individuano altri disegni di ricerca, accomunati dalla prerogativa di introdurre la dimensione temporale nell'osservazione di luoghi e attori specifici della povertà. In particolare, si ricordano: le *inchieste longitudinali*, che richiedono la costruzione di panel di soggetti seguiti nel tempo; e le *inchieste retrospettive*, o trasversali, nelle quali si pongono ai soggetti intervistati una serie di domande relative al loro passato (Siza, 2009).

⁷ Come spiegheremo più nel dettaglio nel corso del capitolo, la svolta condizionale rappresenta un approccio specifico alla progettazione delle politiche di contrasto alla povertà che richiede l'attivazione di una contropartita in base alla quale i poveri, intesi come assistiti, scambiano il proprio impegno a lavorare con il denaro.

Remo Siza distingue diversi tipi di povertà in base al tempo in cui l'individuo permane nello stato di disagio. In particolare, la povertà *persistente* si caratterizza per un periodo continuato di permanenza nella condizione di disagio, di almeno tre anni; la povertà *ricorrente* è invece tipica di quelle famiglie che vivono periodi alternati di difficoltà (due periodi di povertà separati da un anno); infine, quella *temporanea* è comprensiva di un'esperienza di due anni consecutivi di povertà. Sul piano logico-concettuale, l'approccio dinamico si caratterizza per un'osservazione a lungo termine dell'esperienza di povertà, da ricostruire tenendo conto delle sue diverse tappe e fasi; l'uso di metodi e strumenti di ricerca è calibrato sull'obiettivo di inquadrare i processi di impoverimento delle famiglie all'interno di una logica a strati o a cerchi concentrici che, partendo dagli episodi di caduta in povertà più lontani, giunge a definire il nucleo centrale della povertà come la risultante delle orbite laterali, ovvero delle concause che, nel tempo, hanno portato ad una degenerazione delle condizioni di vita e di esistenza. La mutevolezza e la contingenza rappresentano una faccia importante del fenomeno povertà, come sottolineato dalle ricerche sulle *burocrazie moderne*, condotte valorizzando la ricchezza degli archivi di dati amministrativi sulle prestazioni assistenziali erogate in favore dei meno fortunati⁸. «In queste ricerche sono osservate le variazioni dei pattern che riguardano i percorsi degli assistiti attraverso gli stati di assistenza e di interruzione, il tempo di permanenza in ciascuno stato e gli eventi che ne influenzano la durata» (Siza, 2009, p. 128).

Ciò che anima questi percorsi di ricerca è la convinzione che, per studiare la povertà, sia necessario formulare un set di ipotesi che sia in grado di cogliere gli aspetti dinamici e fluttuanti della condizione di deprivazione sociale ponendo in risalto *i*. la temporaneità della dipendenza dalle prestazioni assistenziali, valorizzando i significati dell'accesso al welfare per il superamento di situazioni di emergenza (Krause, 1998); *ii*. l'intermittenza con cui si entra e si esce dal welfare in ragione della collocazione nel mercato del lavoro (Leisering e Leibfried, 1999). Come rubricato da molteplici indagini, le interazioni con il mercato del lavoro giocano un ruolo rilevante nel percorso individuale di sganciamento dal welfare, purché la partecipazione a programmi di riqualificazione professionale culmini con l'inserimento nel mercato del lavoro da parte dei beneficiari (Gangl, 2003).

In Italia, numerose ricerche di archivio, realizzate sui beneficiari delle prestazioni assistenziali, sono riuscite a ricostruire «i percorsi di povertà di famiglie e persone, la mobilità, la durata dei periodi di povertà, l'uscita dal

⁸ Per ricostruire il contributo del ricco filone di studi sulle burocrazie moderne, si consiglia di consultare le seguenti pubblicazioni: Ruspini, 2000; Carbonaro, 2002; Alcock e Siza, 2003; Giampaglia e Biolcati, 2003; Biolcati Rinaldi, 2006; Sarpellon, 1991; Guidicini e Pietretti, 1993.

circuito assistenziale, gli eventi che favoriscono la dipendenza o l'acquisizione di una maggiore autonomia» (Siza, 2009, p. 28). Trattandosi di elenchi di beneficiari la cui condizione è «a presunzione di povertà», la fotografia della povertà che, in questi archivi, è possibile scattare, rivela una serie di limiti: 1. le famiglie assistite non rappresentano la generalità delle famiglie povere, ma solo una porzione di esse – quelle assistite, che dunque sperimentano condizioni più intense di povertà; in casi come questi, l'intensità grave di povertà può pregiudicare la fuoriuscita dall'assistenza; 2. la permanenza nel circuito assistenziale è influenzata dalla generosità del sistema di welfare, non solo dall'efficacia delle prestazioni e dalla solidità dei legami parentali e sociali; 3. la fuoriuscita dalla povertà dipende dal dinamismo del mercato del lavoro e dall'efficacia delle politiche attive del lavoro, piuttosto che dall'intenzionale dipendenza dai sistemi di welfare (Kazepov, 2000a). In generale, le indagini di archivio non riparano dall'effetto *censoring*⁹, perciò dunque presentano limiti evidenti.

Sullo statuto di validità delle *fonti informative di servizio* si esprime anche Sarpellon (1991): «il punto davvero discriminante – rispetto alle indagini di popolazione – sembra essere, per esprimerci epistemologicamente, lo 'statuto di validità' del dato assunto a fonte dell'inchiesta, cioè la sua idoneità/inidoneità ad informare correttamente circa il fenomeno che si intende investigare o che si desidera conoscere» (pp. 35-36). Richiamando uno sforzo di «contestualizzazione contenutistica» – mirante a sostituire la *validità* con la *fecondità* del dato ottenuto con la *case study research* –, Sarpellon propone di recuperare il profilo di efficacia delle indagini di servizio, a suo parere indebitamente viziate dal pregiudizio invalidante di essere meno efficaci di «numeri e tabelle», perché in grado di rispondere alle necessità operative della ricerca sociale. Le indagini di archivio consentono di raccogliere informazioni probanti, originali e salienti, capaci di restituire una conoscenza pregevole e aderente alle condizioni di vita dell'utente-povero, offrendo uno spaccato di vissuti e di punti di snodo (*approccio diacronico*) che difficilmente potrebbero essere ricostruiti fermando l'attenzione a un solo momento nel tempo (*approccio sincronico*). «Attraverso l'elaborazione di questo materiale informativo, diventa possibile disporre di una conoscenza di 'medio raggio', cioè un sapere che si colloca tra la ricostruzione di percorsi di vita [...] e la riconduzione di esso in quadri analitici propriamente sociologici: il materiale 'personale' perde il tratto di individualità nella misura in cui si cede a una lettura generalizzante di rango sociologico

⁹ Secondo Siza (2009), l'effetto *censoring* deriva dal fatto che, di alcuni periodi di povertà, non possiamo osservare l'inizio, censura a sinistra, né la fine, censura a destra, in quanto gli intervistati potrebbero trovarsi in un periodo di povertà molto lungo e superiore al tempo di osservazione previsto dall'indagine.

superiore, la lettura sociologica perde di genericità (banalità) a misura in cui si innerva su un materiale sociale concreto e significativo» (p. 41).

In questa prospettiva, continua Sarpellon, le informazioni di servizio diventano particolari «informazioni di esercizio», trasferendo una conoscenza profonda tra la *storia individuale* e l'*agire di servizio*. In questo senso, gli operatori sociali possono essere considerati come veri e propri «rilevatori della ricerca», in quanto gli unici a possedere un'approfondita conoscenza del caso, dal punto di vista descrittivo e valutativo.

1.4. Il superamento delle teorie *moralizzanti* sulla condizione di povertà

Come riportato nella conclusione del precedente paragrafo, in una prospettiva di ricerca profonda – che scava nelle pieghe dei provvedimenti seguendo un approccio di tipo relazionale, associando le caratteristiche della povertà al particolare *agire di servizio* – anche il momento interpretativo, della comprensione sociologica del fenomeno *povertà*, non può che focalizzarsi sulla particolare situazione in cui prende forma la «relazione di assistenza» (Paugam, 2008).

Nella prospettiva relazionale, la ricostruzione del significato sociologico della povertà muove dal principio per cui il senso delle esperienze vissute dagli utenti dei servizi sociali appare strettamente dipendente dal carattere e dalla forma degli interventi di policy erogati. Le condizioni di accesso e di erogazione della prestazione variano – quanto ad applicazione – a seconda dell'orientamento alla prestazione degli operatori sociali, dunque dei valori di giustizia ed equità incarnati nei provvedimenti di spesa; nelle scelte sul tipo di intervento erogato, sulla sua finalizzazione e sulla sua reale aderenza alle richieste di bisogno. Supponendo che gli utenti dei servizi sociali apprendano ruoli conseguenti agli *stili decisionali* degli operatori, si può ipotizzare che alle strategie operative adottate dai servizi corrispondano, negli utenti, specifici tentativi di razionalizzazione e di giustificazione dell'assistenza ricevuta. In questa prospettiva, si tratta di validare quali strategie adottate dagli assistenti sociali consentano un recupero della socialità, e quali altre invece incidano sulla «svalorizzazione» dello stato di assistito, che si verifica quando il vincolo dell'assistenza sociale «permette soltanto di evitare la povertà estrema» (Paugam, 2005, p. 78). Con ulteriore convinzione, si tratta di recuperare quei criteri che, nelle singole organizzazioni di servizio sociale, contribuiscono a definire routines e *prassi di servizio*, queste ultime non intese come formule sintetiche da applicare a casi simili, bensì come soluzioni contingenti, *stili decisionali* che ricorrono nel flusso

delle interazioni quotidiane con gli utenti, e che in qualche modo dipendono dalle caratteristiche della domanda di bisogno, dal tipo abituale di utente che si rivolge ai servizi sociali e dalle risorse monetarie e di personale che definiscono il setting di implementazione delle misure nei contesti specifici di regolazione del rapporto *assistente-assistito*.

La proposta di lavoro, focalizzata sulla ricostruzione del procedimento decisionale che scandisce, a piccoli passi, la relazione *assistente-assistito*, si configura sul versante diametralmente opposto alle teorie di matrice psicologica sulla *causazione interna* (Appelbaum, 2001). All'interno di questa prospettiva di analisi, la povertà può rappresentare il risultato di disposizioni comportamentali, quali il carattere pregiudizievole del povero (i suoi vissuti, il suo background) e la sua tendenza all'inettitudine e all'ozio. Fra le prospettive di ricerca più diffuse in psicologia sociale, si annovera il filone di studi sull'identità sociale negativa dei gruppi con basso status socio-economico (Tajfel, Turner, 1979), secondo cui le persone svantaggiate tenderebbero a supportare cognitivamente e ideologicamente il sistema sociale esistente, favorendo di fatto i gruppi di status sociale elevato.

Anche l'ipotesi di lavoro sull'origine della povertà, sostenuta dai *neoinstituzionalisti* (Powell e DiMaggio, 1990), muove dal presupposto che gli attori sono socializzati a rispondere alle richieste dei sistemi sociali e culturali di appartenenza, legittimando pratiche condivise e assicurando, di fatto, la stabilità del sistema di interazione sociale.

Continuando con le teorie di matrice psicologica, è utile ricordare che una delle principali rappresentazioni istituzionali della povertà coincide con l'immagine del "povero ozioso", a cui vengono mosse accuse di opportunismo per il fatto di "non darsi abbastanza da fare" per uscire dalla condizione di povertà. In questi casi, il vettore d'azione dell'operatore è generalmente rivolto verso l'adozione di strategie "del merito", basate sull'accenuazione della distinzione tra *deserving* e *undeserving poor* e sull'adozione di strategie penalizzanti e moralizzanti. Interpretazioni alternative possono rimandare, invece, ad una visione più complessiva della società, che attribuisce al policy making, ai pubblici poteri, la responsabilità della condizione di povertà diffusa.

Come meglio descriveremo nei prossimi paragrafi dedicati alle strategie condizionali più diffuse nei provvedimenti di assistenza, nazionali e internazionali, l'intensificazione dell'orientamento punitivo nei confronti dei poveri costituisce un'evidenza da cui partire per ricostruire i principali effetti sociali delle condizionalità (cronicità dell'assistenza, opportunismo...).

Come nota Robert Castel, la logica contrattuale sottesa ai programmi condizionali «sottovaluta gravemente la disparità di situazioni tra i contraenti» (2004, p. 83), mancando di valorizzare l'orizzonte di senso degli

assistiti, le loro esigenze, i loro bisogni. Molte volte, il richiamo alla personalizzazione dei percorsi condizionali non basta a favorire la riduzione del carattere impersonale dell'assistenza e le strategie più diffuse per affrontare la situazione di penuria di risorse possono sfociare, da un lato, nella *colpevolizzazione del povero* (con l'intensificazione delle attività di monitoraggio e controllo) e, dall'altro, nella *standardizzazione* degli interventi, applicando soluzioni omologhe a casi problematici variabili (Morlicchio, 2012).

In queste circostanze si generano vere e proprie «rotture» nei legami sociali, poiché il sistema di aspettative degli assistiti (di poter frequentare un corso professionale di specializzazione delle proprie competenze; di entrare nel mercato del lavoro, ecc..) rimane disatteso e non si incrocia con i percorsi di intervento del servizio sociale. In Paugam (2008), la rappresentazione della povertà istituzionalizzata come rottura dei *legami sociali* si articola nelle due sfere dell'intimità (legame di *filiazione* e di *partecipazione elettiva*) e della socialità più allargata (*partecipazione organica*¹⁰ e legame di *cittadinanza*¹¹). La diffusione della disoccupazione e l'esasperazione delle forme di povertà estrema mostrano che né la partecipazione organica né i legami di cittadinanza sono al riparo da rotture. Rispetto alla rete di cittadinanza, infatti, Paugam scrive che, sovente, nei sistemi di welfare, esistono sempre degli «esclusi dal diritto», ovvero delle persone che non rientrano in alcuna categoria di cittadinanza; in queste circostanze, il legame di cittadinanza è, in un certo qual modo, rotto. «La precarietà istituzionalizzata – dunque – presenta l'inconveniente di escludere frange di popolazione dalla fruizione di determinati diritti, perché non rientranti nelle categorie previste» (Paugam, 2005, p. 242). In tal senso, è anche nella crisi dei legami di *cittadinanza* e di *solidarietà* che si colgono chiari segni delle difficoltà delle politiche di accompagnamento di promuovere soluzioni incisive di inserimento sociale.

Come avremo modo di mostrare, nella nostra prospettiva le azioni alle quali rinviano queste espressioni (accompagnamento, integrazione, attivazione, inclusione) sono definite secondo le particolari specializzazioni e competenze amministrative dei servizi sociali, intervenuti nel campo di espansione e di progressiva successione delle politiche di contrasto alla povertà più recenti. Nei paragrafi che seguono si propone una ricostruzione dettagliata del quadro dei meccanismi istituzionali (quindi organizzativi) e sociali (con riferimento ai beneficiari di assistenza) legati all'applicazione delle condizionalità nei provvedimenti pubblici, dimostrando come accanto all'orientamento punitivo esistano molteplici altri orientamenti capaci di rendere più giustizia alle richieste di chi versa in condizione di estrema indigenza.

¹⁰ Riguarda la socializzazione extra-familiare e si caratterizza per l'apprendimento e l'esercizio di una determinata funzione nell'organizzazione del lavoro.

¹¹ Riguarda il sistema dei diritti e doveri riconosciuti ai cittadini.

1.5. Famiglie multiproblematiche, profili di rischio e sanzioni: il complesso quadro valoriale delle condizionalità nei dispositivi di policy

L'espansione delle politiche e dei programmi di *Conditional Cash Transfer* (CCT), avvenuta negli ultimi trent'anni, costituisce un settore emergente per gli studi sulla povertà nei Paesi in Via di Sviluppo (Leone, 2016; Arnold *et al.*, 2011). In linea generale, le condizionalità sono funzionali al contenimento e alla prevenzione di una serie di effetti perversi, o indesiderati, tra cui si elencano il rischio di *welfare dependency* e il consumo di *temptations good*, ossia di beni di tentazione ritenuti – a giudizio – come non meritevoli di essere consumati (tabacco, alcool, etc). Nei CCT sono infatti contenute indicazioni ben specifiche sui *desiderata*, i comportamenti da tenere (ricerca di un'occupazione; orientamento all'istruzione, cura e salute propria e dei figli) e i consumi da esibire (in genere, di beni di prima necessità – escludendo altri consumi ritenuti non meritori) per non perdere il diritto a ricevere assistenza.

Tutte le riflessioni presenti in letteratura agganciano il concetto di *condizionalità* alla previsione di *norme prescrittive* finalizzate ad ottenere il più elevato grado di *compliance* nei comportamenti dei beneficiari dei sussidi: «nel rispetto e nei limiti degli accordi presi, la conformità comportamentale è una prerogativa essenziale per il mantenimento dello status di beneficiario. Con le condizionalità, il trasferimento economico consentirà il soddisfacimento dei bisogni di base, unitamente all'erosione delle *barriere comportamentali* che impediscono alle famiglie di migliorare la loro condizione e di uscire dalla povertà» (Shüring, 2010, p. 5). Incentivando l'accesso all'istruzione, migliorando la cura della salute, chiedendo un impegno attivo alla ricerca di un'occupazione, la previsione delle condizionalità non solo consentirebbe di disinnescare il circolo vizioso dell'assistenzialismo (*welfare dependency*) ma, in maniera più incisiva degli *Unconditional Cash Transfers* (UCT), garantirebbe un reale accrescimento del capitale umano (Aber, Rawlings, 2011, p.3).

Negli schemi di CCT i trasferimenti economici sono associati a benefit in forma di beni e servizi, tra cui i servizi di cura per la prima infanzia, buoni spesa, accesso a strutture sportive e culturali, servizi di counselling per la ricerca del lavoro e offerta di corsi di aggiornamento e di formazione.

Generalmente, il composito set di interventi¹² è specificamente riferito a

¹²Nonostante il successo dei CCT nei paesi dell'America Latina a reddito medio, con servizi pubblici e capacità statali ben sviluppati, Devereux *et al.*, (2005) ritengono che esistano buone ragioni per chiedersi se questi interventi possano essere replicati in territori con servizi scarsamente finanziati e con capacità di governo fortemente limitate.

categorie di bisogno riconducibili a diverse aree: della vulnerabilità; della povertà cronica; della povertà economica e dell'emarginazione sociale (Devereux *et al.*, 2005). Come si evince dalla definizione riportata di seguito, gli aspetti che qualificano il concetto di *condizionalità* sono riferibili al contesto, più ampio, delle politiche di promozione del benessere. Si legge, con chiarezza, una distinzione di approccio tra i *trasferimenti cash*, finalizzati a sostenere le spese di sussistenza delle famiglie e la predisposizione di quei percorsi di inclusione (*in kind*), destinati all'abbattimento delle barriere comportamentali (abitudini, stili di vita, preferenze, credenze), responsabili della trappola della povertà: «In order to continue receiving support qualifying households have to meet specific conditions that are spelled out by the program. While the cash is supposed to reduce the financial barrier faced by households in improving their living standard and making use of existing social services, conditionality is supposed to tackle behavioral barriers that prevent household to improve their situation and escape poverty» (Shüring, 2010, p. 5).

In tutte le definizioni di condizionalità ricorre l'elemento della conformità comportamentale (*behaviour compliance*), richiesta ai beneficiari delle misure: «Conditionality requires cash transfer recipients to follow a specified behaviour. The review of conditionalities in the six CCTs reveals that they vary in three ways: how central they are to implementation of the CCT; their definition in terms of behavioural requirements and target groups; and regulation of the response to non-compliance. Conditionalities are central to the operation of a CCT when compliance is first monitored and verified, and when benefits are paid only subsequently» (Bastagli, 2009, p.8).

Alla denuncia dei dilemmi etici connessi alla natura paternalistica, pedagogica e moralizzante dei programmi condizionali, i sostenitori delle condizionalità rispondono sottolineando che il ruolo degli incentivi all'occupazione, all'istruzione e alla salute non possa prescindere dal coinvolgimento attivo dei beneficiari delle misure nella riuscita dei percorsi di inclusione sociale – ragion per cui, molto spesso, il termine *condizionalità* viene affiancato a quello di impegno e corresponsabilità, in questo modo escludendo la possibilità che la politica condizionale venga vissuta come un intervento pedagogico e moralizzante: «In reaction to the negative connotation of conditionality during the structural adjustment phase, some governments or development agencies have replaced the word 'conditionality' by 'co-responsibilities' or 'commitments' emphasizing the active rather than passive role that the beneficiaries have to play and the dual responsibility on the side of the beneficiary as well as government» (*ibidem*, p. 15).

Promozione di servizi di qualità e sofisticate capacità istituzionali di coordinamento e di gestione delle misure, possono aiutare le famiglie a razionalizzare i comportamenti di consumo a condizione che la programma-

zione delle politiche di *cash transfer* sia accompagnata alla promozione concreta di servizi pubblici per l'assistenza e l'occupazione. In tal senso, «i programmi di trasferimento di denaro dovrebbero essere considerati solo una componente delle politiche di assistenza sociale. In quanto tali, devono essere integrati nei sistemi di protezione sociale e fondati su solidi quadri giuridici e internazionali. Un pacchetto minimo [di protezione sociale] può avere un impatto significativo sulla riduzione della povertà, il miglioramento degli standard di vita, la riduzione delle disuguaglianze e la promozione della crescita economica solo se abbinato alla promozione di servizi pubblici» (Fiszbein, Schady, 2009, p. 20).

Le assunzioni teoriche alla base della previsione delle condizionalità nei CCT convergono intorno all'idea che le famiglie povere non dispongano di informazioni complete sui benefici a lungo termine dell'assistenza sanitaria e degli investimenti in istruzione. L'impianto sanzionatorio, connesso alle condizionalità, segue la precipua finalità di «to convince clients that there are immediate consequences associated with the decisions they make¹³» (Pavetti *et al.*, 2003, p. 5). Lo studio condotto da Pavetti sull'efficacia delle condizionalità e sul grado di *enforcement* con cui si fa valere l'impianto sanzionatorio è interessante perché evidenzia ripetuti problemi di *non conformità* ai patti condizionali da parte delle famiglie con un profilo socio economico basso; si tratta di nuclei familiari più difficili da assumere nel mercato del lavoro, e anche per questo esposti a ripetute sanzioni e a ingressi intermittenti in assistenza (Martinelli, Parker, 2003; Miller, Tsoka, 2008). Si conferma, per i beneficiari sanzionati, la maggiore probabilità, rispetto agli omologhi non sanzionati, di iniziare carriere assistenziali di più lungo termine, in ragione del deficit di capitale umano, del basso titolo di studio e dell'assenza di competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Coerentemente al basso profilo socioeconomico tratteggiato da Handa (2009) sulle condizioni di vita dei beneficiari sanzionati, costoro sconterebbero, infatti, il doppio delle probabilità di non aver lavorato negli ultimi tre anni. Il profilo delle famiglie sanzionate è molto variegato. Beneficiano dei sussidi sia le famiglie già note ai servizi sociali ed incardinate in altri percorsi di assistenza (Heinrich, 2007; Hoddinott, Skoufias, 2004); sia i nuclei esposti a comportamenti di consumo contestabili (*temptations good*) e che

¹³ Lo studio condotto da Pavetti *et al.*, (2003) si concentra sugli effetti del TANF, il programma di assistenza temporanea rivolto alle famiglie statunitensi in condizione di disagio.

Dalla revisione sistematica delle evidenze raccolte, emergono cinque aspetti primari delle sanzioni, da cui dipende l'efficacia delle condizionalità: (1) l'incidenza e la durata delle sanzioni, (2) le caratteristiche delle famiglie sanzionate, (3) le situazioni di disagio vissute dalle famiglie sanzionate; (4) l'impatto delle sanzioni sull'adozione di comportamenti corretti e (5) l'attuazione delle sanzioni (il grado di *enforcement*).

presentano dipendenza da alcool e droghe (Macours *et al.*, 2008). Ancora, le famiglie più sanzionate sono quelle in cui uno, o più d'uno dei membri, hanno subito episodi di violenza domestica; nelle famiglie multiproblematiche, le più sanzionate sono le donne, soprattutto quelle che hanno subito abusi sessuali, che devono accudire minori e disabili cronici e che non sempre riescono a districarsi tra gli uffici pubblici per timore, pudore e difficoltà legate alla loro condizione sociale (Pantoja, 2008). Ad un basso profilo socioeconomico possono corrispondere, dunque, insani comportamenti di consumo oppure difficoltà di accesso ai servizi pubblici per l'impiego – che rendono conseguente la difficoltà di garantire il rispetto delle condizioni di fruizione dei benefici e, dunque, la successiva l'applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto delle condizionalità.

Lavoro informale e dipendenza dall'assistenza ricorrono negli studi di Miller e Tsoka (2008) e Molyneux (2006), dove il profilo delle famiglie sanzionate si arricchisce di elementi biografici, recanti le narrazioni delle difficili condizioni di lavoro delle famiglie che percepiscono redditi a nero e che sono solite alternare periodi di fruizione intermittente dei benefici a periodi di assistenza più lunghi e continuativi. Rispetto all'uso del denaro, i beneficiari sanzionati hanno maggiori probabilità di sperimentare disagi materiali rispetto alle loro controparti non sanzionate e utilizzano il denaro per pagare le utenze e soddisfare bisogni di prima necessità.

Come si può intuire, il quadro valoriale su cui le condizionalità sono chiamate ad impattare è molto vario ed articolato. Nonostante le differenze di incidenza – tra i programmi condizionali e quelli non condizionali – sul raggiungimento dei risultati sperati, Arnold ritiene che gli effetti dei CCT sull'accrescimento dello standard di vita delle persone siano limitate oltre che inconcludenti (Arnold *et al.*, 2011, p. 142); non ci sono dubbi sul fatto che l'impatto sociale dei CCT sia positivo nell'alleviamento delle condizioni di povertà e marginalità estrema, ma quello che non è altrettanto chiaro è il nesso causale che lega l'impatto positivo delle misure (la fuoriuscita dalla povertà) ai vincoli condizionali (l'impegno alla ricerca di una occupazione, a provvedere all'assistenza sanitaria e all'istruzione dei minori, ecc.).

Partendo dalle deboli e scarse evidenze empiriche sugli effetti delle condizionalità, è lecito chiedersi se l'efficacia dei programmi di educazione alimentare debba essere imputata all'inserimento dei genitori in percorsi condizionali volti a chiarire i benefici derivanti dai controlli sanitari e dall'assunzione di alimenti nutritivi per i bambini, o se invece lo stesso effetto avrebbe potuto presentarsi anche in assenza di condizionalità, promuovendo campagne di sensibilizzazione all'educazione sanitaria che in questo modo avrebbero sostituito i costi di gestione riferiti alla struttura di coordinamento istituzionale richiesta dall'applicazione delle condizionalità (Re-

galia, 2006). Partendo dalle stesse premesse critiche, Liliana Leone (2017) ripartisce le evidenze empiriche raccolte dagli studi di valutazione d'impatto dei CCT fra argomenti *pro* e argomenti *contro* l'utilizzo delle condizionalità. Ciò che si pone in risalto in entrambe le prospettive – pro e contro – è la complessità del processo di imputazione causale, in considerazione di meccanismi di risposta alle condizionalità non sempre percettibili.

1.5.1. Meccanismi di risposta alle condizionalità

Alla base della concezione positiva dell'uso delle condizionalità si trova un'immagine altrettanto positiva, o proattiva, di attore sociale (il beneficiario), inteso più come un adulto capace di agire per risolvere i propri problemi che come un soggetto passivo imbrigliato nelle maglie dell'assistenza (Fiszbein, Schady, 2009). In questa prospettiva, al concetto di *condizionalità* si accosta quello di *corresponsabilità*, che amplia la relazione *assistente-assistito*, ripartendo diritti e doveri impliciti nella fruizione del beneficio economico. L'applicazione degli schemi condizionali può, per certi versi, incidere sulla dimensione motivazionale e valoriale delle famiglie beneficiarie, ad esempio incentivando l'investimento nell'educazione, nella salute e contrastando le abitudini alla disinformazione (nell'accesso ai servizi). Un altro aspetto positivo, connotato nella relazione *assistente-assistito*, ha a che fare con il rafforzamento della fiducia istituzionale (Freeland, 2007; Frey, 2008; Standing, 2007), soprattutto a fronte dell'acquisita capacità di negoziare le proprie richieste, districandosi tra gli uffici pubblici e superando lo schermo dello stigma sociale (Molyneux, 2006; Bradshaw, 2008) che, molto spesso, impedisce alle famiglie di ceto medio cadute in povertà di richiedere benefici di tipo assistenziale.

La complessità delle situazioni sociali su cui insistono le condizionalità spinge a usare alcune cautele quando si tenta una descrizione della loro efficacia che non tiene conto della molteplicità di variabili legate a scelte non sempre manifeste (l'adesione al programma di educazione alimentare per il proprio figlio potrebbe valere solo per il tempo di durata del beneficio per poi essere abbandonata al termine della prestazione). Alcune dimensioni latenti, legate alla sfera motivazionale degli assistiti, possono invalidare, *in nuce*, l'applicazione dello schema condizionale.

Sulla scia di queste premesse, la condizionalità viene considerata come uno strumento che serve ad orientare il corso dell'azione, non un dispositivo miracoloso che induce al comportamento desiderato: «Conditionality is often sold as a miracle device to get children back to school, have households take preventive health measures such as vaccinations, persuade women to deliver their babies in health clinics, etc. Conditionality itself can

however only address constraints that are related to the behavior of households and do very little in terms of households' supply side and financial constraints. Evidence on the relative cost-effectiveness of demand- and supply-side interventions is scarce» (Shüring, 2010, p. 21).

Quando i CCT si rivolgono a famiglie/individui che mostrano già di avere il comportamento richiesto (de Janvry, Sadoulet, 2006; Das, Do, 2005), la condizionalità produce l'effetto di promuovere il comportamento esistente, con uno spreco di risorse che si ravvisa in particolar modo nei casi in cui il trasferimento monetario viene erogato alle famiglie che già mandano regolarmente i loro figli a scuola e dove non sono richiesti cambiamenti nel comportamento (si richiede la frequenza scolastica in chi non fa mai assenze) (Leone *et al.*, 2017).

In questi casi, sostiene Shüring (2010, p. 21) «behavior is not the actual problem». In altri casi, l'esercizio delle condizionalità può distorcere il consumo delle famiglie, alterando il loro equilibrio, modificando le loro scelte di investimento, e riducendone il livello di benessere. Martinelli e Parker (2003) sostengono che non sempre i policy makers considerano il costo-opportunità che la famiglia è chiamata a sopportare per seguire lo schema condizionale. Un genitore potrebbe considerare più conveniente lavorare i campi anziché impiegare il proprio tempo in attività che non apprezza e che non ritiene abbiano valore (ad es. eseguire il monitoraggio mensile della crescita del bambino). Il monitoraggio, controllo e le verifiche connesse all'applicazione delle condizionalità possono comportare inefficienze nell'implementazione¹⁴ con costi notevoli, sia diretti che indiretti, per l'amministrazione e i potenziali beneficiari. Quando l'applicazione delle condizionalità richiede un programma di monitoraggio troppo complesso, costoso e meno efficiente, si diffondono pratiche di tipo corruttivo, dovute ai comportamenti non conformi sia dei beneficiari (basso grado di *compliance*) sia degli operatori (de Britto Feitosa, 2004). Anche i difetti

¹⁴ L'applicazione degli schemi condizionali dipende dalle pratiche locali e organizzative dei sistemi di welfare: «Enforcement is an important factor in the way sanctions create a work-oriented assistance system, and who is adversely affected. Lax enforcement can nullify their effect. Efforts to promote compliance, including providing clear information on sanctions, may encourage families to take appropriate steps to achieve self-sufficiency, and reduce the number who lose benefits due to sanctions. State and local office procedures for implementing sanctions vary considerably, and may influence the role of sanctions in welfare reform. Thus, these procedures and the decisions that program administrators, intermediaries and case managers make provide an important context in understanding the role of sanctions. To date, there has been scant systematic review of how sanction policies are being implemented in local welfare offices. The research that has been done suggests that recipients often aren't clear about sanction policies, and that implementation of these policies varies considerably» (Pavetti *et al.*, 2003, p. 24).

di comunicazione, e varie forme di asimmetria informativa che dipendono dalla discrezionalità degli operatori¹⁵, possono ridurre il grado di *compliance* da parte dei beneficiari del sostegno, ignari degli obblighi connessi alla condizionalità. Questo è particolarmente vero quando solo una parte dei beneficiari «receive a clear message about what is expected of them and the consequences for non compliance, while others may be less informed» (*ibidem*, p.24).

Le condizionalità possono condurre ad una perdita di efficienza, sia per il modo in cui sono concepite, sia per il modo in cui vengono empiricamente implementate; la loro applicazione può richiedere investimenti, anche ingenti, in termini di costi finanziari e sociali, provocando delle inefficienze di progettazione e implementazione (Bastagli, 2009) con delle conseguenze di impatto negative, visibili nell'adozione di comportamenti contrari rispetto alla direzione del cambiamento auspicato (Kremer, Miguel, 2009).

Continuando, le condizionalità possono avere un impatto negativo sull'impegno di coloro che non sono intrinsecamente motivati a svolgere le attività per cui sono stati vincolati; in casi come questi, la condizionalità potrebbe essere percepita come un dispositivo di controllo e, quando ciò accade, le persone perdono la loro *motivazione intrinseca* interrompendo l'attività al termine della ricompensa (il trasferimento in denaro). Questo accade quando si attribuisce un peso maggiore alla ricompensa esterna anziché alla *motivazione intrinseca* (Deci, Koestner, 1999). Altri autori (Aber, Rawlings, 2011) hanno criticato il sistema di incentivi connesso alle condizionalità; esso sembrerebbe poco promettente proprio perché renderebbe difficile il mantenimento del comportamento; questo è vero soprattutto quando gli incentivi si sostituiscono all'iniziativa individuale e alla motivazione intrinseca: «incentive-based CCT programs have been criticized for paying people to engage in

¹⁵ In particolar modo, l'orientamento alle sanzioni varia a seconda della discrezionalità dei case managers, della cultura organizzativa sedimentata nei servizi sociali e dalle pratiche locali di welfare: «the enforcement of sanctions may be influenced by case managers' ability to identify barriers to employment, time to monitor and track participation in program activities, approach to case management, and comfort initiating a sanction. Case managers have primary responsibility for encouraging and monitoring program participation and considerable discretion in initiating a sanction. Within local offices, some case managers initiate sanctions more frequently than others. Some states take steps to promote fairness in the implementation of sanctions» (*ibidem* p.25). La *non compliance* degli operatori è stata accertata anche nei programmi scolastici (condizionali) avviati in Nicaragua dove la promozione degli alunni avveniva anche nei casi di insuccesso scolastico per evitare che fosse sospeso il beneficio economico alle famiglie degli studenti che, gli insegnanti, ritenevano particolarmente bisognosi di assistenza. In questo caso, il meccanismo inatteso riguarda il comportamento degli insegnanti che reagiscono al programma condizionale modificando i propri comportamenti e alterando il sistema di riconoscimento delle competenze acquisite, in questo modo inficiando la possibilità di apprendimento dei minori (effetto perverso) (Shubert e Slater, 2006).

behavior that they should be expected to engage in without incentives. Moreover, there are concerns about the sustainability of the desired behavior once payments are ended. Evidence from some incentive initiatives in both health and education suggest that many positive behavioral changes are not maintained after withdrawal of the cash incentives» (*ibidem*, 2011, p. 6).

In conclusione, le evidenze raccolte dalle valutazioni dei CCT realizzati nei Paesi in Via di Sviluppo (America Latina, Asia e Africa) mostrano che le condizionalità non sembrano necessarie per evitare i consumi non meritori¹⁶; emergono, invece, evidenze contrastanti ed ambigue sul ruolo giocato dai CCT nel favorire forme di apprendimento linguistico e cognitivo dei minori (Paxson, Schady, 2007); accanto ai modesti miglioramenti riscontrati sul benessere educativo dei minori, Fiszbein e Schady (2009) valorizzano le componenti legate al rafforzamento delle capacità genitoriali, ottenute grazie alla partecipazione ai programmi condizionali.

I meccanismi di funzionamento dei diversi schemi sono molto diversificati, ma in linea di massima la loro diffusione è stata ritenuta un'opportunità per migliorare la qualità della vita nelle regioni dove si registra un gap delle politiche di welfare (Bastagli, 2008). In tab. 1 si offre un riepilogo delle dimensioni, degli effetti e delle ricadute derivanti dall'applicazione delle condizionalità su individui e famiglie in difficoltà.

¹⁶ Uno studio condotto da Ghelani e Stidle (2014) mette in forse l'accostamento tra povertà e consumo di beni non meritori dimostrando, inoltre, l'assenza di variazioni significative tra schemi *con* e *senza* condizionalità.

Tab. 1 – Box di riepilogo: dimensioni, effetti e ricadute delle condizionalità

Condizionalità e multidimensionalità (Sherman, 2001; Pavetti *et al.*, 2003; Grogger & Karoly, 2007; Dolton *et al.*, 2008; Moffit, 2008; Grigg & Evans, 2010; Leone *et al.*, 2017)

i. Enforcement: si intende la pressione con cui si induce al rispetto delle regole attraverso un più o meno rigido sistema di monitoraggio e di valutazione. Un elevato grado di enforcement (*bastone*) può comportare una riduzione/eliminazione del sussidio che non sempre si concilia ad esiti positivi sui beneficiari (l'adulto viene costretto a ricercare una occupazione e la diversa allocazione del suo tempo si traduce nella trascuratezza dell'obbligo genitoriale con effetti contro-producenti sui minori – Programma TANF¹⁷). Un esercizio delle condizionalità come *sermoni* ha prodotto esiti significativamente positivi nel programma New Hope (l'adulto veniva sostenuto e incoraggiato alla ricerca di una occupazione). Infine, la variante *soft* delle condizionalità si esprime nella tendenza a spingere gentilmente al lavoro (*carota*), attraverso la predisposizione di meccanismi di premialità e di incentivi positivi per i beneficiari delle misure (p.es. l'ingresso dei figli all'interno di programmi di educativa territoriale finalizzati alla socializzazione, allo sport, ecc. – programma NDLP¹⁸).

ii. Tipi di sanzioni: a) amministrative, l'esclusione dal beneficio avviene in base a questioni inerenti l'eleggibilità e esigibilità del diritto al reddito; b) comportamentali, che riguardano la mancata attivazione dei beneficiari nella ricerca di un lavoro.

iii. Effetti: a) entitlement effects, si riferiscono alla condizione di svantaggio ingiusto dei potenziali aventi diritto che vengono esclusi dalla policy a causa della estrema stringenza delle condizioni di accesso (*means testing*); b) treatment effects, sono gli effetti negativi sul comportamento dei beneficiari direttamente derivanti dall'applicazione dell'impianto sanzionatorio (sfiducia verso le istituzioni e la ricerca di una occupazione e circolo vizioso dell'assistenza).

iii. Tipo di esito. In particolare, il grado di compliance può variare a seconda del livello di consapevolezza dei benefici derivanti dal rispetto del contratto di welfare stipulato con il case manager.

¹⁷ *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF) è la misura di contrasto alla povertà avviata nel 1996 negli Stati Uniti.

¹⁸ New Deal for Lone Parents, misura anti-povertà rivolta a genitori soli.

Condizionalità e welfare dependency (Bastagli, 2008; Arni *et al.*, 2009)

Le sanzioni sono destinate a contrastare i disincentivi da lavoro, chiedendo ai *claimants* (i richiedenti) l'osservanza di specifiche condizioni comportamentali; riduzioni anche temporanee del sussidio rappresentano una punizione per la mancata obbedienza, o compliance, dei beneficiari «temporary reductions in unemployment benefits [are] punishment for noncompliance with eligibility requirements» (Arni *et al.*, 2009, p. 1). La previsione di condizionalità è giustificata dalla necessità di disinnesare il meccanismo di *welfare dependency*: «When unemployed workers receive unemployment benefits they have a disincentive to search for a job. To restore search incentives often activation measures are introduced. Unemployed are required to attend intensive interviews with employment counselors, to apply for job vacancies as directed by employment counselors, to independently search for job vacancies and to apply for jobs [...] and to attend training programs» (*ibidem*, p. 2).

Condizionalità ed esclusione sociale (Pavetti *et al.*, (2003; Sherman *et al.*, 2001; Grigg & Evans, 2010)

Le famiglie più sanzionate presentano maggiori deficit in termini di capitale umano; si tratta di persone generalmente più svantaggiate, con un basso status socioculturale, destinatarie di misure assistenziali di lungo termine e in una condizione di esclusione sociale.

Condizionalità e asimmetria informativa (Grogger & Karoly, 2007; Fiszbein & Schady, 2009)

Un fattore che determina come le condizionalità influenzano i comportamenti dei beneficiari concerne il grado di chiarezza delle regole. Lacune significative nella conoscenza delle responsabilità connesse all'erogazione dei benefici economici possono dipendere dall'asimmetria informativa e dal livello di complessità del sistema di disposizioni che regola l'accesso al beneficio.

Condizionalità e lavoro nero (Arni *et al.*, 2009; Lance *et al.*, 2014; Janz e Klenk, 2008)

Le sanzioni che riguardano i beneficiari maggiormente esposti al lavoro di tipo informale non producono effetti significativi sul cambiamento del comportamento: «tra i richiedenti che avevano ricevuto sanzioni multiple c'era la netta sensazione che nessuna forma di sanzione avrebbe funzionato per influenzare il loro comportamento, in particolare poiché i meccanismi di coping impiegati – tra cui si annoverava il lavoro di tipo informale – permettevano agli utenti dei servizi di gestirsi finanziariamente» (Janz e Klenk, 2008, p. 57).

1.6. Limiti dell'*instrumental behaviourism* nel *welfare conditionality* di matrice anglosassone

Negli ultimi tempi, una nuova forma di *instrumental behaviourism* è giunta ad orientare i diversi settori della politica sociale internazionale e, in special modo, britannica. La svolta verso il rafforzamento della previsione di condizionalità nella progettazione sociale è avvenuta nelle ultime due decadi; le prescrizioni che enfatizzano, e in un certo qual modo stressano, il ruolo dell'attivazione, della *social responsibility* e della reciprocazione, insita nel contratto stipulato fra stato e cittadino in vista del mantenimento dell'impegno individuale di fuoriuscita dalla povertà, ricorrono in numerose definizioni e descrizioni di *welfare conditionality* (Watts *et al.*, 2014; Ball *et al.*, 2016). Si legge, infatti, che «the terms of conditionality are therefore inherently behaviour-based» (Dwyer, 2004); «conditionality can be defined as a contractual relationship based on ideas of social responsibility, where the citizen receives social assistance from the state, which is reciprocated by practices of positive behaviour change by the citizen» (*ibidem*, 149). Da queste definizioni si intuisce che avranno accesso alle prestazioni di diritto sociale solo quei cittadini che si mostreranno *conformi* ai comportamenti desiderati e, in particolar modo, che dimostreranno il proprio impegno nella ricerca attiva di un'occupazione (Gray, 2014). Nel Regno Unito, «welfare conditionality [is] based on the principle that aspects of state support, usually financial or practical, are dependent on citizens meeting certain conditions which are invariably behavioural» (DWP, 2008, p. 1).

Le aree di riferimento delle condizionalità sono varie, e le componenti di intervento includono le politiche di sicurezza sociale, di social housing, di giustizia e di immigrazione (Dwyer, 2019). Nonostante le molteplici sfumature e i variegati ambiti di applicazione, un utile punto di partenza per inquadrare le condizionalità all'interno dei processi di cambiamento dei sistemi di welfare deriva dagli studi di Clasen e Clegg (2007) che identificano tre tipi di condizioni che operano all'interno dei sistemi di welfare, attraverso i quali si stabilisce l'accesso dei cittadini nel sistema di protezione sociale: «the first, or primary, condition for the receipt of social security is always membership of a defined category of support... Analytically secondary to conditions of category are conditions of circumstance or in more common social security parlance, eligibility and entitlement criteria. The third and final level of conditionality intervening only after eligibility for benefit has been otherwise established and having the function of regulating the ongoing benefit receipt» (pp. 172-174). Come sostenuto da Dwyer (2019), l'idea di «welfare conditionality is more routinely associated with what Clasen e Clegg labelled conditions of 'conduct' or behaviour» (p. 2).

Nel dibattito anglosassone sulla definizione dei principi che regolano l'accesso alle prestazioni di *social citizenship*, la nozione di *welfare conditionality* rinvia ad un approccio che regola l'accesso ai servizi e alle prestazioni pubbliche in base all'assunzione dell'impegno individuale ad adempiere a particolari doveri (*particular compulsory duties*) e a regole prestabilite di comportamento responsabile (Deacon, 2004).

La declinazione dell'idea di *welfare conditionality* cambia a seconda delle caratteristiche dei sistemi regionali di welfare; l'idea comune che regola le diverse applicazioni consiste nella necessità di innescare un cambiamento nel comportamento dei fruitori dei servizi sociali (DWP, 2008).

«I sostenitori del welfare condizionale credono che estendere, in maniera incondizionata, trasferimenti passivi abbia l'effetto di promuovere inattivismo e irresponsabilità, di radicare forme di dipendenza dal welfare in una 'sottoclasse' separata, che anziché fare affidamento sugli sforzi del lavoro retribuito, preferisce vivere sulle spalle del welfare pubblico» (Dwyer, 2019, p. 4). Per queste ragioni, il welfare condizionale richiama i cittadini che chiedono sostegno e assistenza al dovere di lavorare (*duty to work*), quale premessa per ottenere un'attivazione – nei beneficiari – che sia *enabling* ed eticamente orientata (Deacon, 2004; Watts *et al.*, 2014). Di converso, i critici del welfare condizionale obiettano che il “comportamento individuale” non sempre è causa della povertà; piuttosto, altri fattori strutturali possono ingenerare esclusione sociale e fenomeni di dipendenza dall'assistenza; e soprattutto, è un grave errore di razionalità credere che il comportamento degli utenti dei servizi sociali possa essere suscettibile di cambiamento a seconda dei meccanismi di 'bastone' e 'carota', fatti valere dagli operatori del welfare. In linea di massima, gli scettici del welfare condizionale «ritengono che l'uso delle [condizionalità] sia eticamente ingiustificabile, perché punire gente povera è iniquo, è demagogico e, il focus sulla responsabilità di accettare un lavoro retribuito rischia di invalidare altre forme di lavoro sociale [fuori mercato], come il lavoro di cura» (Dwyer, 2019, p. 4).

Di particolare interesse appare la riflessione sviluppata dal gruppo di ricerca organizzatosi intorno al progetto «Welfare Conditionality: Sanctions, Support and Behaviour Change» (*ibidem*), dove i team di sei università britanniche si sono impegnati nella riflessione sul significato delle condizionalità, i suoi effetti e le variazioni connesse all'ambito tematico di applicazione delle misure. In particolare, la dichiarazione di intenti degli studiosi converge sui seguenti obiettivi:

- sviluppare una comprensione, teorica ed empirica, del ruolo giocato dalle condizionalità nel promuovere e sostenere il cambiamento nei comportamenti degli utenti del welfare;
- approfondire le circostanze particolari e concrete in cui l'applicazione

delle condizionalità risulta eticamente giustificabile. La prerogativa di ricostruire gli effetti delle condizionalità attraverso il coinvolgimento degli operatori di welfare (social workers) e di consolidare le evidenze empiriche raccolte sui beneficiari dell'assistenza attraverso studi di carattere longitudinale incentrati sui percorsi di inserimento sociolavorativo, rappresentano, in sintesi, gli obiettivi conseguiti dal lavoro degli studi più recenti del *welfare conditionality*.

1.6.1. Orientamenti e visioni contrastanti nel welfare conditionality

Nella maggior parte dei paesi dell'area OCSE ad economia avanzata, i dispositivi condizionali di inclusione attiva concorrono alla definizione della strategia di *welfare to work*, caratterizzata dal tentativo di passare dal welfare – cioè da un sistema basato sull'assistenza passiva dei disoccupati – al *workfare*, caratterizzato dalla centralità del lavoro e da misure di attivazione dei soggetti volte a incoraggiare la ricerca di una nuova occupazione e supportare l'ingresso o il reingresso del disoccupato nel mercato del lavoro (Boeri *et al.*, 2000). Oggetto di riflessione è il particolare orientamento al *work-fare* che caratterizza la tradizione politologica e sociale dei paesi anglosassoni; esso si evidenzia nel considerare lo schema condizionale come il nuovo futuro del welfare; «la sua portata [infatti] può essere estesa a un'ampia varietà di gruppi sociali – precedentemente esclusi dall'assistenza: disabili, persone sole e, dal 2013, lavoratori sottopagati fruitori dello Universal Credit – UK» (Dwyer, 2004, p. 6). Quest'ultima misura ha segnato definitivamente la transizione del sistema britannico dal welfare al work-fare (2013-2022) con l'estensione del regime di condizionalità ai lavoratori a basso reddito e ai beneficiari dei sussidi per l'alloggio.

Le evidenze empiriche, raccolte dagli studiosi, dimostrano come la regolazione locale dei sistemi di welfare incida sulle carriere assistenziali delle famiglie vulnerabili. In particolar modo, la discrezionalità delle scelte degli assistenti sociali (social workers) – e che si evidenzia, p.es, nel concedere prestiti aggiuntivi ad una stessa famiglia in condizione di difficoltà – viene confermata dalla necessità di «protect the interest of those who are in vulnerable circumstances or who may face challenges in dealing with a new system» (DWP, 2008, p. 6). Gli spazi di *discrezionalità* interni al sistema incidono sul modo in cui vengono fatte concretamente valere le condizionalità (Stinson, 2019). Alcune interessanti discussioni sull'applicazione delle condizionalità negli schemi di protezione rivolti ai senza fissa dimora pongono in risalto gli elementi di insuccesso connessi al disegno delle misure e alla stringenza del means-testing; in queste circostanze le condizionalità

possono rappresentare un limite per il concreto esercizio dei diritti di cittadinanza rivolti ai migranti (Serpa, 2019). Le Assistenti Sociali, intervistate da Jones (2019), sono particolarmente critiche della valenza induttiva degli schemi condizionali; in particolare, le operatrici enfatizzano «the virtues and advantages of their ‘unconditional’ approach to supporting people» (*ibidem*, 2019, p. 112), individuando nel basso grado di compliance degli users (homeless) e nei sentimenti di alienazione e di acritica partecipazione al sistema di obblighi e incentivi al lavoro il limite principale dell’applicazione delle condizionalità (l’influenza dello schema condizionale sul comportamento cesserebbe subito dopo la fine del provvedimento, a causa della forzatura richiesta al beneficiario non supportata da reale motivazione). Altri studi confermano la preferenza accordata dagli users per il lavoro informale e non regolamentato, pur di non «sopportare l’incombenza» (Dinu e Scullion, 2019) del sistema di controllo e sorveglianza (condizionalità) associato alle prestazioni del welfare condizionale.

Tra i limiti degli schemi condizionali di sostegno al reddito si annoverano le difficoltà degli incentivi di orientare le famiglie verso il comportamento desiderato. I dispositivi normativi rispondono ad un tipo di razionalità situazionale e circostanziata; a seconda dei concreti contesti di applicazione della regola di condizionalità, è possibile distinguere tra casi di insuccesso, riconducibili alla mancata modificazione del comportamento (*no behaviour change*), e casi di successo parziale, dove la tenuta del cambiamento è temporaneamente limitata (*temporary behaviour change*) (Ball, 2019). Secondo Emily Ball, la previsione di un *behaviour change*, nella direzione disegnata dai provvedimenti di *work-fare*, diventa pura retorica quando si ha a che fare con famiglie ed individui multiproblematici (*troubled families*), la cui condizione di svantaggio va migliorata seguendo un approccio incrementale che consideri il cambiamento come «l’esito di un processo ottenuto a piccoli passi», senza forzature atteso che «the punitive elements of welfare conditionality are of limited value in bringing about positive behaviour change in this context» (Dwyer, 2019, p. 9).

L’intensificazione degli approcci (politologici) di utilizzo delle condizionalità sembra essere la diretta conseguenza della bassa compliance mostrata dagli users coinvolti nel *Troubled Families Programme*. Le aspettative connesse ai comportamenti desiderati – spiega la Ball – non sempre sono comprese; a sua volta, questa circostanza, «has created ongoing demand by politicians for more intensive and enforcement based approaches to address unacceptable behaviour, including those that grip the whole family and their problems before long term effect of poor behaviour manifest themselves» (*ibidem*, p. 150). Quando l’applicazione delle condizionalità richiede un intervento di aiuto pratico e immediato su famiglie multipro-

blematiche, ci si accorge che il «cambiamento è più complesso; [alcune famiglie] non possono cambiare perché resistono al cambiamento o perché non ottengono progressi e quindi non prestano fede all'impegno del cambiamento». Per queste famiglie, il cambiamento si configura come un processo incrementale, da realizzarsi «day to day without equating to transformative behaviour change» (*ibidem*, p. 151). Insita nel processo di aiuto è una razionalità di tipo procedurale (situazionale, perché circoscritta al provvedimento) che nasce dal lavorare con famiglie vulnerabili, dunque dal risolvere problemi immediati e bisogni di base, il cui soddisfacimento richiede un approccio al *problem solving* aperto e partecipativo, più flessibile dell'orientamento al comportamento stabilito dallo schema condizionale.

Al centro degli approcci condizionali c'è la reale convinzione che per eradicare la «cultura della povertà» (Welshman, 2017) sia necessario adottare un modello di welfare contrattuale che consideri alla base del patto stretto con i cittadini l'impegno delle agenzie pubbliche a contrastare la pigrizia, la devianza, la dipendenza, la amoralità e, non ultima, la mancanza di ispirazione (Tepe-Belfrage e Montgomerie, 2016) – quali tratti essenziali che il discorso pubblico sembra imputare al comportamento dei poveri.

La svolta verso le politiche punitive viene sostenuta dai teorici dell'*underclass*¹⁹, per i quali le politiche statali avrebbero sedimentato la cultura della povertà, favorendo dipendenza e disincentivando la ricerca di un'occupazione. I limiti di questo orientamento vengono invece approfonditi nello studio sul *caseworker approach* – rivolto alle famiglie coinvolte nel programma Troubled Families Programme (TFP) – di Emily Ball. Per le famiglie in difficoltà estrema non basta garantire «comprehensive packages of support»; diversamente, la costruzione di un rapporto di fiducia e la disponibilità a cooperare sembrerebbero le uniche condizioni per ottenere risultati concreti in termini di «challenge anti-social behaviour» (Ball, 2019, p. 155).

Come già evidenziato nella revisione sistematica delle esperienze di applicazione dei CCT in America Latina, anche la ricerca tematica nel Regno Unito conduce ad analoghe considerazioni circa l'esistenza di un duplice orientamento, a favore e contro le condizionalità (Bewley *et al.*, 2016).

¹⁹ In particolar modo, fanno notare gli autori prima citati, per alcuni sostenitori della teoria dell'*underclass* le diverse forme di svantaggio familiare sono un attributo del comportamento individuale e una conseguenza delle scelte di consumo, sociali e relazionali dei poveri. «Tali comportamenti sono rafforzati dalla generosità dello Stato Sociale, che si ritiene incoraggi la dipendenza e scoraggi l'adesione al lavoro» (Ball, 2019, p. 152). I poveri sono stati definiti in maniera spregiativa come coloro che «dipendono dallo Stato», che «mancano di rispetto all'autorità» (Cameron, 2011). In questa prospettiva, scopo principale del modello di intervento «behaviour based» consiste nel rieducare le famiglie al valore del lavoro (Gray, 2014), sviluppando interventi correttivi a valenza preventiva, finalizzati a limitare gli effetti sociali della riproduzione della povertà.

Da un lato, e considerata la tradizione assistenziale di work-fare tipicamente britannica, gli approcci punitivi, di sorveglianza e di controllo, continuano ad essere al centro del policy making (Garrett, 2007). Tra i sostenitori della svolta condizionale è convinzione diffusa che le famiglie multi-problematiche vadano “forzate” all’idea di cambiamento e orientate a ricercare nel proprio passato la causa della sofferta condizione di disagio. Solo le condizionalità possono rappresentare «a way forward in terms of reducing anti-social behaviour and homelessness, improving parenting, and decreasing costs to local authority services» (Jones *et al.*, 2015, p. 125).

Si oppongono alle forzature intrinseche del welfare condizionale i sostenitori di un approccio al cambiamento di tipo *incrementale*; sui nuclei in difficoltà il *cambiamento* si può ottenere solo a mezzo di un processo molto complesso, che consiste in interventi di 1. immediata riduzione del rischio (eventi traumatici; consumo di droghe; violenza, etc); 2. mantenimento dell’equilibrio familiare raggiunto attraverso il supporto genitoriale, e più in generale delle relazioni all’interno della famiglia; 3. fuoriuscita dalla condizione di disagio, di norma resa possibile quando la situazione di svantaggio lamentata dal nucleo è meno complessa. Emily Ball fa notare che la percezione del cambiamento, e la riuscita del percorso di indipendenza dall’assistenza, dipende dalla cronicità dello stato di disagio a cui, generalmente, si associa l’assenza di cambiamento (*no behaviour change*). In alcune circostanze, il tipo di intervento apportato dai caseworkers ha richiesto una negoziazione degli obiettivi dei percorsi di inclusione sociale in linea con le esigenze manifestate dai nuclei in difficoltà e tenendo in considerazione la loro spendibilità sul mercato del lavoro. A seconda della problematicità del nucleo, i case-workers hanno adottato strategie di volta in volta diverse: «the practitioners used ‘creaming’ and ‘parking’, a strategy used by agency staff to work with clients who have the capacity to enter the workplace quickly (‘creaming’), or warehouse those who are much further from the labour market (‘parking’)» (Ball, 2019, p. 166).

L’esempio, sopra citato, delle strategie messe a punto dai case workers per adeguare gli obiettivi della policy alle particolari esigenze dei nuclei in difficoltà fa emergere quanto sia complicato forzare un nucleo in difficoltà al cambiamento auspicato: «This fundamentally returns to why welfare conditionality – mandatory engagement of families under threat of sanction such as eviction and loss of children to public care – is likely to be unsuccessful» (*ibidem*, p. 170), atteso che il lavoro dei caseworkers consiste nel “sostenere”, piuttosto che “forzare” le famiglie al cambiamento.

Tra i limiti riferiti all’applicazione delle condizionalità si sottolineano i meccanismi di stigma e discriminazione sociale (Beatty, Fothergill, 2016) e le difficoltà di recupero dell’autostima connesse all’attuazione di procedure

di inclusione sociale estremamente vincolanti (Povey, 2017). Si tratta di effetti che provocano un aumento delle diseguaglianze sociali e che enfatizzano i sentimenti di esclusione nelle categorie sociali più a rischio di marginalità (Serpa, 2019).

In risposta alle palesi inefficienze del sistema condizionale, Jones *et al.*, (2019) enfatizza gli esiti positivi del sostegno che le Organizzazioni del Terzo Settore, in diversi interventi di recupero sociale, hanno offerto ai senz'altro «attraverso la formulazione della richiesta *non condizionale* di impegnarsi in programmi di formazione ed educazione» (p. 111). Anche altri studi confermano le palesi difficoltà che l'applicazione delle condizionalità comporta sull'aggancio delle persone economicamente più svantaggiate (Dinu e Scullion, 2019) e rispetto alle quali torna difficile pensare ad un percorso di cambiamento che non sia concertato, partecipato e negoziato con le Istituzioni.

1.7. Riflessioni conclusive. Le contraddizioni del welfare condizionale nel quadro della politica europea

Da qualche tempo, il richiamo alla *questione sociale* continua ad inviare segnali, sempre più manifesti, dei profondi cambiamenti nella struttura delle diseguaglianze del nostro Paese (Ranci, 2002).

Come sostenuto da Ranci Ortigosa (2018), «la consistente presenza della povertà costituisce [...] la 'questione sociale' più rilevante, accanto e unitamente a quelle del lavoro e dell'occupazione. Una questione non congiunturale, ma strutturale [...] che richiede alle forze politiche di farne oggetto non di competizione più o meno pedagogica, ma di attenzione e di impegno convergente per non dissipare quanto è stato fin qui fatto [...] ma per assumerlo e promuoverlo ulteriormente verso obiettivi di contrasto e riduzione della povertà e dell'emarginazione ancora lontani dall'essere raggiunti» (pp. 25-26).

Disuguaglianze plurali e nuovi profili di rischio si accompagnano ad una costellazione di interventi mirati verso categorie di bisogno specifiche della popolazione, individuate sulla base di criteri stringenti e condizionanti (Ranci, 2010; Esping-Andersen, 2002; Taylor-Goby, 2004; Bonoli, 2005).

Nel cambiamento di scenario, profilatosi a partire dall'inizio degli anni 2000, quasi tutti i paesi membri dell'UE hanno avviato un processo di ricalibratura (Vandenbroucke *et al.*, 2011; Hemerijck, 2013) dei propri sistemi nazionali di welfare, mediante la previsione di misure di sostegno economico rivolte al contrasto dello zoccolo duro della povertà che, come confermato dalle statistiche ufficiali europee, sembra oggi riguardare i c.d. nuovi poveri.

In particolar modo, si tratta di misure complesse, ispirate alla realizzazione di un welfare attivo, promozionale e delle capacità (Paci e Pugliese,

2011; Ascoli *et al.*, 2016; Sen, 2000); alla garanzia, per tutti, dei servizi e delle risorse di base; al coordinamento e all'integrazione tra servizi socio-sanitari, servizi di assistenza economica e servizi per il lavoro (CPI), questi ultimi direttamente coinvolti e impegnati nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Una complessiva integrazione tra politiche di inclusione sociale e politiche di promozione dello sviluppo economico ha rappresentato il tratto distintivo della Strategia Europea per l'Occupazione e delle successive revisioni (2000-2005/2006-2010)²⁰ basate sul raccordo tra politiche inclusive e politiche di inserimento lavorativo. Più da vicino, la Raccomandazione (CE, 2008) «sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro» ha integrato la garanzia di un supporto adeguato al reddito²¹ alle politiche attive e dell'occupazione, sviluppando una definizione più compiuta del ruolo dell'occupazione in vista dell'adozione di strategie di contrasto dello svantaggio sociale²², finalizzate a garantire una crescita

²⁰ Con la strategia di Lisbona trovano la loro più compiuta consacrazione le politiche attive del lavoro per la prevenzione dei rischi di esclusione sociale e la promozione degli obiettivi di employability, da garantire attraverso dispositivi di *flexicurity*: creazione di nuovi posti di lavoro; deregolamentazione e flessibilità contrattuale; aumento della coesione sociale attraverso la gestione efficiente dei costi, delle responsabilità tra autorità pubbliche e imprese e la previsione di "forme di condizionalità" al lavoro che siano congrue alle aspettative di vita e di capacità del beneficiario, e che riducano il grado di ambivalenza e di contraddittorietà di queste politiche, «spesso curvate [...] sul cosiddetto *workfare* cioè sull'erogazione di sussidi, anche a titolo di RM, fortemente condizionati all'obbligo di accettare occasioni di lavoro, talvolta addirittura non coerenti con il bagaglio professionale e il titolo di studio dei soggetti» (Bin Italia, 2012, p. 97). «Miglioramento della crescita economica e aumento dell'occupazione forniscono i mezzi per sostenere la coesione sociale e la sostenibilità ambientale» (CE, 2010, p. 50). In generale, la concreta realizzazione degli obiettivi di coesione sociale viene ricompresa all'interno di una dimensione "lavoristica" da sostenere con la garanzia di lavori di qualità (Social Investment Package, 2013).

²¹ Il richiamo alla prospettiva di una modernizzazione dei sistemi di protezione sociale si rende chiaro con la garanzia di: 1. un sostegno adeguato al reddito, attraverso la revisione dei sistemi di protezione sociale, finalizzati alla formazione professionale e all'inserimento nel mercato del lavoro; 2. mercati del lavoro inclusivi, che favoriscano le politiche attive e gli incentivi all'occupazione; 3. servizi di qualità, con riferimento a quelli di: assistenza sociale, dell'infanzia e alla rete dei servizi sanitari; occupazione e formazione e sostegno all'alloggio (Raccomandazione CE/2008).

²² La "road map" della politica sociale europea (Agenda 2006-2010) qualifica le politiche nazionali degli stati membri a partire dalla promozione degli obiettivi di inclusione attiva e di solidarietà verso le categorie sociali più svantaggiate, recando disposizioni di principio anche sul piano del *work life balance*, dunque della realizzazione della parità di genere. Aspetti che verranno confermati nella Raccomandazione della Commissione UE (2008/867/CE), di cui sopra. In tale prospettiva, la previsione è che le politiche dell'inclusione attiva contribuiscano a) al rispetto dei diritti fondamentali; b) all'uguaglianza tra gli uomini e le donne e le pari opportunità per tutti; c) alla inclusione sociale rivolta ai vari gruppi vulnerabili della popolazione; d) alla coesione territoriale, intesa in termini di infrastrutturazione sociale; e) all'investimento nelle politiche sociali e dell'occupazione, seguen-

economica intelligente, sostenibile e inclusiva (Strategia di Lisbona 2010), caratterizzata da alti livelli di occupazione, coesione sociale e riduzione della povertà²³ (Strategia Europa 2020).

In linea con gli obiettivi di coesione sociale ed inclusione lavorativa della Strategia di Lisbona, le politiche di contrasto alla povertà hanno assunto un'impostazione *work-farista* prevedendo che l'erogazione del trasferimento monetario venisse vincolata all'impegno nella ricerca attiva di un'occupazione (Busilacchi, 2013; Toso, 2016; Bolzoni, Granaglia, 2016).

La dimensione di obbligatorietà, cui sembra rinviare il principio del *make work pay*, introdotto dalla direzione politica di Lisbona, si rende evidente nel passaggio dal *welfare* «concezione secondo cui [sussiste] un obbligo a garantire a tutti i cittadini condizioni dignitose di vita» al *workfare* che prevede l'obbligo del cittadino di reintegrarsi e «accettare qualsiasi offerta di lavoro disponibile pena la decadenza del beneficio dal reddito» (Bin Italia, 2012, p. 37). Nello spazio delle politiche neoliberali, la lotta alla povertà, mediante le misure di sostegno economico, può combinarsi alla promozione di corsi di formazione – per il raggiungimento dell'autodeterminazione ed empowerment (Bonvin, Farvaque, 2007; Morel, Palme, 2017) – oppure perseguire obiettivi di attivazione lavorativa e di inserimento nel mercato del lavoro.

Richiamando i limiti legati alla svolta *workfarista* dei sistemi di protezione sociale, molti politologi concentrano la loro attenzione sulle conseguenze dell'accentuazione delle condizionalità che forzano i beneficiari delle misure verso la ricerca di un'occupazione su: *i.* la disqualificazione professionale; *ii.* la diffusione di lavori di bassa lega; *iii.* la trappola della povertà (Bin Italia, 2012). In questa prospettiva si sottolinea quanto la richiesta di un'attivazione lavorativa «vincolante» non solo trascurerebbe il più generale investimento sullo sviluppo del capitale umano (Lister, 2006), ma comprometterebbe il riconoscimento del lavoro di cura svolto dalle donne (Saraceno, 2009), con conseguenze non univoche sulla disuguaglianza di genere, la povertà, la cura e il benessere (Cantillon, 2014; Cantillon, Van Lancker, 2013). La svolta *work-farista* dei regimi di protezione sociale viene sovente ricondotta alla prospettiva del *social investment* (E-

do la logica del ciclo di vita, in modo da poter sviluppare la solidarietà tra le generazioni e interrompere la trasmissione della povertà da una generazione all'altra.

²³ Un primo imponente obiettivo quantitativo di riduzione della povertà viene sancito dal lancio del progetto della Strategia Europa 20-20, adottato nel 2010 per affrontare le sfide della crisi economica e creare le condizioni per una crescita intelligente e sostenibile. I temi del contrasto alla povertà e dell'inclusione sociale assumono un ruolo rilevante nella politica di coesione dell'Unione, che per la prima volta ha fissato un obiettivo quantitativo di riduzione della povertà, pari a 20 milioni di persone, e da conseguire entro il 2020.

sping-Andersen, 2002; Nikolai, 2012) dove intorno al significato da attribuire al termine «investimento» è aperta una *querelle* che considera come centrale la discussione degli effetti che l'attivazione condizionale può generare sulla futura configurazione degli equilibri sociali e intergenerazionali (Sipilä, 2008; Jenson, Saint-Martin, 2003; Lindh, 2012). Se da un lato l'investimento in *economic returns* è finalizzato a migliorare le chances di vita dei beneficiari delle politiche sociali, prevedendo il loro inserimento in percorsi di formazione professionale, dall'altro lato particolarmente criticata è la visione produttivista dell'approccio, all'origine di un uso strumentale, oltre che amorale, dell'investimento sui bambini – a sostegno dei quali lo Stato sociale è chiamato ad intervenire a prescindere dalle entrate che l'intervento economico genera (Sgritta, 2012).

Rientra, in questi limiti, l'effetto indotto dal Social Investment sulle diseguaglianze di genere. In particolare, alla progettazione delle politiche pubbliche secondo la prospettiva del SI è stata spesso imputata un'aspezzatura dell'ottica produttivista o economicista, poco attenta a valorizzare, tra i vari aspetti, il ruolo del welfare informale (*care and child care policies*). Più da vicino, proprio Saraceno (2015) attribuisce all'impostazione del SI il difetto di produrre una diseguaglianza di genere a partire dalla logica del rendimento economico, e sociale, dei costi destinati al contrasto delle povertà delle fasce più deboli della popolazione (con particolare riguardo alla povertà minorile). «In addition to the life course perspective, social investment is based upon a comprehensive household approach, facilitating women's participation in the economy while increasing flexibility in the labour market to allow all workers (men included) to take care of their family members, be they children, parents or other relatives. The social investment concept strongly advocates greater gender equality in the labour market and households as a mean to support employment and family aspirations» (Dhéret, Fransen, 2017, p. 26). Per questi possibili effetti sugli aspetti non materiali del vissuto personale, «la povertà costituisce non solo un problema morale, né solo un problema di equità o giustizia sociale, ma anche un problema di democrazia» (Saraceno, 2013, p. 41).

2. Condizionalità e valori: sistemi complessi di credenze e di interazione sociale

2.1. Introduzione. Il ruolo dei valori nei procedimenti condizionali

Nei dispositivi pubblici destinati al contrasto delle povertà estreme, il ruolo delle condizionalità è inserito all'interno di un complesso sistema di ipotesi che definiscono coesistente la relazione tra comportamento presunto (le aspettative sul modo in cui i poveri si dovrebbero comportare, esibendo un tipo particolare di condotta valoriale) e gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione degli obiettivi di riduzione della povertà (ostacoli di tipo culturale, che hanno a che fare con la storia pregressa degli attori o, ancora, di tipo sistemico, che dipendono dall'interazione tra bisogni espressi e menù di alternative possibili per il loro soddisfacimento).

Come già ricostruito nelle pagine precedenti, il tema dei *valori* emerge con insistenza quando si discutono le evidenze empiriche legate ai *percorsi condizionali* progettati per consentire la fuoriuscita dalla marginalità.

A una breve rassegna del significato attribuito ai “valori” emerge, quale tratto caratterizzante, la loro funzione latente, di orientamento delle rappresentazioni sociali e delle azioni degli individui (Bandura, 1986; Caprara *et al.*, 2005; De Lillo, 2000). In molteplici filoni di ricerca, l'obiettivo di affermare la componente empirica di concetti astratti e ad elevato grado di generalità conduce, sovente, a cortocircuiti logici, che si manifestano quando si pretende di dedurre i valori morali, e i loro cambiamenti, da insiemi più o meno coerenti di comportamenti. Secondo De Lillo (2007) i *valori* sono concetti o credenze, intorno a stati o comportamenti desiderabili, che guidano la selezione e la valutazione di comportamenti e di eventi. L'accento sulla dimensione cognitiva della “desiderabilità”, o della condotta preferibile, si ritrova in molteplici altri significati accordati al termine valore. Per Rokeach (1973), i valori rappresentano i riferimenti ideali che guidano la vita di ogni persona,

sono le convinzioni circa i modi ideali della condotta e rappresentano ciò che spinge a concepire qualcosa come socialmente o personalmente desiderabile. In questo senso, un valore è da intendersi come «un convincimento permanente per cui uno stile particolare di vita o una finalità dell'esistenza è preferibile ad altri stili e finalità» (*ibidem*, p. 5). Secondo Marradi (2005), i valori rappresentano quei «modelli di azione e di condotta ritenuti più appropriati, corretti, giusti, in situazioni reputate di rilevanza cruciale in varie sfere e settori della società»; i valori esprimono «la concezione dominante del modello di convivenza, cioè dell'ordine sociale che la collettività dovrebbe realizzare e rispettare» (*ibidem*, p. 13). I valori sono anche espressione dei bisogni individuali, organizzativi e sociali (Akerlof, Kranton, 2010); essi rappresentano un costrutto organizzativo vincolante che definisce prescrittivamente l'azione rendendo possibile l'interpretazione degli eventi all'interno di un sistema condiviso di idee (Crozier, Friedberg, 1977, p. 4). Una volta acquisiti dall'individuo, i valori possono essere difesi, giustificati, sostenuti ed esortati come personalmente e socialmente desiderabili (Boudon, 2002a, 2002b). La Zucker (1987) ritiene che la capacità delle istituzioni di trasmettere un contenuto di tipo culturale dipenda dal grado di formalismo e di adeguatezza delle risposte del sistema alle richieste degli attori. In tal senso, quanto più un soggetto percepisce come solido il proprio contesto istituzionale, tanto più egli tenderà a trasmettere, senza scostamenti, il contenuto culturale e normativo di quel contesto.

Nella nostra riflessione, l'ambito concettuale dei valori si accosta al dominio fenomenico dei *procedimenti* di erogazione delle misure di assistenza (Pennisi, Agodi, 2001), pensati per orientare la condotta valoriale dei poveri a partire da complessi sistemi di credenze sui corsi d'azione preferibili, definiti in base all'incorporazione di identità e norme che regolano la rappresentazione del povero e le scelte che ci si aspetta che costui assuma relazionandosi con un *alter*. Ciò premesso, le condizionalità, pensate per orientare il comportamento di *ego* verso mete socialmente condivise, possono articolarsi in *procedure decisionali complesse*, che delimitano e definiscono ambiti e spazi di alternative all'interno di strutture specifiche di interazione.

Partendo da queste premesse, nelle pagine che seguiranno, si sosterrà l'importanza del recupero della riflessione:

i. sul *conseguenzialismo metodologico* di impostazione weberiana e sulla distinzione tra due ordini di razionalità, oggettiva e soggettiva, al fine di esplorare i nessi tra teoria dell'azione e valutazione, con specifico riguardo al momento analitico che impegna ellitticamente l'osservatore nella ricostruzione delle ragioni che guidano l'azione sociale;

ii. sui presupposti prasseologici della sociologia dell'azione, riprendendo la fecondità del metodo comprendente e del principio delle buone ragio-

ni, quest'ultimo particolarmente utile per affrontare gli *slittamenti semantico della razionalità*;

iii. sui contributi empirici della *teoria della decisione*, viste le sue notevoli implicazioni per la valutazione dei processi sociali in condizioni di incertezza, complessità e ambiguità.

2.2. Conseguenzialismo e adeguatezza oggettiva. Implicazioni per l'effettualità delle policies

Nel contesto di una riflessione sul *conseguenzialismo metodologico* di impostazione weberiana, Maurizio Bonolis (2010) riprende l'assioma «della inconfondibilità dell'ambito concettuale di una sociologia della conoscenza, ossia di un approccio votato alla ricostruzione di nessi di interdipendenza tra le regole di una conoscenza oggettiva e il loro contesto storico-culturale, con l'ambito concettuale di una 'teoria della conoscenza', ove tali regole si fanno valere come principio universale di validità» (pp. 5-6).

Al fine di proporre una chiarificazione delle implicazioni *conseguenzialiste* che derivano all'*analista* dei processi di *policy*, l'autore riporta, innanzitutto, i *benefici* della funzione pragmatica dell'analisi sociologica, legandola alla "critica tecnica" dei valori di weberiana memoria e alla funzione «logico-formale del materiale che ci è offerto dai giudizi di valore» (Weber, 1922, trad. it. 2003, p. 12). Prima di tutto, la relazione al valore, dunque, «l'intento di ottemperanza, strumentale o di valore, giustifica la possibilità che l'osservatore valuti eventualmente il grado di 'adeguatezza oggettiva' della condotta ottemperante in rapporto al valore-scopo di riferimento, secondo il principio che Weber stesso denomina di 'critica tecnica dei valori'» (Bonolis, 2010, p. 8). Nell'ambito di questo modello di azione, testualmente, la condotta ispirata alla *razionalità strumentale* ingloba e sussume la valutazione delle conseguenze delle azioni intenzionali, altresì orientate alla ricerca dei mezzi e delle condizioni più utili in vista del perseguimento degli scopi voluti – considerati, razionalmente, delle *conseguenze*. Ponendo in risalto il ruolo dell'osservatore, dunque la sua capacità di dotarsi di un sapere di tipo prospettico – orientato alla ricostruzione ed alla identificazione delle conseguenze previste, impreviste e imprevedibili dell'azione umana dotata di senso – Bonolis tiene ferma la validità del *principium divisionis* che separa il dominio fenomenico dell'agire sociale (argomento sostantivo della riflessione sociologica), dal dominio metodologico in cui si colloca l'interprete/osservatore.

All'osservatore – chiosa Bonolis – spetta l'onere: *i.* di accertarsi che ricorrano i requisiti del modello teleologico dell'azione (scopi, mezzi, aspet-

tative, conseguenze/risultati attesi); *ii.* di adoperarsi nel produrre un giudizio sull'*adeguatezza tecnica*, espresso «guardando alla idoneità dell'azione [...] intesa come 'mezzo' per il conseguimento dello scopo e del valore al quale si ritiene essa intenda ottemperare» (p.11). Nella prospettiva del *conseguenzialismo metodologico*, all'osservatore spetta la ricostruzione analitica dell'azione basata sull'imputazione di «un certo decorso effettuale» a partire da «uno spettro di termini» che «sono assai poco coincidenti, in linea di principio, con l'orizzonte motivazionale di chi agisce» (*ibidem*, p. 13).

La ricostruzione dello schema consequenzialista per l'analisi dell'azione procede, in Bonolis, con la distinzione tra due ordini di consequenzialismo: *i.* il consequenzialismo di prim'ordine attiene al punto di vista dell'osservatore, il quale interviene nel processo dialettico/conoscitivo ricostruendo il modello teleologico (mezzi/fini) che ispira la soggettività dell'azione; *ii.* il consequenzialismo di second'ordine, invece, attiene all'*adeguatezza* di "senso", ossia scaturisce dalla definizione della situazione che ispira la volontà e il disegno di chi agisce, la sua cultura e gli elementi che ne scandiscono la personalità e che, per giunta, non sono né immediatamente accessibili all'osservatore né identificabili all'interno della prospettiva della sanzione e del determinismo degli schemi di condizionamento dei modelli di condotta valoriale.

Continuando, i risultati della Teoria della Deterrenza – a cui Bonolis (2015) ha dedicato una specifica riflessione in *Le ragioni del crimine* – confermano che solo in senso stretto «povertà e desolazione sono indicatori di stato del sistema sociale [...] ossia delle sue condizioni strutturali». Limitarsi a questa semplificazione vuol dire trascurare almeno due ordini di incidenze dalle quali dipende il corso d'azione: «la personalità del soggetto che agisce e il suo sistema culturale di appartenenza»; in questa prospettiva «una persona che ruba, non è credibile lo faccia solo per *effetto* delle sue condizioni materiali, se descritte come tali da un osservatore esterno, giacché esse sono [...], per il soggetto, comunque, sempre oggetto di una rappresentazione e, quindi, contenuto intenzionale dell'azione. Non si può non essere consapevoli del fatto che la disponibilità o meno di risorse materiali non esaurisca in sé lo sforzo di imputazione causale [...] né all'opposto ignorare che le istanze della personalità, apprese o presuntivamente naturali, così come tratti della cultura di appartenenza, possano rendere il comportamento immune dall'incidenza della variabilità materiale» (pp. 12-13).

Il funzionamento dei meccanismi sanzionatori – come descritto nel cap. 1 – può essere compromesso non solo da un sistema poco esperto (lungaggini burocratiche), ma anche da fattori inerenti la cultura e la personalità: «molti reati sono occasionali, molti altri sono compulsivi, altri ancora seriali, altri sono abituali: in tutti questi casi la prospettiva della sanzione, che potrebbe *conseguenzialisticamente* produrre effetti retroattivi di dissuasio-

ne, non sembra decisiva. [...] La percezione di occasionalità favorevole o meno all'infrazione [...] non dipende da una qualche oggettività dell'occasione [...] ma dai termini in cui essa viene rappresentata da chi agisce» (Bonolis, 2010, p. 16). Fatta salva la differenza tra i due contesti d'azione (*soggettivo*, di chi agisce, e *oggettivo*, di chi osserva), Pareto e Weber hanno ricondotto al concetto di *adeguatezza* – ovvero della comprensione e ricostruzione delle ragioni che presiedono all'azione – il momento dell'incontro, o della corrispondenza, tra razionalità soggettiva e razionalità oggettiva. Come anticipato poco sopra, la rilevanza di questa riflessione sui due ordini di *razionalità* presenta notevoli implicazioni per l'analisi e la valutazione del *policy making*. Se da un lato, la rilevanza pratica del tema della razionalità oggettiva poggia sulla diffusione di un sapere tecnico-valutativo che può andare a beneficio della progettazione sociale istituzionale (Bonolis, 2014, p. 9); dall'altro lato, la formulazione del giudizio di *adeguatezza* consente di ricomprendere nel momento interpretativo il comportamento irrazionale o inintenzionale (razionalità soggettiva).

In questa direzione, Crozier e Friedberg (1977) hanno proposto un'interpretazione della sofferenza mentale basata sulla ricostruzione della condizione schizofrenica in termini di condotta strategica. La tesi sostenuta dagli autori è che certe sintomatologie comportamentali designano lo stato di *adeguatezza* delle risposte fornite dal soggetto deviante; l'etichettamento del comportamento del tipo deviante rappresenta, per l'osservatore, un artificio analitico che risponde all'esigenza di una comprensione esplicativa dell'azione. In Weber, la definizione degli elementi che qualificano la condotta finalistica del soggetto dell'azione (genesì dell'azione) e le determinanti della razionalità soggettiva, contribuiscono a definire il modello della "razionalità rispetto al valore", il cui schema analitico si differenzia dagli elementi consequenzialisti della "razionalità rispetto allo scopo". In proposito, pur ammettendo che "non si può mai essere del tutto indifferenti alle conseguenze di un'azione", Boudon ha ripetutamente sottolineato che la razionalità "rispetto al valore", che egli propone di denominare "assiologica", non è di tipo consequenzialista (1998-2000, trad. it. 2002b, pp. 229, 250); ragion per cui, risulta sensatamente contemplabile affermare che la ricostruzione delle conseguenze oggettive di fenomeni di comportamento ispirati al modello assiologico sia possibile solo in senso *ellittico*.

Se Weber non fa alcun cenno riguardo all'ammissibilità di una nozione di "razionalità rispetto al valore oggettivamente adeguata", riservando l'argomento all'esclusivo modello dell'*adeguatezza* soggettivamente perseguita (1919, trad. it. 1971, p. 252), Boudon non sembra condividere questa perplessità, e dopo aver sottolineato che la "razionalità assiologica" non è consequenzialista, aggiunge ripetutamente che ciò non significa che non

sia, comunque, “razionalità” (1998-2000, trad. it. 2002b, pp. 229, 235, 250); «i sentimenti di giustizia, e più in generale i sentimenti di valore, sono uno dei principali fenomeni sociali e certamente uno di quelli che la scienza ha maggiori difficoltà ad affrontare adeguatamente [...] Questa interpretazione scettica della razionalità assiologica che troviamo in Weber è presumibilmente rafforzata dal fatto che spesso si sostiene che Weber sia sostenitore di una teoria dei valori di tipo ‘decisionista’, cioè una teoria secondo la quale i valori ultimi non possono essere fondati» (Boudon, 2002b, pp 87-89). Come avremo modo di argomentare, Boudon si è reso sostenitore di una spiegazione *cognitivista* delle credenze normative. In virtù di una relazione di identità funzionale tra fondamento di ragione (dal punto di vista di chi agisce) e comprensione (dal punto di vista di chi osserva), l’autore si è riproposto di rivendicare una più ampia autonomia della ragione su un piano “non consequenzialista”: le *credenze prescrittive* che si trovano alla base dei valori e dei sentimenti morali poggiano su un fondamento di *oggettività* e vengono percepite dall’attore come *vere* e *giuste* (Boudon, 1995, trad.it. 1997). Lungo questa linea di argomentazione, si supera anche il confine che separa i “giudizi di fatto” dai “giudizi di valore” (Putnam, 2004). A fondamento delle credenze, si ritrovano ragioni che il soggetto dell’azione percepisce sul modo dell’oggettività; si tratta di ragioni forti, incontrovertibili e argomentabili in base all’equazione giusto = vero.

2.3. I presupposti prasseologici della sociologia azionista. Il contributo di Raymond Boudon

Per la valutazione dell’*adeguatezza oggettiva* delle logiche dell’azione sociale, il programma epistemologico di Boudon propone un approccio utile e plausibile alla definizione degli slittamenti semantici dell’*ipotesi di razionalità* dell’attore sociale. Secondo l’Autore del Trattato, «la sociologia dell’azione costituisce un’importante tradizione sociologica [...] essa si raccomanda all’attenzione per la sua trasparenza epistemologica e la sua efficacia pratica» (Boudon, 1992, trad. it. 1996, p. 27); le analisi sociologiche ispirate al paradigma *azionista* riflettono sempre, in forma ellittica, un momento in cui sono esaminate le *ragioni* che vengono addotte dagli attori per giustificare la manifestazione di un comportamento sociale. Il principio secondo cui è necessario ricondurre la spiegazione dei fenomeni macroscopici alle loro cause microscopiche si evidenzia nel postulato della razionalità delle *buone ragioni* – chiara espressione della tradizione dell’Individualismo Metodologico, che è anche il primo principio della sociologia dell’azione; a questo segue il postulato di *razionalità* dell’attore sociale – dal

quale hanno origine il *metodo comprendente* e la prescrizione di considerare ogni fenomeno sociale *comprensibile*, dotato di *senso* ed effetto di azioni, credenze e comportamenti individuali. Cosa vuol dire comprendere il comportamento, l'azione e le credenze di un attore sociale?

Come garantirsi che una proposizione, un enunciato, sul senso attribuito a un'azione, abbiano una validità oggettiva? – sono solo alcune tra le principali questioni poste all'attenzione dal paradigma della sociologia dell'azione. Come chiarito da Boudon, il principio fondamentale secondo cui le azioni individuali debbano ritenersi comprensibili, deve essere rinforzato e trasformato in un postulato di *razionalità*, un criterio formale, in un'unica parola, un principio metodologico che permette di tratteggiare la frontiera tra *razionalità* e *irrazionalità*.

La specificità del contributo di Raymond Boudon alla definizione dei lineamenti di una *teoria della razionalità* presenta alcune potenzialità epistemologiche comprensibili a partire dalla messa in discussione di alcuni aspetti fondazionali delle scienze sociali in generale e della sociologia in particolare (Di Nuoscio, 1996). A tal riguardo, la riflessione dell'Autore sulle *operazioni* di sostituzione di spiegazioni *olistico-irrazionali* con spiegazioni *individualistico-razionali* dei fenomeni sociali segue una precisa *strategia argomentativa* fondata sulla tradizione dell'individualismo metodologico, in seno alla quale la *comprensione* delle azioni individuali diventa un momento essenziale per l'analisi sociologica di qualsiasi fenomeno sociale. Attraverso la soluzione delle “buone ragioni” Boudon propone una concezione della razionalità che costituisce il punto più avanzato del suo sforzo di innovare la teoria dell'azione. L'idea principale della sua teoria è che le persone hanno una “buona ragione” per fare quello che fanno, cioè esse hanno non solo ragioni, ma appunto *buone ragioni*. Data la loro situazione e alla luce delle informazioni di cui dispongono, le persone tendono a fare la scelta che ritengono in qualche modo sia la più giusta tra quelle disponibili, secondo il loro *punto di vista*. Il tentativo di proporre una spiegazione individualistica dei fenomeni, come l'ideologia e le false credenze, che sono stati sempre interpretati su base irrazionalistica¹, conduce il socio-

¹ In *Il vero e il giusto. Saggi sull'obiettività dei valori e della conoscenza* (1997), Boudon si è occupato di spiegare i meccanismi di adesione alle credenze false. Spiegare l'adesione alle credenze *positive*, chiamate così perché vissute dal soggetto dell'azione sul modo della verità, significa: partire dal postulato di razionalità dell'attore sociale, ricostruire a *parte subjecti* le ragioni per “credere”, e infine interpretare l'azione o la credenza come avente un *senso* per l'attore sociale. Nel *Trattato di Sociologia*, Boudon spiega che «è della razionalità ciò che è della verità» (1992, trad. it. 1996, p. 43). I meccanismi del pensiero ordinario, attraverso i quali normalmente si aderisce a idee false sono universali, comprensibili in virtù della limitata razionalità soggettiva dell'attore sociale e condizionati dai *vincoli situazionali* entro cui si inserisce l'azione. Vincoli non eludibili e perfettamente rintracciabili

logo francese ad affrontare, in maniera più compiuta, il tentativo di una ridefinizione del modello di *razionalità*. Boudon (1992, trad. it. 1996) distingue nel concetto di razionalità le opzioni stretta, larga e intermedia.

Dal suo punto di vista, la versione *stretta* della razionalità – in base alla quale un comportamento è razionale quando si basa su ragioni *oggettivamente* fondate – è criticabile «perché porta a considerare come irrazionali tutte quelle azioni che non rispondono a tale oggettività. L'interpretazione restrittiva della razionalità del singolo è l'altra faccia delle spiegazioni di tipo causale-irrazionale» (Di Nuoscio, 1996, p. 103). Quando non è possibile individuare ragioni oggettivamente valide, le cause per spiegare le azioni verranno sostituite, infatti, da derivazioni. Allo stesso modo, è da evitare la versione *larga* o *dilatata* (Sciolla, Ricolfi, 1989), a partire dalla quale diventa razionale qualsiasi comportamento che si basi su delle ragioni, qualunque esse siano. Nell'ultima opzione, quella *intermedia*, è razionale ogni comportamento di cui si può fornire una spiegazione nella forma “X aveva delle buone ragioni per fare Y, perché...”. Questa soluzione linguistica² di derivazione wittgensteiniana appare a Boudon la scelta obbligata da seguire se si vuole evitare il rischio di ridurre la valenza euristica della nozione di razionalità attraverso «tentativi di formalizzazione necessariamente votati all'insuccesso» (Di Nuoscio, 1996, p. 116); essa si rivela utile in quanto, a partire dalla natura delle considerazioni dopo il *perché*, consente di introdurre diversi tipi di spiegazione razionalista³. Al contempo, individuando nelle “buone ragioni” la categoria unificante della razionalità sintetica, ri-

dall'analista più *ottimista* di Boudon, che considera le credenze false “sistemi applicati” di idee dotate di senso. Partendo dai presupposti di questa teoria della razionalità, diventa possibile ricomprendere nella spiegazione su base individualistica (attraverso il metodo comprendente) i comportamenti irrazionali e inintenzionali.

² Le ampie relazioni riportate nei saggi di *Il Vero e il Giusto* (1995, trad.it. 1997) costituiscono delle ben specifiche variazioni intorno all'invito, rivolto al ricercatore, di attenersi ai lineamenti di una teoria della razionalità che si presenta come un “gioco di lingua” e che viene intesa come lo sforzo, da parte dell'osservatore, di ricercare in ogni comportamento sociale, di cui si intenda fornire una spiegazione, le sue “buone ragioni”.

³ Partendo dalla formula linguistica sopra enunciata, Boudon ricostruisce un insieme più ricco di razionalità, distinguendo tra la razionalità: *utilitarista* (X aveva delle buone ragioni per fare Y, perché mosso da interesse); *teleologica* (X aveva delle buone ragioni per fare Y, perché era il miglior mezzo per raggiungere i suoi obiettivi); *assiologica* (X aveva delle buone ragioni per fare Y, perché aveva buone ragioni per crederlo); *tradizionale* (X aveva delle buone ragioni per fare Y, perché aveva sempre fatto Y e non aveva alcuna ragione per mettere in discussione questa pratica); *cognitiva* (X aveva delle buone ragioni per fare Y, perché Y derivava dalla teoria Z e aveva buone ragioni per crederlo). Considerando questo schema, il vantaggio attribuito alla definizione semantica di razionalità rispetto alle definizioni classiche, consiste nel «risolvere le difficoltà che risultano dal fatto che si parla normalmente non solo della razionalità delle *azioni* o dei *comportamenti*, ma anche di razionalità delle *credenze*» (Boudon, 1992, trad. it. 1996, p. 45).

sulta efficace perché introduce l'argomento della razionalità delle *credenze*. In proposito, Di Nuoscio fa notare che, pur con importanti specificità e differenze, la spiegazione dell'azione proposta da Boudon, si colloca in un ambito analitico sostanzialmente weberiano e popperiano: «egli integra l'idea di Popper, secondo cui la forma della spiegazione individualistica è rappresentata dall'analisi situazionale, con l'idea di Weber, che pone a fondamento della spiegazione individualistica una teoria dell'azione basata su una concezione della razionalità più ampia rispetto a quella economica» (pp. 122-123). La proposta di Boudon a favore di una interpretazione su base *razionalistica* dell'*errore* – cioè dei comportamenti che ci appaiono irrazionali *in prima facie* – costituisce il primo passo per una analisi critica dei fondamenti della *teoria delle buone ragioni*, condotta a partire dalla portata dei suoi argomenti e dai ritagli di contesto a cui è stata applicata ogni singola riflessione (Boudon, 1995, trad. it. 1997).

Dalle interpretazioni individualistiche di fenomeni dalla portata generale (cfr. di seguito gli effetti perversi della riforma dell'istruzione in Francia), si desume una concezione del *vincolo situazionale* più definita e complessa rispetto alla versione popperiana (Di Nuoscio, 1996; Demeulenaere, 2015); nel corso delle singole spiegazioni l'Autore procede ad una accurata ricognizione dell'ambito situazionale, inteso nella sua accezione prasseologica, e dei *vincoli* di tipo cognitivo che *condizionano* le azioni individuali.

L'interpretazione estensiva del vincolo situazionale viene generalmente riferita a casi tipici e a spiegazioni situazionali, fondate sulla accurata ricostruzione della situazione problematica *a parte subjecti*, ossia, così come intesa dall'attore sociale. Come avremo modo di meglio specificare nelle pagine che seguono, la particolare attenzione prestata dagli studiosi delle scienze sociali, dagli economisti e dai sociologi dell'organizzazione ai limiti della razionalità oggettiva, riposa su una concezione più *estesa* di razionalità; in proposito, Simon (1947, trad. it. 2001), Crozier e Friedberg (1977), hanno proposto schemi analitici dell'azione basati sulla ipotesi più comune dei limiti pratici che sperimentano gli attori sociali nell'accedere a tutta l'informazione di cui avrebbero bisogno per comportarsi "razionalmente" – nel significato ristretto del termine (Boudon, 1992). Accanto ai problemi connessi all'asimmetria informativa, gli attori impostano il proprio corso d'azione partendo da assunzioni, sistemi di credenze e valori – i cosiddetti a priori logici – non sempre comprensibili *a parte objecti*, ovvero sul modo della razionalità oggettiva. I principi impliciti che orientano le scelte valoriali sono molto spesso accessibili solo all'attore sociale, ma non per questo non afferrabili sul modo della ragione.

Più nel dettaglio, queste *défaillances* spostano la riflessione su un tipo definito di razionalità: la *razionalità assiologica*, riferibile all'ambito della

morale, quindi all'adesione a sistemi di credenze e di valori inerenti temi ben specifici, come quelli della giustizia, dell'equità e della disuguaglianza sociale (Boudon 2002a; 2002b). Come puntualizza Barbera (2004), la fertilità dell'apparato teorico di Boudon si evince proprio nella spiegazione di tutti quei fenomeni e comportamenti che la teoria della scelta razionale standard non sarebbe capace di spiegare. Nel modello cognitivista, la validità intrinseca di una norma è basata sulla convinzione che alcune prescrizioni siano valide a prescindere dalle loro conseguenze, quindi dalla loro capacità di indurre un senso di obbligazione, non necessariamente sostenuto da sanzioni esterne o interne. Proprio questa versione *cognitivista* della teoria della razionalità permette a Boudon di considerare il comportamento razionale come *teleologico* e *non consequenzialista*, ovvero finalizzato al conseguimento di obiettivi in relazione ai quali l'attore si presenta fermamente convinto a prescindere dalla considerazione delle conseguenze strumentali.

2.3.1. Le conseguenze inintenzionali come fattore di indeterminazione

Uno dei temi più spinosi e per certi versi controversi della sociologia classica è la critica al determinismo metodologico, con cui si sono confrontati anche Boudon e Bourricaud (1982, trad. it. 1991). Nè *Gli effetti perversi dell'azione sociale* Boudon (1977, trad. it. 1981) distingue tra due grandi famiglie di paradigmi, *deterministi* e *interazionisti*. Con riguardo alla prima famiglia, Boudon si esprime severamente. Per l'analista sociale, i paradigmi deterministi (tab. 1) sono inutili e costosi; impongono costi estremamente proibitivi e impediscono la spiegazione di fenomeni complessi come i conflitti e i mutamenti sociali. In questa visione, il determinismo ricomprende quei paradigmi che «interpretano un comportamento osservato da parte di un soggetto sociale *esclusivamente* partendo da elementi anteriori al comportamento in questione», considerano «tutti gli atti come comportamenti» interpretabili indipendentemente dalle «finalità del soggetto della sua azione» e «*integralmente* spiegabili partendo da elementi anteriori a questi atti (limitazioni strutturali, processo di socializzazione, ecc.)» (*ibidem*, p. 219). Le proposizioni formulate nel linguaggio dei paradigmi deterministi presuppongono una “sequenzialità causale” nello studio del comportamento del tipo: “A (anteriore a B) spiega B”: “A (anteriore a B) è condizione necessaria di B”; A (anteriore a B) è condizione sufficiente a B”; A (anteriore a B) è condizione necessaria e sufficiente di B”. Come si evince dalla lettura della tabella, tra i paradigmi deterministi l'u-

nica opzione accettabile è quella metodologica (*determinismo metodologico*), in grado di produrre un'analisi del comportamento sociale circostanziata e affidabile, capace di far dialogare fattori di determinazione (valori e scelte interiorizzate) e di indeterminazione (il cambiamento riferibile all'influenza esercitata dai sistemi di interazione sociale). Gli altri tre paradigmi, invece, riducono l'autonomia decisionale del singolo a un complesso di variabili (di preferenza, di orientamento...) anteriori all'azione (cultura e socializzazione), producendo spiegazioni semplicistiche (tautologiche), non credibili e forzate. Assegnando ai fattori extra-individuali il ruolo assoluto di explicans del comportamento individuale, il rischio è di incedere in una *sociologia senza oggetto*, dalla cui cassetta degli attrezzi mancano strumenti dall'imponente rilievo analitico, tra cui si fa menzione dell'analisi delle *conseguenze inintenzionali delle azioni umane intenzionali*. All'interno del suo programma epistemologico, Boudon ha attribuito un peso centrale all'analisi delle *unanticipated consequences*⁴ di derivazione mandevilliana. La necessità di recuperare l'imponente eredità di Merton⁵ lo conduce ad accostare alle riflessioni teoriche sul concetto di effetto perverso la valutazione concreta di esempi di politiche pubbliche (occupazionali e di formazione), il cui fallimento viene concepito come effetto non voluto derivante dalla composizione di scelte individuali razionali.

⁴ La portata e la generalità del testo di Merton (1957, trad. it. 1970) *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, assumono un'estrema rilevanza ai fini della definizione e tematizzazione degli effetti perversi: «le previsioni hanno la tendenza ad autorealizzarsi [...] perché una previsione diventa un fatto sociale fin dal momento in cui viene ipotizzata. Se un numero consistente di persone poste in situazioni analoghe è spinto a nutrire le stesse convinzioni e a fare le stesse previsioni, si può assistere alla nascita di un effetto perverso che assume in questo caso l'aspetto di una realizzazione effettiva delle previsioni in questione» (p. 13).

⁵ La nozione delle *conseguenze inintenzionali di azioni umane intenzionali* è di eredità dell'economia (Hume, Mandeville, Ferguson, Smith). Secondo Boudon, in sociologia l'analisi delle conseguenze inintenzionali ha avuto scarsissima fortuna. Lo stesso richiamo di Merton allo studio delle *unanticipated consequences*, apparso nel 1936 sull'*American Sociological Review*, è rimasto in gran parte inascoltato, tant'è che – nota Boudon – nonostante l'opera dell'Autore abbia dimostrato in modo convincente che gli effetti perversi operino all'interno dei fenomeni comuni della vita quotidiana, e non solo nel caso di fenomeni economici, questa constatazione essenziale è rimasta in grande misura lettera morta poiché «quanto più gli effetti perversi sono frequenti nella vita sociale, tanto più sono rari nella analisi sociologica moderna» (Boudon, 1992, trad. it. 1996, p. 13). Va dunque considerato, secondo Boudon, che dopo i contributi di Marx e Weber, la sociologia è rimasta sostanzialmente estranea alla trattazione degli effetti perversi.

Tab. 1 – Struttura e rischi dei paradigmi deterministi per l'analisi del comportamento sociale

Determinismo metodologico

Assioma: la sintassi determinista (proposizione di tipo A – anteriore a B – spiega B) è compatibile con una interpretazione di tipo interazionista. I valori, le scelte, sono in parte determinate (dalla cultura, dalla socializzazione) e in parte concertate (nel contesto dei sistemi di interazione).

Contesto dell'azione: logica di contratto. L'apprendimento del role set è ricompreso all'interno di sistemi di interazione.

Soggetto dell'azione: capace di assumere decisioni circostanziate (cultura + sistema di interazione)

Obiezione: la spiegazione può essere accettabile purché la sintassi determinista sia resa compatibile con gli schemi di dominio interazionista.

Paradigmi iperfunzionalisti

Assioma: assolutizzazione della nozione di ruolo sociale come explicans universale di tutti i comportamenti individuali.

Contesto dell'azione: logica di contratto e imputazione al singolo di super ruoli rigidi, condizionali e fortemente vincolanti.

Soggetto dell'azione: ridotto margine di autonomia decisionale.

Obiezione della spiegazione tautologica: riconduzione, del tutto arbitraria, di scelte tanto differenti (scelta del tipo di studi) ad azioni dello stesso tipo (percorso professionale intrapreso).

Paradigmi iperculturalisti

Assioma: assolutizzazione della funzione esplicativa dei valori e degli effetti di socializzazione. La nozione di comportamento rituale viene ricondotta al dominio della interiorizzazione dei valori.

Contesto dell'azione: ambiente sociale e processo di socializzazione rappresentano il contesto a cui si riferisce la spiegazione.

Soggetto dell'azione: assenza di autonomia decisionale.

Obiezione della spiegazione non credibile: semplificazione della spiegazione e riduzione della sua portata euristica ai soli fattori di valore interiorizzati (sarebbe auspicabile includere il contributo delle strutture di interazione).

Realismo totalitario

Assioma: assolutizzazione dell'influenza delle strutture sociali sulle condotte individuali.

Contesto dell'azione: istituzioni e strutture di interazione.

Soggetto dell'azione: la capacità decisionale è un prolungamento della struttura di interazione.

Obiezione e spiegazione forzata: forzatura della spiegazione e imputazione causale rigidamente determinata (struttura sociale = struttura delle preferenze individuali).

In chiave individualistico-esplicativa (Elster, 1989a, trad. it. 1993), la genesi degli effetti perversi si coglie nella composizione, su un piano macrosociologico, delle azioni microsociologiche ragionevolmente orientate.

In altre parole, l'aggregazione delle preferenze individuali può produrre effetti non voluti e conseguenze inaspettate, nonostante le buone ragioni che, inizialmente, avevano orientato il principio di condotta. Perseguendo i loro obiettivi *individuali*, gli attori provocano effetti collettivi complessi, talvolta imprevisi, talvolta indesiderabili e che spesso sfuggono al controllo sociale. In questa prospettiva, un *effetto emergente*⁶ è il risultato della composizione delle azioni degli agenti del sistema, dalla cui interdipendenza possono scaturire effetti non voluti e contraddittori.

Come avremo modo di argomentare nelle pagine che seguono, la soluzione prescelta da Boudon con il *paradigma interazionista*, si rivela particolarmente utile per gettare un ponte tra il livello macro (delle policies) e il livello micro (delle azioni individuali). Nei paradigmi dell'interazione si scorgono, infatti, utili categorie analitiche per spiegare la relazione tra le azioni individuali e i fenomeni collettivi da esse prodotti. Questo approccio di analisi si rivela particolarmente idoneo a delineare il profilo sociologico degli effetti perversi, dimostrando come, nonostante i diversi tentativi di regolamentare l'aggregazione delle azioni individuali, l'insorgenza degli esiti imprevisi si riveli ogni volta inevitabile. A seconda delle strutture di interazione, si produrranno diversi effetti perversi, come *effetti di neutralizzazione*, *effetti di amplificazione* ed *effetti di frustrazione*⁷.

Nel programma epistemologico degli effetti perversi (Boudon, 1977, trad. it. 1981), la spiegazione degli effetti delle politiche pubbliche su base individualistico-esplicativa muove dal presupposto che la ricostruzione ana-

⁶ Un altro esempio di effetti di aggregazione semplici è evidenziato da Weber ne *l'Etica protestante e lo spirito del capitalismo* dove, tenendo ben presente l'asimmetria che può generarsi tra le intenzioni e le motivazioni degli agenti da un lato, e i risultati dell'aggregazione delle loro azioni dall'altro, si interpreta la nascita del capitalismo come la conseguenza non intenzionale di azioni umane intenzionali. Anche l'autore di *La democrazia in America* – Tocqueville – viene ricordato per aver elaborato una spiegazione di tipo cognitivista delle credenze collettive. In particolar modo, sostiene Tocqueville, la diffusione dell'Illuminismo nella Francia del XVIII secolo, avvenne proprio per effetto della aggregazione degli atteggiamenti contro la tradizione da parte dei "singoli" (p. 129). All'evidenza, questi classici esempi di spiegazione su base individualistica risultano molto utili per introdurre il contributo dei paradigmi interazionisti nella spiegazione dell'azione sociale.

⁷ Nello specifico, quando i cambiamenti individuali vengono neutralizzati a livello collettivo, si parla di *effetti di neutralizzazione*. A seguire si distinguono gli *effetti di amplificazione* derivanti dalle aggregazioni delle azioni individuali a livello collettivo; e gli *effetti di frustrazione*, che si verificano quando, per effetto di un "tranello sociale" gli individui sono indotti «a scegliere, con le migliori ragioni, una linea di condotta i cui risultati sono contrari a quelli che avrebbero voluto» (Boudon, 1979, trad. it. 1980, p. 100).

litica dell'azione intenzionale sia l'unico antidoto per evitare che «errori pregiudizievoli della conoscenza» provochino «conseguenze pericolose dal punto di vista pratico, come dimostrano numerosi insuccessi delle politiche basate su analisi sbagliate degli attori» (Boudon, 1992, trad. it. 1996, p. 52).

Sulla scorta delle analisi di Cherkaoui, Friedberg e Cusson, anche Boudon passa in rassegna diversi esempi di errori diagnostici, nel caso delle politiche occupazionali e formative. In proposito, né *L'inegalité des chances*, il paradosso della mobilità sociale rappresenta l'esito complessivo derivante dall'aggregazione di scelte individuali ragionevolmente orientate. Nonostante la riduzione delle diseguaglianze nei livelli di istruzione, il notevole accrescimento delle diseguaglianze economiche rappresenta l'effetto tangibile, e inaspettato, della struttura meritocratica delle società industrializzate.

Orientandosi verso il conseguimento del più alto titolo di studio possibile, gli attori sociali, singolarmente intesi, si rendono artefici degli squilibri economici nella struttura sociale provocando una riduzione della speranza di mobilità annessa ai livelli scolastici inferiori al titolo di studio universitario. In sostanza, l'aumento generalizzato della domanda di istruzione produce dei complessi *effetti di compensazione*, accrescendo la mobilità dei laureati e riducendo quella corrispondente agli attori con titoli di studio di livello inferiore.

La spiegazione individualistica del fallimento della riforma universitaria in Francia rappresenta un'altra evidenza degli effetti indesiderati (*perversi*) dovuti alla mancata adesione, o convergenza, tra le finalità delle politiche pubbliche e «gli obiettivi specifici perseguiti dagli attori responsabili del mutamento» (1977, trad. it. 1981, p. 58). Il fallimento della riforma universitaria in Francia (dopo il 1968) mostra tutti i principali limiti cui è destinato ad incorrere un sistema pubblico di incentivi e di condizionalità che non presta adeguata attenzione al ruolo giocato dalle preferenze e dal calcolo utilitaristico nell'orientare le strategie individuali d'azione. L'esiguità del numero degli iscritti al programma di corsi di laurea breve (Istituti Universitari di Tecnologia – IUT) – nonostante l'aumento del numero delle borse di studio come incentivo per gli studenti – rappresenta un chiaro indicatore della predilezione dei corsi di laurea tradizionale. Secondo Boudon, l'*inatteso* fallimento della riforma va considerato in ragione della maggiore speranza di remunerazioni sociali che l'Università tradizionale avrebbe garantito rispetto agli IUT. Ciascuno studente, singolarmente preso, non aveva ragione di rinunciare ai vantaggi supplementari che l'università tradizionale avrebbe potuto eventualmente procurargli, anche se la probabilità di ottenere questi vantaggi diminuiva esponenzialmente a partire dalla valutazione univoca e di massa fatta dagli studenti che, all'evidenza, non erano consa-

pevoli⁸ che le loro azioni – soggettivamente razionali – aggregandosi avrebbero prodotto effetti individuali e collettivi subottimali.

2.3.2. Paradigmi interazionisti per l'analisi dell'azione

Pur ammettendo che si tratta di distinzioni piuttosto arbitrarie, Boudon rintraccia nell'ambito della tradizione sociologica individualistica quattro tipi di paradigmi interazionisti. Essi sono definiti in riferimento a quegli autori che ne hanno fatto un uso sistematico nelle loro analisi sociologiche.

Nello specifico si fa riferimento ai paradigmi di tipo marxiano, toquevilliano, mertoniano e weberiano. L'utilizzo di questi paradigmi per l'analisi degli effetti delle politiche pubbliche non rappresenta un'abitudine consolidata in sociologia. Un tentativo di analisi delle strategie familiari – condotto adoperando le categorie della teoria dell'azione – è stato avviato qualche tempo fa da Nicoletta Stame (1990) a proposito della riconduzione delle scelte familiari a tipi di azione strategica.

Attraverso una ricostruzione critica degli studi sulle “strategie familiari” e un rimando costante all'apparato concettuale proprio della teoria dell'azione e delle *decisioni*, l'Autrice ha insistito sulla necessità di adottare la prospettiva “strategica” come mezzo per cogliere la duplicità sociologica del “soggetto/famiglia”, il suo agire come unità e il suo oscillare tra adattamenti e condizionamenti reciproci. «Per studiare la progettualità delle famiglie e la variabilità dei loro percorsi – scrive Stame – occorrono modelli interpretativi che non considerino il comportamento come vincolato da condizionamenti o prevedibile in base a regolarità già osservate, ma che consentano invece margini di libertà e di rielaborazione autonoma da parte del soggetto nelle sue relazioni con altri soggetti» (1990, p. 71).

Il programma di revisione critica degli studi sulle strategie familiari tiene conto, e si completa, con il contributo di diverse discipline sociali – dagli studi sulla marginalità e i reticoli sociali, a quelli sull'occupazione e sul mercato del lavoro; dagli impianti solidaristi a quelli individualisti, dai modelli probabilisti a quelli possibilisti – non ultima, la teoria dell'azione ed il contributo più specifico dei paradigmi *interazionisti* proposti da Boudon. In questo paragrafo ci proponiamo di discutere meriti e limiti dei

⁸ La mancanza di consapevolezza negli attori apre a quella che Boudon definisce “la circostanza di indeterminazione”. Quando gli attori sociali sono indifferenti a certi possibili fini; oppure quando le azioni e i comportamenti esibiti contrastano con il loro particolare interesse (disonia), il comportamento esporrà il sistema sociale a vincoli, fattori e condizioni *inintenzionali* di indeterminazione – anche definite come “effetti di sistema”; “effetti emergenti”; “effetti di aggregazione” o “effetti di composizione”.

paradigmi interazionisti applicati all'analisi delle politiche pubbliche, finalizzando la discussione alla necessità di isolare delle categorie di analisi che, nei capitoli successivi, saranno utili per la ricostruzione delle strategie operative dei soggetti dell'azione. A differenza dei paradigmi deterministi, questa seconda famiglia presuppone *intenzionalità* nell'azione, ovvero un comportamento orientato alla ricerca di un fine. Boudon distingue quattro tipi di paradigmi interazionisti che propongono diverse soluzioni a due problemi: 1. gli attori indipendenti si trovano in uno stato di "natura" e agiscono in vista del proprio fine, oppure si trovano in una situazione di "contratto", in cui sono legati ad altri attori (e devono quindi tener conto di interessi, o almeno dell'esistenza di questi); 2. le loro preferenze sono date e non devono essere spiegate.

I paradigmi *marxiani* rappresentano, nell'accezione boudoniana, la variante dell'utilitarismo e del postulato teorico/metodologico del *rational choice model*. Questi paradigmi sono contrassegnati da due caratteristiche principali, ovvero 1. si considera che l'azione dei soggetti sia determinata esclusivamente dal loro libero arbitrio. Questa caratteristica è illustrata nel modello della "tela del ragno", dove la spiegazione di un fenomeno comunemente osservabile, come l'andamento ciclico dell'economia, viene riferita al comportamento e alle finalità del produttore e del consumatore (profitto del primo e soddisfazione del secondo si attestano intorno al prezzo d'equilibrio). In questo modello, come nel paradigma marxiano, «i comportamenti degli attori vengono descritti come determinati dalle preferenze individuali di ciascuno, escludendo qualsiasi intesa, contratto o impegno reciproco degli attori» (Boudon, 1992, trad. it. 1996, p. 184). Questi sistemi di interazione presuppongono l'esistenza di un contesto di mercato dove i soggetti non sono legati l'un l'altro, e le loro preferenze sono considerate come date. Nella discussione dei limiti applicativi di questo modello di analisi per la ricostruzione delle strategie familiari in condizioni di povertà, Stame ha sostenuto che «in una situazione di bassi livelli di reddito procapite e di accesso limitato ai servizi e all'istruzione, i comportamenti dei soggetti, le loro capacità di scelta [tenderanno] ad essere fortemente condizionati dai bisogni primari» (p. 73).

Riproponendo un utilizzo critico della tesi della scuola neoclassica della New Home Economics (Becker, 1976, trad. it. 1998), Del Boca (1982) considera l'unità famiglia come il luogo al centro di flussi continui tra ambiente esterno e ambiente interno, riconoscendo che «buona parte dei problemi del mercato del lavoro ha origine in fattori micro-economici specifici di determinate fasce della popolazione, settori produttivi, aree territoriali» (p. 192). Nel sistema utilitaristico (di ispirazione marxiana), l'interpretazione dinamica delle scelte della famiglia – ben esemplificata dalla metafora prescelta "strategie familiari" – considera il mercato matrimoniale come luogo

deputato alla produzione di beni collettivi (benessere e capitale umano) e alla elaborazione delle decisioni sulla distribuzione del tempo e delle risorse dei suoi membri (aspetti che rientrano in quella che la New Home Economics definisce alla stregua di “funzione di produzione della famiglia”).

Dal nostro punto di vista, il riferimento agli studi sulla famiglia, nella prospettiva della New Home Economics, è interessante perché ci consente di ragionare sull'utilità di calare il modello esplicativo delle micro-strategie familiari all'interno di una struttura più complessa di vincoli: oltre a quelli interni alla famiglia (corso di vita della famiglia, percorsi lavorativi individuali, disponibilità al confronto costi-benefici nell'uso delle risorse) vengono considerati anche vincoli esterni quali le diverse combinazioni fra le richieste espresse dai singoli e le risorse messe a disposizione dei servizi pubblici di assistenza, dove la valutazione di merito degli operatori sociali molto spesso può dipendere dalla propensione ad attribuire ai singoli la responsabilità per la condizione di disagio sofferta e denunciata alle istituzioni di assistenza pubblica. Come mostrato dalla letteratura disponibile, non è certamente vero che il modello utilitaristico consenta un'ottima capacità previsione del comportamento dell'operatore (cfr. cap. 1). Dalla revisione sistematica della letteratura sugli effetti dei percorsi condizionali, infatti, è emerso che quantunque gli operatori sociali avessero bene a mente gli effetti dei sussidi economici sulla trappola di dipendenza, la scelta di stabilire a chi comminare sanzioni, e verso chi essere “intransigente”, si rispecchiava in decisioni distoniche e discrezionali, che variavano da caso a caso. In questa prospettiva, orientata a attribuire una finalità di tipo strategico-operativo all'azione delle organizzazioni di servizio sociale, i problemi di valutazione, vere e proprie situazioni dilemmatiche con cui sono chiamati a confrontarsi i soggetti dell'azione (gli operatori dei servizi sociali), risentono della complessa dialettica tra i ruoli formali ricoperti dagli operatori, la loro capacità decisionale e la specificità del caso sociale (la famiglia e i suoi bisogni) che rientra nel processo di valutazione. Inoltre, la natura di tipo *negoziale* del rapporto asimmetrico fra gli attori di un sistema di interazione tipico come quello dei servizi sociali, rende impraticabile l'utilizzo del paradigma utilitarista.

Quest'ultima assunzione ci induce a esplorare – tra i caratteri della portata esplicativa degli altri tre paradigmi interazionisti⁹ – il modello merto-

⁹ Come anticipato all'inizio del paragrafo, gli altri tre paradigmi tematizzati da Boudon sono quello mertoniano, toquevilliano e weberiano. Del paradigma mertoniano si darà più ampia descrizione nel paragrafo; il senso di questa nota, invece, consiste nel riportare i tratti essenziali degli altri due modelli. In *La democrazia in America*, Tocqueville propone un uso sistematico del paradigma individualistico per spiegare le ragioni del sottosviluppo dell'agricoltura francese rispetto a quella inglese. In questo modello, definito *toquevilliano*, gli individui agiscono indipendentemente gli uni dagli altri e sono spinti esclusivamente dalla realizzazione del proprio personale interesse privato. Nei paradigmi *weberiani* i comportamenti hanno un'intenzionalità

niano di spiegazione individualistica. Rifacendoci alla lente mertoniana, l'interazione tra gli attori si cala all'interno di un contesto di tipo contrattuale. Di conseguenza, la spiegazione dell'azione non può prescindere dal considerare i suoi effetti sugli attori del sistema di interazione. Le spiegazioni di questo tipo presentano tre caratteristiche principali:

- il riferimento al sistema di *role-set* del soggetto dell'azione;
- il riguardo attribuito alla ricerca dell'interesse personale;
- il margine di autonomia nella struttura delle preferenze (struttura, che può essere considerata come data o da spiegare).

Centrale, in questo paradigma, è il concetto di *ruolo*; esso indica che certe strutture di interazione risultano intelligibili solo in virtù degli impegni più o meno formali che gli attori hanno assunto reciprocamente. Un punto fondamentale della *teoria dei ruoli*, formulata da Merton, riguarda il fatto che gli effetti di composizione inattesi possono realizzarsi in ogni tipo di struttura di interazione (di contratto o di natura); variabilità, molteplicità e complessità di ciascun ruolo sono i tre ingredienti fondamentali che danno luogo alla realizzazione di effetti di composizione inattesi nelle strutture di interazione. Si tratta di un punto di partenza molto diverso dai precedenti paradigmi, che dispiega effetti significativi quando viene applicato alla analisi delle strategie familiari. La molteplicità dei soggetti e la complessità del sistema di interazione, dunque, vengono risolti presupponendo – per principio – la compatibilità dei ruoli tra i soggetti dell'interazione¹⁰.

Ciò premesso, è giusto ricordare che, ai fini della nostra trattazione, non rileva il paradigma in sé ma la sua utilità per lo studio dell'*agire strategico*.

Ragion per cui, chiave di volta per la ricostruzione dell'*agire strategico* diventa il riferimento alla costruzione del concetto di *ruolo* – e più nello specifico il problema della *variabilità e molteplicità del role-set*¹¹. Il problema della variabilità si riferisce ai mutamenti nelle aspettative normative che attengono a ciascun ruolo e al margine di manovra che si crea nel rapporto tra ruolo e

che viene generalmente imputata ad elementi anteriori all'azione – dunque alle norme e ai valori interiorizzati – che possono avere una precisa influenza sulla decisione del soggetto dell'azione.

¹⁰ Alla compatibilità dei ruoli tra i soggetti dell'azione si associa il concetto di *aspettative* di azione (che a sua volta rinvia a quello di contropartita). Questo concetto – avremo modo di argomentare nel cap. 4 di restituzione dei risultati – viene ampiamente utilizzato nell'interpretazione dell'*agire strategico* degli operatori, calati in situazioni “dilemmatiche” e ambigue.

¹¹ Ricordiamo, in proposito, che nella esposizione boudoniana del paradigma mertoniano i ruoli sociali raramente sono definiti in maniera così rigida da non lasciare un margine d'interpretazione all'attore. Tale margine può essere sufficiente ad influenzare le strutture d'interazione nel loro insieme, e quindi a produrre mutamenti o variazioni nel modo di attenersi al ruolo (*role performing*). Altre impostazioni hanno invece considerato il ruolo come una traccia con la quale l'attore interagisce e interpreta la situazione a suo modo (*role interpreting* della metafora drammaturgica adottata da Goffman).

attore e – per conseguenza – tra i diversi attori che ricoprono i diversi ruoli.

Il problema della *molteplicità*, invece, attiene al fatto che ogni attore ricopre diversi ruoli contemporaneamente (case manager, responsabile del procedimento, burocrate). Tali ruoli possono richiedere diversi tipi di relazione con gli altri (dalla parità alla asimmetria di potere) e comportamenti contrastanti. Si crea così un terreno di incertezza aperto al cambiamento che può essere analizzato a partire dalla considerazione degli slittamenti della razionalità dell'azione. Boudon definisce i comportamenti sottomessi al contratto come «elementi costitutivi dei ruoli sociali» che non possono essere «ridotti a schemi di stimolo-risposta o causa-effetto»; anche se «un comportamento incluso in un ruolo corrisponde a delle sanzioni sociali (positive o negative)» la stessa nozione di sanzione «implica quella di responsabilità, di aspettativa e di scelta» (Boudon, 1992, trad. it. 1996, p. 29).

Proprio le situazioni di *scelta forzata* – forzata nella misura in cui, tra le opzioni teoricamente possibili, un'opzione può dominare le altre per il valore delle sanzioni (positive o negative) a essa associate – costituiscono per Boudon dei casi limite che se fossero universalmente osservabili invaliderebbero le critiche mosse all'utilizzo dei paradigmi deterministi: «la disuguaglianza ha [indubbiamente] degli effetti incontestabili sulla libertà. È evidente che le opzioni del povero riguardanti il consumo sono più ristrette di quelle del ricco. Al limite si possono incontrare delle situazioni a cui, data una certa variabile indipendente, corrisponde una chiusura massima del sistema di opzioni. Al di qua di un certo limite mi troverò *costretto* a dedicare tutte le mie risorse all'acquisizione quotidiana di un tozzo di pane, ma si tratta di casi limite. Se questi casi limite corrispondessero a situazioni universalmente osservabili non vi sarebbero controindicazioni nell'utilizzo dei paradigmi di tipo deterministico» (*ibidem*, p. 230). Nelle parole dell'Autore, si coglie perfettamente l'invito di calarsi nelle situazioni di scelta del soggetto dell'azione, la cui intelligibilità non può essere rigidamente *determinata* da costrizioni di *carattere strutturale*.

Ciò premesso, obiettivo dei prossimi paragrafi sarà offrire una panoramica dei principali assiomi della *teoria della decisione* – un approccio particolarmente utile per proporre una descrizione profonda dell'azione sociale vincolata e della conseguente capacità di scelta di un attore sociale chiamato a confrontarsi con situazioni dilemmatiche (Gallino, 1984; 1992).

2.4. Strategie d'azione e dilemmi organizzativi nella teoria della decisione

L'analisi dei *dilemmi di scelta* che pongono gli attori sociali al cospetto di situazioni complesse si trova al centro del ricco programma di studi portato avanti dai teorici delle organizzazioni. Secondo Friedberg (1996) «il termine 'organizzazione' rinvia da un lato a un oggetto sociale, dall'altro a un processo sociale che è fondamentale per l'azione umana» (p. 323).

Il problema comune che, in quanto strutture d'azione collettiva, tutte le organizzazioni devono risolvere è quello della "sopravvivenza" attraverso il modellamento dell'azione; esse richiedono ai loro componenti reciprocità e cooperazione, preservando per essi un necessario grado di autonomia decisionale e regolando il perseguimento di interessi e logiche di azione non necessariamente convergenti verso l'ordine e l'equilibrio. Come mostra l'elenco degli Autori partecipanti all'*Handbook of organizations* curato da March (1988, trad. it. 1993), la riflessione sul *fatto organizzativo* trascende la visione puramente strumentale delle organizzazioni per situarsi, a un livello di analisi più generale, al crocevia di un gran numero di discipline: la psicologia; l'economia e le scienze della decisione; la scienza politica e la sociologia. La riflessione sulle organizzazioni è dunque trasversale a molteplici discipline, ed è continuamente informata da un corpus di studi e di ricerche in netta espansione. La *razionalità* dei comportamenti umani; l'*integrazione organizzativa*; l'*identificazione dei confini organizzativi* e l'*autonomia del fatto organizzativo* sono i principali dilemmi che, pur trasversalmente ad ogni disciplina, si impongono ai teorici dell'*azione* e della *decisione*. In accordo con Crozier e Friedberg (1977), le organizzazioni rappresentano dei *sistemi di azione concreti*, dotati di una propria composizione interna che continuamente viene ri-creata dalle strategie operative dei soggetti che la rappresentano. Con riferimento al problema della razionalità dei comportamenti, secondo Friedberg (1996) la definizione delle caratteristiche della spiegazione del comportamento individuale all'interno delle organizzazioni può essere ricondotta a due distinte linee evolutive. La prima è quella dell'allargamento progressivo delle concezioni motivazionali che portano a restituire all'individuo un margine minimo di autonomia in rapporto ai suoi bisogni psicologici, in breve, a fare di lui un agente complesso¹² e relativamente imprevedibile. Come fa notare l'Autore, se un ap-

¹² In proposito, in base alla teoria motivazionale di Maslow (1943), il miglioramento delle performances delle organizzazioni si lega alla qualità delle relazioni umane, associata a pratiche decisionali più partecipative e a programmi di formazione relativamente più estensivi. Una corrente di ricerche che, molto influente nell'ambito manageriale, ha conosciuto la sua diffusione e fortuna negli anni '60, fa riferimento agli studi rappresentativi di Crozier (1961).

proccio psicologico del comportamento umano nelle organizzazioni si è inceppato nell'impasse delle spiegazioni a priori e dell'analisi normativa, gli apporti dell'analisi empirica del *processo decisionale* si sono rivelati molto significativi nel permettere la sostituzione del modello classico della razionalità assoluta con il modello empirico della *razionalità limitata* o soggettiva.

A seguire (seconda linea evolutiva), con la relativizzazione della nozione classica di razionalità, alla quale si è assistiti nell'ultimo scorcio di secolo con i lavori di Simon (1947, trad. it. 2001) e di March e Olsen (1989, trad. it. 1992), si è imposto un vero e proprio “ribaltamento del modo di ragionare tradizionale” in virtù di una rinnovata visione del funzionamento delle organizzazioni. Come avremo modo di approfondire nelle pagine che seguono, l'autentica decostruzione di tutte le premesse del modello classico della razionalità è il risultato degli studi di una cospicua parte dei teorici dell'organizzazione, tra cui è doveroso menzionare il primigenio contributo di Simon a cui spetta il merito di aver tracciato le linee decisive per il rinnovamento completo dell'analisi della razionalità e dei suoi slittamenti semantici. In Simon, centrale – per la comprensione del concetto di *razionalità limitata* – è la convinzione che la teoria dell'azione amministrativa, pur edificandosi sui presupposti della scelta razionale, si discosti dal modello della razionalità oggettiva *tout court*. A ben vedere, il programma epistemologico di slittamento semantico del concetto di razionalità ingloba, fra i suoi essenziali presupposti, il superamento delle tre premesse del modello hard di razionalità assoluta, che ritraggono l'immagine di un decisore fattivamente impegnato: 1. nella ricerca di tutte le informazioni necessarie e massimamente ricomprese nel processo di scelta; 2. nella selezione della soluzione ottimale fra le opzioni disponibili; 3. nella esibizione di un set di preferenze chiare, stabili e coerenti nel tempo. Portando avanti una critica serrata alle prime due assunzioni del modello, Simon si concentra sulla definizione dei vincoli che circoscrivono ad un perimetro limitato di scelte la decisione degli attori sociali. Tra i vincoli, si ritrova anzitutto l'incompletezza delle informazioni a disposizione del *policy making* e l'*incongruenza* dell'idea di ottimizzazione con la complessità e la molteplicità delle variabili che orientano il processo decisionale. Seguendo la formulazione simoniana di *razionalità limitata* e di *scelta soddisfacente*, i sistemi di regole, di credenze e di alleanze, che condizionano la percezione dei decisori all'interno di un'organizzazione, possono concretamente limitare la ricerca effettiva di soluzioni *migliori* per il fronteggiamento di situazioni dilemmatiche.

A proposito della mutevolezza dei *criteri di decisione* che si incarnano nei principi di scelta dei *policy makers* (Cyert e March, 1955), le conclusioni di Festinger (1957, trad. it. 1992) sulla dissonanza cognitiva mostrano come le preferenze di un decisore, lungi dal mostrarsi precise, stabili e coe-

renti, sono fumose e contraddittorie; non sempre precedono l'azione (Cohen e March, 1974) ma possono presentarsi a posteriori ad essa (Hirshman, 1967); non sono indipendenti dalle condizioni di scelta, ma *adattive*, ovvero sottoposte a cambiamenti e a modificazioni endogene (Elster, 1983), quindi soggette a manipolazioni volontarie e involontarie, consapevoli e inconsapevoli (March, 1978; Elster, 1979; 2000). Alla premessa, tracciata da questi studi, sulla coesistenza di una varietà di comportamenti con lo stesso insieme di preferenze (March, 1978) segue la proposta di valutare lo *slittamento* della nozione di razionalità (e quindi la decostruzione della nozione di preferenza) come ipotesi particolarmente promettente per l'analisi del comportamento sociale all'interno delle organizzazioni (Crozier, Friedberg, 1977). Essendo il prodotto congiunto di un effetto di posizione e di disposizione (Boudon, 1986), il comportamento non può essere pensato al di fuori delle costrizioni e delle opportunità che sono offerte agli individui dal proprio contesto d'azione; queste opportunità divengono tanto più importanti quanto più è centrale l'assunzione della relativizzazione delle preferenze espresse con il calcolo razionale. In definitiva, questa prospettiva – che ritiene auspicabile analizzare il comportamento come l'esito di un adattamento attivo e ragionevole alle opportunità e ai vincoli percepiti dal soggetto in un contesto dato (Boudon, 1984, trad. it. 1985; Crozier, Friedberg, 1977) – si presenta particolarmente fruttuosa per l'analisi della condotta *strategica* dell'attore, considerando come elemento centrale del momento analitico, il ruolo giocato dalle componenti affettive, ideologiche e culturali (quindi *irrazionali*) nelle dinamiche di interazione sociale.

2.5. Slack organizzativo e sistemi *loosely coupled*: la decisione amministrativa in condizioni di ambiguità

Nell'introduzione ad una raccolta di suoi articoli redatti in collaborazione con altri teorici dell'organizzazione, March (1988, trad. it. 1993) ha riflettuto sulle articolazioni più recenti della *teoria delle decisioni* riportando l'attenzione sul chiaro e univoco slittamento dall'idea elementare di scelta razionale – tra opzioni date in funzione di preferenze chiare e stabili – all'idea più complessa di scelta che tiene conto delle limitazioni della razionalità dei decisori, e del carattere costruito e contingente delle preferenze e delle opzioni.

L'interesse e il fascino del contributo di March risiedono nell'attenzione attribuita all'*integrazione organizzativa*, un problema teorico che si ritrova al centro delle ricerche sulla burocrazia scaturite dal filone delle relazioni umane. Sul carattere riduttivo e limitato della concezione strumentale delle orga-

nizzazioni; sulla presenza di finalità e motivazioni molteplici tra i membri di un'organizzazione si sono espresse le ricerche di Merton (1940); Selznick (1949, trad. it. 1974); Gouldner (1955) e Blau (1955). Centrale, in questi studi, è il rifiuto dell'idea di organizzazione come insieme di meccanismi mossi da un'unica razionalità. In maniera più appropriata, l'organizzazione viene definita come un'arena decisionale dove si incontrano, si confrontano, si affrontano e si compongono razionalità molteplici e contraddittorie (Cyert, March, 1963, trad. it. 1970); un nodo di contratti, una struttura di gioco le cui caratteristiche regolano le forme dell'agire strategico (Crozier, Friedberg, 1977).

Coesione, coerenza e integrazione si qualificano come tratti deboli e precari in un'organizzazione; questi ambienti sono estremamente vulnerabili al *moral hazard*, ovvero alla tendenza dei propri membri di profittare delle asimmetrie di informazione esistenti per costruire nicchie decisionali al riparo dai controlli dell'organizzazione. Alla sfida del *conflitto organizzativo* e alla riflessione sulle *decisioni in condizioni di ambiguità*, March ha dedicato un'attenzione notevole¹³ nella convinzione che per l'analisi e la comprensione delle organizzazioni sia utile adottare una prospettiva "morbidità" e "flessibile", sciolta dai legami causa/effetto¹⁴. Le organizzazioni accordano al loro interno una molteplicità di razionalità, e per questa ragione possono essere definite dei sistemi d'azione debolmente connessi – *loosely coupled systems* – all'interno dei quali i nessi che legano alcuni eventi ad altri sono frammentati – *slack organizzativo* (Cybert, March, 1963, trad. it. 1970). La complessità del tema delle decisioni all'interno delle organizzazioni viene rispecchiata da una serie di assunti: 1. l'accettazione dei limiti della razionalità umana, con il conseguente recepimento della nozione di *razionalità relativa*; 2. il collocamento della decisione all'interno di un sistema di *vincoli e condizionalità*; 3. la concezione della decisione come *processo*; 4. la considerazione dell'indipendenza tra *processo e risultato*, e

¹³ March distingue quattro tipi di ambiguità: 1. l'ambiguità delle *preferenze degli attori*; 2. l'ambiguità delle *pertinenze*, che invertono e perturbano i rapporti chiari e sedimentati che uniscono le attività alle politiche, le soluzioni ai problemi; i mezzi ai fini; le azioni di una parte dell'organizzazione a quelle di un'altra parte; 3. L'ambiguità della *storia*, che si manifesta nell'esistenza di cicli di apprendimento incompleto, dove avvenimenti imprevisti e contrari alle attese possono rinforzare l'orientamento di partenza; 4. l'ambiguità delle *interpretazioni*, che sottolinea il carattere spesso gratuito, più che strettamente finalizzato, dei comportamenti nelle organizzazioni. La comunicazione, in questi casi, può servire sia per risolvere problemi, sia per "chiacchierare" e costruirsi un'immagine di sé e degli altri.

¹⁴ Come avremo modo di spiegare più avanti, March richiama in più punti della sua riflessione, il passaggio dalla *decisione come risultato* alla *decisione come processo*, sottolineando il carattere flessibile del suo approccio allo studio del comportamento organizzativo, più attento a rilevare la variabilità delle sue manifestazioni nelle forme di razionalità.

la conseguente proposta di un modello decisionale a *cestino dei rifiuti*, che fonda la nuova categoria delle *decisioni in condizioni di ambiguità*.

In March, i primi due punti sopra richiamati, riprendono la tesi – precedentemente discussa con Simon in *Teoria dell'organizzazione*¹⁵ – sui vincoli che circoscrivono la comprensione del comportamento intenzionalmente razionale. Un'idea che viene definita da Simon con l'espressione *comportamento soddisfacente*, per indicare che, in virtù della intrinseca limitatezza della razionalità umana, dalle decisioni assunte deriveranno soluzioni *soddisfacenti* più che *ottimizzanti*.

I limiti della razionalità formano il nucleo stabile della struttura organizzativa in base alla convinzione che «siano relativamente stabili quegli aspetti del comportamento che o rappresentano l'adattamento a elementi relativamente stabili dell'ambiente, o costituiscono i programmi di apprendimento che regolano il processo di adattamento» (March, Simon, 1958, trad. it. 1973, p. 213). Attingendo a questo repertorio di programmi (risorse della struttura, per giunta stabili) l'organizzazione riesce ad assolvere alla vitale funzione di adattamento: «detto in altri termini, se non vi fossero limiti della razionalità non vi sarebbe neppure una struttura organizzativa stabile» (March, 1966, p. 14). Negli scritti di March, l'adattamento è un concetto legato al cambiamento organizzativo e alle regole della ricerca attiva di soluzioni in condizioni di ambiguità.

Riferendosi all'impresa economica moderna come organizzazione complessa, Cyert e March (1963) hanno proposto un modello decisionale particolarmente critico del *rational choice model*, in cui i concetti di quasi-risoluzione del conflitto; apprendimento organizzativo; ricerca problemistica, attenzione sequenziale agli obiettivi ed elusione dell'incertezza sembrano coesistere con: a) la rinnovata definizione degli obiettivi in forma di vincoli più o meno indipendenti gli uni dagli altri e b) l'ampia tolleranza per le forme di incoerenza (in cui sembra incorrere il processo decisionale) dovute al conflitto tra più razionalità e all'uso strategico delle informazioni.

L'accresciuta consapevolezza della coesistenza di forme concorrenti, e talvolta conflittuali, di razionalità si salda con il passaggio dalla *decisione*

¹⁵ Come ben spiegato da March e Simon (1958), l'osservazione dei comportamenti decisionali nelle organizzazioni contraddice buona parte degli assunti della teoria della scelta razionale. In particolar modo, viene criticata a) la conoscenza perfetta delle alternative di scelta, alla base dell'assunto che l'organizzazione abbia un insieme chiaro e coerente delle alternative d'azione e delle conseguenze di ciascuna alternativa; e b) l'esistenza di un ordine chiaro di preferenze, inserite all'interno di una procedura decisionale univoca. Rispetto a quest'ultimo punto, è molto suggestiva l'affermazione di March (1981) che definisce le teorie della razionalità limitata come «teorie di allocazione dell'attenzione», riflettendo l'impegno e l'energia che un'organizzazione dedica al processo di ricerca attiva di nuove soluzioni per situazioni dilemmatiche.

come risultato alla decisione come processo. Nella teoria del processo decisionale, l'ipotesi dell'ottimizzazione del *fit*, ovvero della perfetta corrispondenza tra ambiente e organizzazione, risulta indebolita; la conoscenza dell'ambiente non può essere sufficiente a predire la risposta organizzativa poiché – nella visione di March – «i tempi e i processi dell'adattamento attivo all'ambiente, riposano su fattori quali la presenza di *slack* nelle organizzazioni, l'apprendimento dall'esperienza e il comportamento secondo le regole» (Gherardi, 1966, p. 18).

Il concetto di *slack* organizzativo è centrale in tutti i saggi di March, anche se articolato con connotazioni diverse e calato all'interno di argomentazioni differenti; il termine ha una provenienza meccanica e viene utilizzato per indicare la non perfetta corrispondenza tra due ingranaggi; così come intesa da March, la nozione ha un carattere positivo e rappresenta una vera e propria riserva per le organizzazioni; in presenza di *slack* l'organizzazione si rilassa e riduce la sua attività di ricerca attiva di soluzioni a problemi ricorrenti; in queste circostanze si verifica un vero e proprio cambiamento valoriale in direzione contraria e opposta alla posizione corrente, con una trasformazione di vedute e tendenze che orientano i partecipanti a ritenere inadeguate e insufficienti le performances conseguite e, contestualmente, ad avanzare delle richieste affinché possano innalzarsi e migliorarsi gli standard di servizio.

Il concetto di *slack organizzativo* è parte integrante del modello decisionale a *cestino di rifiuti* dove svolge il ruolo di scudo protettivo dell'organizzazione. Essendo un surrogato tecnico e valoriale, lo *slack* può agire come riduttore del conflitto organizzativo e quindi può essere considerato come un elemento di rafforzamento dei legami inter-organizzativi (Gherardi, 1966). Cohen, March e Olsen (1972) definiscono questo fenomeno come la differenza tra le risorse di una organizzazione e la combinazione delle domande a essa rivolte. La presenza di *slack* stimola l'apprendimento, la produzione di altre regole decisionali e l'adattamento alle sorprese post-decisionali.

Sembra chiaro che la definizione della decisione come *processo* comporti dover riconoscere, accanto alla razionalità strumentale, una razionalità di tipo *adattivo*, esperenziale e della scoperta. «Per comprendere appieno il comportamento decisionale che ruota attorno alle regole di adattamento [...] è necessario abbandonare la razionalità a priori della scelta anticipatrice e basata sul calcolo per spostare l'attenzione sull'attività decisionale basata sulle procedure, le routines e le consuetudini, cioè sulle decisioni che seguono delle regole, sulle decisioni che rispondono più a un criterio di appropriatezza (la scelta appropriata per quella situazione e per quel tipo di persone in quella situazione) che a uno di consequenzialità ottimizzatrice» (Gherardi, 1966, p. 20). In questa prospettiva (razionalità adattiva), anche il cambiamento diventa una delle principali *routine organizzative*.

Pertinente, in questo contesto, è la supposta indipendenza tra processo e risultato, postulata nel modello decisionale a «cestino di rifiuti» – elaborato da Cohen, March e Olsen (1972). Come afferma Gherardi (1993), l'intento dei tre autori appare incompreso da una molteplicità di addetti ai lavori per i quali la decisione “a cestino dei rifiuti” sembrerebbe simboleggiare il disordine o l'impossibilità di prevedere i risultati delle azioni programmatiche; diversamente, l'obiettivo degli ideatori del modello si presenta perfettamente in linea con l'ambizione di individuare i principi ordinatori che regolano situazioni decisionali caotiche, di cui è necessario ricostruirne la *razionalità*.

In parola, fornire un *garbage can* all'interno di un'organizzazione vuol dire sviare il conflitto e canalizzarlo su temi secondari; vuol dire, quindi, presumere un certo grado di flessibilità delle decisioni ed ipotizzare l'idea di un'organizzazione come sistema *loosely coupled* – debolmente connesso –, ossia caratterizzato dall'allentamento degli assunti di coerenza tra processo e risultato e dal superamento del rapporto di causalità diretta tra azioni e conseguenze delle decisioni¹⁶.

I contributi dei teorici della decisione convergono nella critica all'efficienza come unico criterio di valutazione delle *performances* delle organizzazioni sociali. Nei sistemi *loosely coupled* diventa più debole il nesso tra politica e amministrazione, tra programmazione e attuazione.

Al contempo, assume un rilievo analitico la ricostruzione dei problemi di esecuzione e delle discrepanze esistenti tra momento decisionale e momento attuativo (Baier *et al.*, 1986, p. 147). Una serie di studi sulla valutazione dei programmi e dell'implementazione delle politiche pubbliche associano l'analisi del rapporto tra *politiche* e *prassi di servizio* al tema dei *problemi di esecuzione* che si innescano durante il processo di realizzazione pratica degli orientamenti normativi.

Le difficoltà che si incontrano nella fase di esecuzione possono derivare in parte dall'incapacità dell'apparato burocratico-amministrativo di supportare l'attuazione di programmi di vasta portata (Pressman, Wildavsky, 1973), in parte dalla discrezionalità insita in sistemi esperti come le organizzazioni burocratiche, al cui interno un coacervo di “*attori interessati*” si

¹⁶ March (1988) si esprime criticamente nei riguardi dei classici principi normativi per l'analisi del comportamento. In particolare, l'Autore demolisce: a) il principio della *pre-esistenza del fine*, in base al quale i soggetti spiegherebbero il loro e l'altrui comportamento avvalendosi di un nutrito insieme di premesse di valore, che si presumono antecedenti al comportamento manifestato; b) l'*imperativo della coerenza* come pre-requisito per i modelli normativi di scelta che, nell'individuo, si articolano in un insieme di valori capace di generare un coerente ordine di preferenze; c) il *primato della razionalità*, intesa come un procedimento in grado di stabilire quando un comportamento può dirsi corretto grazie alla sistematica correlazione tra obiettivi e conseguenze.

rende produttore di prassi che modificano i confini delle politiche ri-elaborandone i significati (Tullock, 1965).

2.6. Preferenze e orientamento di scelta. L'azione sociale nel *garbage can*

L'estrema rilevanza che i teorici della decisione attribuiscono alla valutazione della discrepanza tra processo decisionale e momento attuativo riporta la nostra attenzione al dilemma della scelta in condizioni di ambiguità. In una sezione del suo lavoro dedicata ai temi della *razionalità limitata*, *ambiguità* e *tecnica della scelta*, March esprime il suo parere più favorevole verso un'interpretazione "razionalistica" dell'errore: «non sono d'accordo con quei colleghi che imputano alla microeconomia, alla scienza della decisione, a quella della gestione, dell'analisi operativa e di ogni altra tecnica di decisione razionale la quasi totalità dei massicci guasti che si producono quando dalla teoria si passa alla pratica» (1962, p. 254).

Per decidere su questioni rilevanti della vita organizzativa, gli attori possono ignorare le proprie, pur consapevoli, preferenze e prestare fede a norme, tradizioni, supposizioni e credenze. In proposito, March e Olsen (1989, trad. it. 1992) definiscono le decisioni adottate dai burocrati in condizioni di ambiguità alla stregua di *simboli* ed *espressioni di fede*, vere e proprie *norme* o direttive per l'azione che assumono un significato simbolico non trascurabile per la comprensione dei processi generatori di decisioni e azioni (Baier *et al.*, 1986; Bardach, 1977; Harrison, March, 1984).

Solo sostenendo che le preferenze: 1. cambiano col tempo, 2. sono incoerenti e possono entrare in conflitto con altre preferenze, 3. sono definite in modo impreciso (tanto che diventa difficile tradurle in un linguaggio operativo attendibile per valutarne gli effetti e l'impatto sulle organizzazioni) è possibile considerare eventuali discordanze tra le preferenze configurate nei modelli di scelta e le preferenze constatate "di fatto" nella pratica organizzativa (Elster, 1979; 1983).

Tab. 2 – Quadro sinottico delle condizioni di ambiguità in tema di scelte orientate da preferenze¹⁷

*Coerenza della scelta e desideri*¹⁸

La gestione dei problemi di integrazione e coerenza in tema di preferenze orienta gli attori sociali a concepire attività proibite e pericolose, che agiscono sotto l'impulso di fugaci ma potenti desideri. È costante il confronto tra preferenze e azioni incompatibili e tra preferenze tra loro in conflitto. Per quanto si sforzino di cercare coerenza, nelle loro decisioni e scelte si colgono elementi di incoerenza tra bisogni personali, istanze sociali e codici etici.

*Razionalità limitata e scommesse bilaterali*¹⁹

L'individuo è sia attore che osservatore dei processi evolutivi ed operativi che interessano le sue preferenze; queste ultime rappresentano sia l'esito di una scelta (esibita in rapporto allo stato attuale) che il risultato di una scommessa (rivolta alle conseguenze future dell'azione). Nel promuovere scommesse sul futuro, la comparazione intertemporale delle preferenze diventa molto difficile da sostenere sia per effetto del mutamento sociale sia per la limitata capacità previsionale degli attori sociali (razionalità limitata).

*Preferenze a posteriori, valutazione e comportamento di gruppo*²⁰

Il problema delle *preferenze a posteriori* si riferisce alla complessità di stabilire effetti e conseguenze delle azioni pubbliche. Le decisioni assunte in relazione alla risoluzione di problemi strategici sono infatti esposte a modifiche talvolta immediate, dunque situazionali.

¹⁷ Di seguito si riportano i riferimenti teorici per approfondire le aree di ambiguità riferite al rapporto tra scelta e preferenze di partenza: Elster (1979; 1999); March (1973; 1988); March e Simon (1958, trad. it. 1973); Olson (1965, trad. it. 1983); Schelling (1998); Coleman (1990).

¹⁸ Nel guardare ai processi di genesi degli stati individuali mediati dalla struttura relazionale che connette gli attori, le analisi di Elster (1989) si concentrano sul modello azioni/desideri/opportunità. In particolar modo, si pone in evidenza il comune concorso di desideri e opportunità alla determinazione dell'azione. Nei casi in cui è l'opportunità che determina il desiderio, si può vedere realizzato il noto processo mentale dell'*uva acerba*: la volpe smette di desiderare l'uva quando non può più averla. Trovandosi di fronte alle difficoltà di prevedere il corso ottimale d'azione, gli attori agiscono strategicamente, anche autolimitando in modo intenzionale le proprie opportunità. La situazione di debolezza di volontà è rappresentata dal comportamento di Ulisse che decide di farsi legare alla nave per non cedere al canto persuasivo delle Sirene, che ne avrebbe provocato lo schianto.

¹⁹ Nonostante sia limitato da una serie di circostanze, prima fra tutti la difficoltà di prevedere le conseguenze future delle proprie azioni, il ragionamento dell'attore incorpora aspettative, credenze e sentimenti che hanno a che fare con il futuro e con un'immagine univoca e chiara di sé da preservare. Tuttavia, proprio Elster e Boudon, ciascuno dalla propria specifica prospettiva, hanno impegnato numerose pagine per spiegare che gli attori sociali seguono modelli d'azione non consequenzialisti.

²⁰ Secondo Schelling (1998) gli stati e gli orientamenti valoriali dell'attore possono derivare dall'interazione di gruppo (*effetto interazione*). Infatti, si dà il caso che certe credenze o determinate preferenze vengano adottate dall'attore in virtù del comportamento aggregato del gruppo. Un esempio è fornito da Boudon, a proposito del paradosso della mobilità sociale, quale esito impreveduto derivante dall'aggregazione delle scelte individuali (miranti a propendere per i posti occupazionali più ambiti e ricercati). Il fenomeno macrosociale (il blocco della mobilità) può essere, dunque, interpretato come l'esito del condizionamento derivante dal gruppo (fenomeni di *coda* per le posizioni occupazionali più centrali da intendere come il risultato dell'allocazione delle posizioni individuali all'interno dei vari segmenti della struttura sociale).

Nel quadro sinottico riportato poco sopra si introducono, in maniera esplicita, i limiti della versione standard della *rational choice* come tecnica unica per la produzione di decisioni stabili e coerenti nel tempo. Il modello decisionale a “cestino di rifiuti” pone in risalto tutti i limiti della superiorità del comportamento appreso o convenzionale, mostrando come le scelte adottate in situazioni dilemmatiche non dipendano soltanto dalla quantità di esperienze racchiuse dal comportamento appreso, ma anche dalla logica situazionale, e dai detti principi di incoerenza e dissonanza fra le preferenze assunte e le scelte riprodotte.

2.7. Il comportamento guidato da regole e l'istituzionalizzazione dell'azione

Il dibattito sul neoistituzionalismo avviato da March e Olsen (1989, trad. it. 1992), a proposito della capacità delle istituzioni di imprimere significato alla vita della collettività, suggerisce l'importanza che, nel processo di creazione di un'organizzazione, assume l'istituzionalizzazione dei codici di comportamento, delle regole, delle strutture, dei ruoli e delle norme²² che

²¹ A proposito della difficoltà di derivare informazioni coerenti dall'interazione complessa tra stati interni all'attore (desideri e preferenze) e vincoli esterni (opportunità), Hedström (1998) concentra l'attenzione su una serie di interessanti esempi sul ruolo dell'interazione per la genesi di credenze, preferenze e opportunità. Confrontandosi con situazioni di elevata incertezza, gli attori sociali traggono dal comportamento altrui informazioni e segnali che, col tempo, forgianno credenze e aspettative sul futuro. Un esempio della circostanza per cui da una definizione della situazione, seppur sbagliata, può derivare una credenza forte al punto da confermarsi nella realtà è rappresentato dal modello noto come *profezia che si auto-adempie* di Merton.

²² Volendo fare una breve incursione al *rational choice model*, ricordiamo che il tema delle norme è stato ampiamente affrontato ed approfondito da Coleman (1990). In questa prospettiva, il comportamento sociale diventa regolato, ovvero “normato”, quando gli attori, percependo i costi associati alla non conformità, sono incentivati a seguire i precetti e, al contempo, a sanzionare il comportamento non conforme. All'idea di *norma sociale* si accompagna dunque quella di *sanzione endogena efficace*, sostenuta dagli stessi attori del sistema di interazione. Per quanto condivisibile, perché calata all'interno del sistema di interazione sociale, da questa interpretazione si discostano sia Boudon (l'agire normativo è radicato in principi assiologici che gli attori percepiscono come forti e giusti) che Elster (per ricostruire i principi dell'agire normativo è importante considerare il problema analitico delle preferenze endogene che, come le norme, sono irriducibili al calcolo razionale poiché intrecciate con complessi processi emozionali).

ispirano e orientano le preferenze degli attori. Secondo Pasquino (1997) i due autori sono riusciti ad elaborare una prospettiva davvero alternativa alla teoria della scelta razionale, ponendo in risalto il significato e la portata delle costrizioni istituzionali sui comportamenti individuali. Nella prospettiva della *razionalità situazionale e circostanziata* appare analiticamente improduttiva e malposta la contrapposizione fra individuo e istituzione; viceversa risulta interessante e centrale l'identificazione delle costrizioni e delle opportunità che definiscono lo spazio dell'azione e delle possibilità di scelta. In ambienti organizzativi complessi, spiegano March e Olsen, la spiegazione razionale non è precisa e si apre a risultati incerti e inattesi; pertanto, l'attenzione può essere rivolta alle modalità in cui l'istituzionalizzazione dell'azione – mediante l'introduzione di regole – contribuisce concretamente alla riduzione dell'ambiguità sovrastante.

A ben vedere, l'introduzione al tema della routine, della persistenza di regole e di procedure operative standardizzate è piuttosto comune nella letteratura sulle burocrazie e sulle organizzazioni (March e Simon, 1958); nelle istituzioni pubbliche, in generale, si rintraccia sovente un repertorio di procedure formali che innescano modelli di azione complessi e standardizzati, che sono acquisite e continuamente agite (di fatto, divenute vere e proprie *routines*).

Le istituzioni – quindi si presume il comportamento regolato – si costruiscono intorno a grappoli di attività ritenute appropriate e continuamente confermate e mantenute in vita da procedure routinizzate. Secondo Van Maanen (1973), le routines incarnano identità, interessi, valori e visioni del mondo collettive; in questo modo costituiscono un vincolo per l'allocazione dell'attenzione e la definizione degli standard di valutazione.

Le routines – o comportamenti definiti da regole – consentono il coordinamento simultaneo di molte attività, rendendole tra loro congruenti; sono dispositivi per il mantenimento dell'ordine all'interno di un sistema sociale; aiutano ad arginare i conflitti; vincolano la negoziazione ad un ambito controllabile d'azione, assicurano il rispetto degli accordi presi e aiutano a mitigare l'imprevedibilità dei processi a struttura aperta e a cestino dei rifiuti (March, 1988).

L'ampia varietà di regole disponibili si presenta come una delle principali cause che influenzano il comportamento e che alterano il processo mediante il quale, in una situazione specifica, vengono evocate alcune regole invece di altre, rendendo ambigua la loro applicabilità a situazioni specifiche (Dahrendorf, 1957, trad. it. 1963; Burns, Flam, 1987).

Come avviene in ambito giuridico, gli attori del processo decisionale sono ritratti mentre tentano di trovare una precisa corrispondenza tra regole e situazioni appropriate a cui applicarle (Posner, 1981). La congruenza del-

l'azione alla situazione viene stabilita dal principio dell'*appropriatezza* del comportamento regolato da norme. Da questa prospettiva consegue che le azioni vengano associate alle situazioni in base alla loro appropriatezza, dunque istituzionalizzate e regolate mediante strutture di ruoli e di routines. Divenute routines, le regole risultano accessibili a tutti, producendo ordine, standardizzazione delle risposte e chiare aspettative di comportamento. Sul punto, le aspettative connesse all'acquisizione e al rispetto delle regole dovrebbero essere basate su una dimensione fiduciaria. Una componente che, ad oggi, stenta a riconfermarsi e che risulta in netto declino (Lipset e Schneider, 1987).

Secondo Katz (1975), si tratta di un disincanto generale nei confronti del rendimento e della struttura delle istituzioni pubbliche, troppo spesso raffigurate come rigide e incapaci di adattarsi ai cambiamenti. La complessità delle burocrazie e la notevole presenza di spazi discrezionali d'azione influiscono sulla definizione di *appropriatezza normativa* per la valutazione del comportamento regolato da norme. Le istituzioni pubbliche, nel nostro caso, le burocrazie, si possono definire come «collezioni di regole e routine interrelate che definiscono le azioni appropriate in termini di rapporti fra ruoli e situazioni. Il processo implica la definizione della situazione, quale ruolo occorre adempiere e quali sono gli obblighi inerenti al ruolo in quella determinata situazione» (March, Olsen, 1989, trad. it. 1992, pp. 232-233). Nella logica dell'*appropriatezza*, i corsi d'azione contengono una componente di intenzionalità ma non di premeditazione; essi presumono che l'ambiguità, o il conflitto fra regole, non venga risolto in base ad una logica di consequenzialità o di calcolo razionale, bensì cercando di chiarire le regole che, concretamente, contribuiscono a definire la struttura della situazione e a guidare le dinamiche di interazione sociale.

2.8. Riflessioni conclusive. Un excursus sugli slittamenti della razionalità. Dilemmi aperti nelle burocrazie

Com'è noto – e com'è stato ampiamente ricostruito – due sono le impostazioni teoretiche intorno al concetto di razionalità prevalenti nelle scienze sociali. Di queste, quella messa a punto da Simon e dai teorici della decisione appare chiaramente più idonea a realizzare gli obiettivi di ricerca degli analisti delle politiche pubbliche. Si tratta dell'impostazione programmatica sfociata nella definizione di razionalità limitata o *procedurale*, alla quale si contrappone l'impostazione razionalista, che ha la sua matrice nelle scienze economiche e negli approcci di *rational choice model*, e che sfocia nel concetto di razionalità oggettiva o *sostantiva*.

Definendo come razionale quel comportamento che è appropriato per il conseguimento di fini specifici nel contesto di una situazione data, e interessandosi esclusivamente dei vincoli che vengono posti dalla situazione esterna, la nozione di *razionalità sostantiva* ipotizza che un comportamento possa essere valutato come oggettivamente adatto alla situazione a prescindere da preferenze, scopi, valori, conoscenze, capacità computative, condizionamenti culturali e ambientali. D'altro canto, partendo dai limiti del *rational choice model*, i teorici delle organizzazioni hanno invece ritenuto più adeguata, ai fini della spiegazione del comportamento individuale, la nozione di *razionalità procedurale*, includendo nel momento analitico non solo i vincoli esterni ma anche, e specialmente, quelli interni, insiti nelle caratteristiche dei decisori (desiderata, capacità, potenzialità...).

Richiamando il programma metodologico di fondazione di una *teoria della ricerca del comportamento amministrativo*, Simon (1947, trad. it. 2001) ricorda che fare ricerca muovendo dal contesto concettuale della razionalità limitata vuol dire cimentarsi con condizioni operative indubbiamente più costose e disagiuvole del fare ricerca partendo dalle premesse della razionalità sostantiva e dalla tendenza a ricorrere ad *auxiliary assumptions*²³.

Per Simon, una volta acclarata la circostanza che tutte le decisioni sono *limitatamente razionali*, diventa centrale il passaggio dalla *logic of consequences* – in cui la decisione è servita solo dal calcolo razionale – alla *logic of appropriateness*²⁴ – in cui la decisione risulta attraversata da ruoli, regole e valori. Questo modo di coniugare, all'interno della teoria organizzativa, *azione* e *decisione*, e di contemperare le forme esplicite di calcolo con le

²³ Nella visione di Simon, i *public choice theorists*, per rendere persuasive le interpretazioni dei loro risultati, sono soliti ricorrere a categorie esplicative esterne al modello razionalistico (p. es. la nozione di profitto); si tratta di *auxiliary assumptions* o categorie analitiche introdotte *ah hoc* per spiegare il fenomeno in questione, sostenute da scopi probatori, e non anche da procedimenti metodologicamente corretti ed esplicitati sin dall'inizio della ricerca. In questa prospettiva, la ricostruzione della logica della situazione viene informata dal calcolo razionale della scelta "ottima", vantaggiosa e massimizzante dell'utilità individuale. Un esempio è fornito da Hedström e Swedberg (1998) nella loro analisi sulle opportunità di carriera in base al tasso dei posti vacanti nelle organizzazioni. Come fa notare Barbera (2004), nel modello zero della logica della situazione gli elementi rilevanti sono rappresentati dalle risorse (i beni) e dalle informazioni (i prezzi) a disposizione di attori posti in una situazione di libero scambio (Abell, 2003). A partire dal modello di Abell, la prospettiva dei meccanismi sociali si pone sostanzialmente l'obiettivo di spiegare la formazione delle preferenze degli attori in base a parametri contestuali "dati" ed esterni alla situazione.

²⁴ In questa prospettiva, la razionalità si manifesta come un sapere pratico/empirico, (Lave, March, 1975) contrapposto alla razionalità calcolistica. Gli attori sono infatti dotati di repertori di regole decisionali che derivano dall'esperienza pregressa e che applicano per la risoluzione di problemi concreti.

competenze procedurali del fare tecnico e professionale dei burocrati, si può considerare come un importante elemento di novità, sia per la teoria della scelta che per la teoria delle organizzazioni.

Le organizzazioni elaborano e veicolano informazioni condizionando obiettivi e decisioni dei propri membri e creando un ethos che include credenze comuni, pratiche condivise e procedure standardizzate. I processi di identificazione, mediante i quali gli individui apprendono un ruolo, sono essi stessi dei meccanismi per la routinizzazione delle risposte; le organizzazioni trasformano la propria esperienza in regole, che vengono conservate e implementate nonostante il turnover del personale; può capitare che «i membri dell'organizzazione seguono le regole, ma non sempre è chiaro quali regole sono appropriate» perché «le situazioni sono incerte e non possono essere sempre riconosciute in modo inequivocabile; le regole appropriate sono difficili da individuare; applicare una regola può richiedere abilità e volontà che non sempre sono disponibili» (March, Simon, 1958, trad. it. 1973, p. 13).

Come avremo modo di spiegare nelle pagine che seguiranno, la codificazione dell'esperienza in regole non garantisce in alcun modo un comportamento ottimale o appropriato. I limiti della razionalità introducono ed espongono il processo decisionale a enormi imprevedibilità e gli elementi di indeterminazione dell'azione rendono impossibile la previsione delle decisioni organizzative unicamente sulla base della conoscenza di vincoli di tipo oggettivo.

3. I procedimenti come strutture d'azione per l'analisi delle decisioni degli street level bureaucrats

3.1. Introduzione. La razionalità della programmazione condizionale e di scopo in Luhmann

Ricorrendo ad una strategia analitica che considera il procedimento amministrativo una “struttura d’azione”, diverse sono le ragioni che hanno imposto all’attenzione dell’analisi sociologica lo studio dei *corsi d’azione* che si diramano a partire dagli apparati burocratici innervati nelle pubbliche amministrazioni. Fra queste, particolarmente citata è la complessità del diritto amministrativo a fronte della «profonda ridefinizione dei rapporti tra gli apparati pubblici ed i cittadini, da un lato, e dei nessi tra la produzione legislativa e le strutture di implementazione, da un altro» (Pennisi e Agodi, 2001, p. 3). Come già ricostruito nel precedente capitolo, la riflessione sulla complessità dell’agire normativo (Coleman, 1990) rappresenta un punto focale per i sociologi del comportamento e dell’interazione strategica in condizioni di incertezza. Nel presente capitolo, la ricostruzione metodologica dei procedimenti di erogazione come strutture d’azione si poggia su un articolato quadro di ipotesi che chiamano in causa le nozioni di *agire teleologico* e *agire strategico*. Un’ipotesi di fondo della ricerca consiste nel verificare in che modo le *procedure* che disegnano i confini delle decisioni assunte dagli attori sociali possano essere considerate come una *struttura autonoma* che delimita e definisce ambiti e spazi di alternative d’azione. In particolare, l’ipotesi si traduce in due specifiche domande:

- la prima si interroga su come ciascun singolo *procedimento* di erogazione sia interessato e orientato dalle prescrizioni normative (*agire teleologico*). La ricostruzione dell’uso quotidiano e routinizzato delle procedure consentirà di stabilire quali *decisioni* contribuiscono al ri-orientamento del procedimento, così da rintracciare le eventuali forme di distonia tra norma e prassi;

- la seconda domanda invece riguarda i termini della specifica autonomia che ciascuno di questi procedimenti riesce a costruire (*agire strategico*). Intesi come costruito sociologico, i procedimenti erogativi rappresentano strutture che selezionano e delimitano l'ambito dei corsi possibili d'azione.

Le norme giuridiche sono ricostruibili come prodotto di una pratica istituzionalizzata e come ambito di possibilità di quelle azioni per le quali si ipotizza esse possano costituire un significato. Considerando l'interesse specifico della valutazione dei procedimenti condizionali erogati in favore dei «poveri», la riflessione sul rapporto tra norme (nel nostro caso, il dettato normativo dei procedimenti di erogazione) e agire sociale è stata avviata qualche decennio fa da Pennisi e Agodi. Rilevando i tratti specifici del *welfare di cui non si parla*, gli Autori pongono in risalto la preoccupazione della burocrazia (*street level*) di condizionare l'applicazione dei procedimenti di erogazione a criteri di giustizia, equità, efficacia ed efficienza. Caratteristiche dell'erogazione di taluni servizi; ruolo dell'apparato burocratico nel definire sia le modalità di erogazione che il contenuto del servizio; corresponsabilità della presa in carico in vista del mantenimento degli impegni assunti fra *street level operator* e *client* della pubblica amministrazione, sono da considerarsi come *eventi* che si sviluppano in relazione ad un corpo di regole e ad un insieme di prescrizioni che nulla dicono «su ciò che di *fatto* vale come diritto per operatori e utenti» (Pennisi, 2001, p. 5); tuttalpiù l'incidenza di un complesso di norme appare aperto ad un ampio ventaglio di significati, che variano a seconda degli orientamenti seguiti dagli specifici corsi d'azione.

La strategia analitica qui seguita, implica dover riprendere le considerazioni espresse da Luhmann sulla sociologia del diritto, che a suo avviso può dirsi «la cittadella più munita e inaccessibile del sapere giuridico» (1974, trad. it. 1978, p. 7). L'inaccessibilità del sapere sociologico al tradizionale ambito di competenza della dogmatica giuridica, all'origine della soluzione *separatista*, ampiamente discussa dall'Autore, viene mutuata dalla visione teorico-giuridica weberiana. Come Weber, anche secondo Luhmann (*ibidem*), l'avvento degli Stati Moderni, la disgregazione della versione sostantiva del diritto naturale di fine '800 e la diffusa *razionalizzazione*, avrebbero portato con sé un cambiamento nella funzione conoscitiva dei *procedimenti giuridici*, così come nella *traduzione metodologica del concetto di verità*. Nella rinnovata dogmatica giuridica, si statuiscono verità provvisorie e relative¹, e la stessa concezione del procedimento giuridico cambia da veicolo per la *giustificazione della decisione*, a fondamento della *presun-*

¹ Per una critica del relativismo assiologico, si legga Boudon (2002a, 2002b).

zione della correttezza del contenuto e per la difesa delle idee di giustizia sociale. Fenomeni storici come l'avvento degli Stati Moderni, il diffondersi di modelli di organizzazione sociale di carattere burocratico e l'ascesa sociale dei capitalisti – interessati ad esaltare il valore della prevedibilità del diritto, in vista dell'accumulazione del profitto e della semplificazione dei calcoli economici connessi ai nuovi modi di produzione – rappresentavano, per Weber (1922, trad. it. 2003) le precondizioni che avrebbero favorito il passaggio da una *razionalità giuridica relativa allo scopo* o *teleologica*, in quanto basata su un'interpretazione più flessibile della legge, intesa come strumento orientato alla garanzia dell'equità e della giustizia, e da cui ci si poteva distaccare per esigenze di uguaglianza delle norme nel trattamento di alcuni casi; ad una *razionalità giuridica formale*, anche detta *legalistica*, in quanto diretta al fine della fedele osservanza delle leggi nel perseguire un'idea di giustizia orientata all'astratta uguaglianza dell'applicazione delle norme. Volendo discutere la particolare legittimazione che i procedimenti assicurano alla decisione cui danno luogo, è utile ricorrere alla nozione luhmanniana di *sistema d'azione*. Come ogni altro *sistema*, anche l'ordinamento giuridico risulta delimitato mediante confini, dunque inserito in un circuito di segni e di stimoli in *entrata* e in *uscita* posti a guida dell'azione.

Nella distinzione tra stimoli in entrata (*input*) e stimoli in uscita (*output*) consiste la principale differenza che corre tra la dogmatica giuridica e il sapere sociologico: in altre parole, tra chi scrive programmi e li orienta a principi e *valori guida* e chi è impegnato a volgere il proprio sguardo su chi interpreta e si rende attuatore dei provvedimenti. «Tutte le dogmatiche sono orientate specificamente all'*input* dei sistemi normativi cui si riferiscono (cioè alle norme che questi di volta in volta assumono come criteri direttivi) e non all'*output* di tali sistemi (cioè agli effetti sociali che i sistemi normativi producono)» – di cui evidentemente si occuperebbe la sociologia» (Febbrajo, 1974, trad. it. 1978, p. 17). Un esempio ben più pratico, tratto da Pennisi (1998) rappresenta quasi un tributo all'interpretazione *funzionalista* della dogmatica giuridica di impostazione luhmanniana, dunque dell'esigenza di preservare la differenziazione inter-sistemica (sistema sociale e sistema giuridico): quando il giudice si interroga sulle condizioni sociali dell'imputato e sulla situazione in cui si cala la norma non fa il sociologo, cioè non applica il quadro concettuale che definisce le dimensioni sociologiche di quelle condizioni sociali; viceversa il sociologo a nessun livello può essere considerato un operatore del diritto. I due ambiti, sociale e giuridico, si toccano ma non combaciano.

Conseguentemente, sostiene Bobbio (1977), la collaborazione tra i due approcci può avvenire proficuamente solo sulla base della chiarezza di questa distinzione. Come *sistema sociale* in senso *tecnico*, il procedimento si

distingue dai caratteri di *ricorsività* e *circolarità* – propri delle azioni di un rituale – per due specifici connotati: 1. l'incertezza delle conseguenze delle decisioni; e 2. la processualità dell'azione, in base alla quale le alternative d'azione di cui consta sono via via acquisite nel corso del suo svolgimento e del continuo riferimento alla sua struttura normativa. «Ciò che fa 'procedere' il procedimento [...] sono le decisioni dei partecipanti che eliminano alternative ed incertezze sull'esito o sulle altre azioni possibili»; da un punto di vista *struttural-funzionalista*, il procedimento è considerato come un sistema sociale in senso proprio poiché «in esso la riduzione [dell'incertezza e della complessità] avviene creando strutture, ossia aspettative tipizzate di comportamento 'generalizzate' che valgono per un certo periodo e per più persone» (Pennisi, 2001, p. 8).

Quello della "verità", dunque dell'agire teleologico, rimane un problema funzionalmente ineludibile, perché legato alla boudoniana necessità della trasmissione di rappresentazioni del diritto basate su certezze che siano intersoggettivamente vincolanti (cfr. cap. 2). Il procedimento è *funzionale* a "coagulare questo senso garantito" di verità, allo scopo di ridurre i margini della decisione, di renderla possibile, e al contempo *autonoma* dalla descrizione giuridica. Tra i procedimenti giuridici, quelli *amministrativi* sono caratterizzati dalla *indisponibilità dei fini*, e l'autoritatività di cui godono è vincolata alla necessità che i *fini* dell'esercizio della funzione esecutiva trovino nelle garanzie della forma di legge il loro limite nei confronti dei diritti soggettivi (l'imparzialità di trattamento nell'erogazione dei sussidi trova la sua garanzia nei decreti normativi che disciplinano la definizione del targeting, ovvero di chi ha il diritto di accedere alle prestazioni). La distinzione tra politica e amministrazione, ben tracciata anche nei lavori di Simon (1956) sull'analisi del comportamento amministrativo, si ritrova anche nella riflessione proposta da Luhmann sulle caratteristiche della *programmazione condizionale* e della *programmazione di scopo*.

Procedendo per punti, la *programmazione condizionale*, che rispecchia la *razionalità teleologica* in Weber, è fondata sulla correlazione *se...allora*: se certe condizioni si verificano, *allora* si prenderanno determinate decisioni; essa ricorre tipicamente nella dogmatica giuridica e nei processi politici di produzione dei *fini*. Ad avviso di Luhmann, «la dogmatica giuridica [...] non riduce, ma aumenta, almeno all'interno di un certo ambito fissato dalle norme che si devono applicare, la libertà nei confronti di esperienze empiriche e di testi normativi, e in tal modo accresce il grado di incertezza che il sistema normativo può sopportare [...] La dogmatica giuridica, pertanto, sovrintende ai criteri in base ai quali gli operatori del diritto attuano, nei vari casi concreti, la distinzione binaria [...] tra lecito e illecito» (Febbrajo, 1974, trad. it. 1978, p. 17). È qui forse utile ricordare che nell'ambito della

Teoria dei Sistemi (Buckley, 1967, trad. it. 1976), la soluzione separatista sopra riproposta richiama, ed è spiegata, dall'inarrestabile processo di *differenziazione sociale*; è in virtù della differenziazione intersistemica che si spiega l'elaborazione di criteri di orientamento diversi per il sociologo e per il giurista. Così dicendo, Luhmann esclude un orientamento all'*output* del sistema giuridico, ovvero alla valutazione delle conseguenze sociali delle decisioni prodotte; «l'ispirazione ad una «giurisprudenza sociologica» comporta il pericolo che l'avvicinamento e la reciproca comprensione fra sociologia e giurisprudenza avvenga per entrambe le discipline al livello più basso» (Luhmann, 1974, trad. it. 1978, p. 32).

Anche se un generale orientamento al futuro, ed una tale rapidità nello scorrere degli eventi «pongono il sistema giuridico [...] davanti a situazioni problematiche di nuovo genere» l'impronta *conseguenzialista* che permea la sfera del diritto, va considerata con cautela² (p. 40). Opponendosi, con fermezza, alla possibilità di giustificare valutazioni e proposizioni giuridiche solo sulla base delle loro conseguenze, il rimando è chiaramente rivolto all'esigenza di presupporre valori e criteri guida³ che assolvano all'astratta

² Sul punto della sopracitata “soluzione separatista”, la proposta di Luhmann lascia aperte una serie di perplessità, che attengono principalmente 1. all'argomentazione della *differenziazione funzionale*, la quale non esclude che la stessa dogmatica giuridica sia sottoposta, al suo interno, a suddistinzione funzionale. Un esempio della possibilità di compenetrare l'orientamento all'input e all'output di un sistema sociale è proprio rappresentato dalla compresenza di vari indirizzi di politica del diritto contrastanti all'interno della dogmatica; 2. alla presunta esaustività dei due tipi di programmazione su cui si concentra l'analisi di Luhmann; Febbrajo (1978) solleva la questione «se e in che misura, all'interno della scienza giuridica tradizionale una razionalità rispetto ai valori [e anche qui il riferimento a Weber diventa d'obbligo] sia compatibile con le altre due razionalità prospettate da Luhmann, e quindi se e in quale misura essa possa fungere da criterio-ponte per operare quella saldatura tra razionalità teleologica e razionalità legalistica, tra sociologia e dogmatica» (p. 23); si tratta, a ben vedere, della posizione assunta da Josef Esser, la cui posizione, antitetica a quella sostenuta da Luhmann, documenta una tendenza attualmente diffusa a ricorrere, in sede dogmatico-giuridica, a quella medesima razionalità nei confronti dei valori che si è vista mancare in Luhmann, e in base alla quale appare inevitabile «l'orientamento del giudice ai «valori sociali», in quanto il suo «compito politico» sarebbe quello di armonizzare le prescrizioni legislative con le «idee di giustizia» dominanti in un certo contesto sociale (*ibidem*, p. 22).

³ Secondo Luhmann, poiché *dogmatizzazione* e *sistematizzazione* sono due tendenze che si sono sviluppate a vicenda, può apparire sufficiente ipotizzare che l'applicazione del diritto, e quindi la relazione variabile tra programma e decisione, sia sottoposta solo a un controllo concettuale circa la garanzia di giustizia dei provvedimenti e dei valori da essi veicolati. Questi valori, in genere dei *criteri* o *principi*, servono, nel caso del diritto, a differenziare il lecito dall'illecito. Poiché alla formazione di questi criteri si giunge solo quando il sistema è abbastanza sviluppato, e poiché ciò che è “adeguato” dipende dallo stadio di sviluppo del sistema e dal suo grado di autonomizzazione sociale, Parsons (1967, trad. it. 1971) giunge a differenziare il concetto di *coordination standard* dai semplici *orientamenti valutativi*; ponendo in relazione l'istituzionalizzazione di tali *standards*, quali particolari *code* di un sistema, con la misura della

funzione di *code* per l'equilibrio e l'integrazione del sistema (Parsons, 1967, trad. it. 1971). Nella neutralità dell'azione amministrativa, i giuristi hanno individuato una garanzia di diritto relativa ai caratteri di democraticità assicurati dalla forma di legge che sostiene il procedimento; in questo modo assicurando che l'efficacia della decisione presa e l'efficienza del processo decisionale non siano posti in contraddizione nel contenzioso successivamente possibile (un esempio può essere rappresentato dalla norma che dispone la revoca dal beneficio per i nuclei familiari inadempienti e che chiamerebbe il burocrate ad un'applicazione unanime e conforme della disposizione, limitando al massimo la sua variabilità tra casi).

Con riferimento al tipo di agire strategico, Luhmann considera come «opportunistica» la tendenza, riscontrabile nel sistema amministrativo, di avviare azioni di ri-orientamento dei fini stabiliti dalla politica. Tale condizione di operatività si mantiene o si riduce a seconda del tipo di decisione, ovvero: la condizione di *opportunismo* è mantenuta nel caso di decisioni in cui si tratta di scegliere tra mezzi condizionali, perché i fini sono già fissati (*programmazione condizionale*); viceversa, l'opportunismo si stempera quando l'amministrazione è tenuta ad una *programmazione di scopo* – e giungiamo al secondo punto – ed è, dunque, impegnata nella selezione dei fini e degli obiettivi di un corso d'azione; nei casi in cui l'apparato amministrativo è chiamato a decidere sull'erogazione di prestazioni specifiche, non solo si riduce la neutralità degli *street level operators*, ma l'efficacia della loro decisione appare altresì condizionata da forme aperte di collaborazione con i destinatari che contemplanò una necessaria discrezionalità della decisione, ed una successiva de-burocratizzazione del procedimento amministrativo, che si crea un proprio pubblico e una propria dimensione di consenso. Il carattere distintivo della norma giuridica è prevalentemente riconosciuto nell'apparato coercitivo che la sostiene (Weber, 1922, trad. it. 1961); come abbiamo già avuto modo di sostenere nel capitolo precedente, l'analisi dell'*agire regolato da norme* implica il riconoscimento del fatto che, nel riferirsi alla norma giuridica, quale elemento di definizione della situazione dell'attore, e quale strumento di previsione di conseguenze di azioni proprie e altrui, l'attore conserverà la propria capacità intenzionale

differenziazione sociale dello stesso. Gli standards sono, nella concezione di Luhmann, dei criteri *astratti*, vere e proprie «porte d'accesso per l'analisi dei casi»; proprio questa loro caratteristica – l'elevata astrazione – rende difficile una loro critica basata sulle conseguenze; essi appaiono «troppo astratti per una critica o come semplici forme di copertura per circostanze che nella realtà sono eterogenee». Quanto premesso, rende comprensibili le ragioni per cui Luhmann abbia sostenuto che «l'orientamento alle conseguenze [all'output] rende frammentari gli orientamenti classificatori». Infatti, «l'ampiezza della tipizzazione che è necessaria alla classificazione di fattispecie e di problemi giuridici va perduta non appena si pretende di stabilire di volta in volta le conseguenze di ogni singola decisione» (p. 70).

(Boudon, 1979) e razionalità limitata (Simon, 1947, trad. it. 2001; Crozier, Friedberg, 1977).

Tuttavia, il fatto che la norma si presenti sostenuta da un «apparato coercitivo» le conferisce l'autonomia sufficiente a distanziarla dalla stratificazione di comportamenti sociali da cui deriva (Luhmann, 1974, trad. it. 1978). Le norme costituiscono «il punto di partenza logico e conoscitivo di un procedimento intrinsecamente finalizzato ad una *decisione*»; costituiscono «il criterio in base al quale ordinare i fatti» (Pennisi, 1984, p. 47).

Il passaggio dalla programmazione condizionale a quella di scopo, diventa quindi di estrema importanza se – guardando più da vicino alla fallimentarietà delle esperienze in materia di politiche di contrasto alla povertà, e al destino delle riforme che si sono continuamente alternate e sovrapposte in Italia – pensiamo sia possibile stabilire, con un buon grado di approssimazione, che il funzionamento dei provvedimenti normativi sia legato non tanto alla natura astratta delle prescrizioni, quanto alla possibilità che queste divengano via via strumento, utile all'azione amministrativa quotidiana, per riorientare *prassi routinizzate* di servizio, e reinterpretare il contenuto di disposizioni consolidate al fine di far emergere risorse organizzative e decisionali specifiche.

In questa prospettiva, si capisce anche il perché le condizioni di funzionalità del procedimento amministrativo siano legate alla capacità dell'amministrazione di riprodurre la propria autonomia dalla decisione politica; talvolta vincolando la determinazione degli interessi perseguiti al più compiuto svolgimento di quelli in gioco nell'organizzazione; altre volte rapportando ed esplicitamente orientando l'esecuzione della decisione, con i suoi contenuti tecnico/gestionali alle scelte di valore e di bilancio della politica.

Muovendoci nella prospettiva luhmanniana, e ai fini di una più compiuta riflessione sull'agire sociale regolato da norme, deve essere tenuta ferma la convinzione che le norme giuridiche, pur contribuendo a stabilire i confini dell'azione, tracciando strutture di aspettative generalizzate (le procedure), non rivelano la particolare *funzione* del procedimento, la cui definizione non è riferita al sapere giuridico, bensì identificata dalle decisioni assunte dagli attori, decisioni che entrano a far parte della *storia del procedimento*, quella che più avanti definiremo *prassi di servizio*.

3.2. I concetti di *funzione* e *potere* nella pubblica amministrazione: un duplice approccio, *sistemico* e *organizzativo*

Nell'approccio della sociologia amministrativa, l'analisi delle funzioni decisionali, e della struttura dei procedimenti erogativi, spesso coinvolge un complesso di organizzazioni e di concrete formazioni sociali le cui caratte-

ristiche vengono comunemente enucleate nel termine *burocrazia* e utilizzate «per indicare alcuni specifici aspetti negativi della struttura e del funzionamento dell'amministrazione pubblica» (*ibidem*, p. 15). La definizione della nozione di *burocrazia* può recare, come tratto distintivo, la qualità di "principio strutturale" di un'amministrazione, formazione o organizzazione sociale. Inserendo l'analisi della burocrazia nel più ampio contesto della sociologia dell'autorità, Weber (1919, trad. it. 1971) si chiede in che misura una burocrazia estesa e professionalmente qualificata possa agire come strumento neutrale o affermarsi come autonomo centro di potere, esprimendo il suo potenziale di trasformazione della struttura del sistema sociale. In Luhmann (1974, trad. it. 1978), le istanze superiori di coordinamento e di controllo legate al sorgere di nuove *funzioni* e attribuite al sistema politico-amministrativo, rivestono un'importanza centrale nell'analisi del mutamento sociale connesso alla *differenziazione strutturale e intersistemica*.

Al centro dello sviluppo di sottosistemi complessi e specializzati, la funzione di *differenziazione* ne qualifica il rendimento e gli aspetti connessi alla capacità di sopravvivenza (omeostasi) (Parsons, 1951, trad. it. 1965; Eisenstadt, 1963).

Tenendo conto di tutti gli elementi legati all'inarrestabile processo di razionalizzazione, Weber (1922) dedica tutto il suo impegno alla ricostruzione delle circostanze che hanno segnato la nascita della burocrazia dello Stato moderno, ponendo in risalto la controllabilità, la trasparenza e la ricorsività del potere *razionale-legale*, e facendone un elemento inevitabile dell'azione amministrativa. Purtroppo, e malgrado la sua efficacia, l'Autore ha finito col considerare l'amministrazione burocratica come "il guscio di una nuova sottomissione", ponendo in evidenza le forme più disparate di resistenza che un corpo di funzionari permanenti può opporre all'effettivo controllo politico, e le circostanze più diverse in cui un apparato autonomo di burocrati è messo nelle condizioni di esercitare un'influenza costante sulla politica, oltre che pervicace e basata su interessi personali.

D'altronde, una delle critiche che oggi vengono mosse alla pubblica amministrazione, e che hanno informato le riforme più recenti in materia di trasparenza e semplificazione dei procedimenti amministrativi, sembra proprio essere rivolta alla tendenza della burocrazia statale ad affermarsi come potere autonomo, o a replicare modelli e stili organizzativi macchinosi e farraginosi, che sembrano fraporsi alle esigenze di snellimento delle procedure amministrative, recando con sé dilemmi di tipo organizzativo per eccesso di "burocratizzazione" o di proceduralizzazione delle pratiche decisionali. Al fine di caratterizzare le pratiche decisionali di una pubblica amministrazione, e di qualificarne gli aspetti salienti, il taglio che può assumere la prospettiva sociologica sembra essere duplice: nella *prospettiva*

sistemica, l'oggetto dell'analisi sociologica è l'amministrazione nel suo insieme o nei singoli uffici e sotto-uffici; l'apparato burocratico, fatto di dirigenti e operatori, viene considerato come un sottosistema circoscritto all'interno del più vasto sistema sociale. Il secondo dei punti di vista suindicati, può essere identificato come *prospettiva organizzativa*. In questo senso, oggetto dell'analisi sono singoli uffici considerati come specifiche formazioni sociali che la sociologia denomina "organizzazioni amministrative". Mentre la prospettiva sistemica si interessa tendenzialmente delle caratteristiche *strutturali* del sistema amministrativo e delle relazioni tra questo ed altri sottosistemi sociali, come l'economia e la politica, la prospettiva organizzativa si interroga invece sulle caratteristiche organizzative dei diversi tipi di uffici e sui rapporti tra questi ed altre organizzazioni o gruppi di persone.

Secondo Mayntz (1978, trad. it. 1982), muovendoci da una prospettiva di tipo sistemico a una di tipo organizzativo, i due problemi che si pongono all'attenzione dell'analista sono la determinazione del significato di *funzione* (per il funzionalismo sistemico) e *potere* (per l'approccio organizzativo). Dunque, «da una parte ci si deve interrogare sulla funzione [del sistema amministrativo] nell'ambito dell'intero sistema sociale [...] dall'altra ci si deve porre la questione relativa allo specifico potere di quel sistema amministrativo che l'approccio funzionale tende a considerare come un semplice strumento» (Mayntz, 1978, trad. it. 1982, p. 25). Temi come l'efficacia e l'efficienza privilegiano l'*aspetto funzionale* e sono quindi riconducibili all'approccio del funzionalismo sistemico. Le tematiche relative al potere amministrativo e ai rapporti fra l'amministrazione e l'ambiente circostante, invece, privilegiano l'*aspetto politico* e, pertanto, appartengono al secondo dei due approcci sociologici.

In Luhmann (1974, trad. it. 1978), le *funzioni* più comunemente attribuite alle prestazioni erogate da un apparato amministrativo alla collettività sono riconducibili agli aspetti della regolamentazione sociale, dell'allocazione di valori scarsi e della produzione di decisioni vincolanti.

In Parsons (1951, trad. it. 1965), e analogamente in Eisenstadt (1963) e in Easton (1964; 1965), per *funzione* del sistema politico-amministrativo si intende il particolare orientamento delle attività dei membri della società verso la realizzazione di obiettivi collettivi stabili e condivisi (*goal attainment*). Per Mayntz (1978, trad. it. 1982), l'analisi delle funzioni amministrative «non può limitarsi alla semplice descrizione di cosa l'amministrazione faccia» (p. 51); al contrario, solo in una prospettiva tendenzialmente rivolta ad identificare fini e scopi con i quali l'amministrazione si rapporta è realisticamente possibile introdurre lo studio analitico del concetto di *funzione*. «Nel momento in cui svolge la funzione di allocazione vincolante dei

valori nella società, il sistema politico-amministrativo deve anche risolvere il problema della propria autoconservazione» (p. 55). Nell'ambito dell'approccio del funzionalismo sistemico, l'espresso rinvio alla nozione di autoconservazione e automantenimento assume particolare rilievo per l'analisi dei compiti amministrativi; così facendo l'analisi riesce a ripararsi dall'errore di considerare le azioni dell'amministrazione solo come un servizio per la società, e non anche come un mezzo per mantenere il proprio potere e la propria indipendenza.

Easton (1965) considera il sistema amministrativo minacciato da una serie di fattori, sia endogeni – come il conflitto interno tra i membri – sia esogeni – come il sovraccarico conseguente all'introduzione di una politica esterna che produce, verso l'amministrazione, richieste contraddittorie, molto spesso non soddisfacibili perché prive di un sostegno sufficiente. Una delle principali critiche rivolte all'approccio sistemico consiste nella circostanza per cui l'identificazione del contenuto delle funzioni si presenta come vuota ed estremamente formale, molto spesso si «tace sui contenuti delle decisioni e degli obiettivi collettivi», non si prende in considerazione il cambiamento delle funzioni amministrative (necessarie per il sistema) in seguito ai mutamenti sociali, non si accerta il fabbisogno di regolamentazione sociale che deve essere soddisfatto dal sistema politico-amministrativo parallelamente al grado di sviluppo dei nuovi bisogni che emergono in una società (Mayntz, 1978, trad. it. 1982, pp. 54-55).

Seguendo lo schema di Mayntz, le *funzioni* dell'apparato burocratico-amministrativo possono essere sintetizzate in 5 punti, corrispondenti a obiettivi di:

1. mantenimento della sicurezza esterna e regolazione dei rapporti intercorrenti tra una società e il suo ambiente;
2. mantenimento dell'equilibrio interno e regolazione dei rapporti tra i membri di un sistema;
3. garanzia di mezzi e di risorse, su cui si basa il funzionamento del sistema politico-amministrativo;
4. erogazione di prestazioni, di servizi e di assistenza, che equivalgono al soddisfacimento di altri bisogni collettivi;
5. orientamento dello sviluppo verso obiettivi specifici; tra i più vari, viene fatta menzione dell'integrazione nazionale, eguaglianza sociale, costruzione del socialismo, democratizzazione, crescita economica, miglioramento della sanità pubblica e innalzamento del livello di istruzione.

Nella nostra prospettiva, orientata a caratterizzare le procedure decisionali di una pubblica amministrazione, l'approccio di Mayntz al funzionalismo sistemico risulta notevolmente promettente. Seguendo questo schema, l'attenzione poggia sulla necessità di porre rimedio ai caratteri di estrema astrazione

e a-storicità del concetto di *funzione*, al contempo rendendo possibile agganciare l'analisi all'*agire normativamente orientato*, includendo le norme che sono alla base dell'azione amministrativa, che orientano l'agire teleologico dal quale ci si può distaccare rincorrendo significati e situazioni che concorrono alla definizione del procedimento amministrativo (agire strategico).

3.2.1. L'agire normativo nella logica del «se... allora». Il ruolo della discrezionalità nell'agire strategico

Luhmann viene ricordato anche per aver introdotto la distinzione tra *programmi condizionali* e *programmi di scopo* (Luhmann, 1964). Si dicono *condizionali* i programmi che vincolano i decisori sui mezzi da scegliere per raggiungere un determinato obiettivo; al contrario, sono programmi di *scopo* quelli che riservano ai decisori una maggiore libertà di scelta sui mezzi e i provvedimenti che risultano più appropriati a seconda delle circostanze. Giustifica l'approccio alla programmazione condizionale il tema della valutazione e del controllo della correttezza dei procedimenti amministrativi, che si dispiegano in sistemi ricorsivi e stabili d'azione. Al contrario, l'efficacia dell'azione amministrativa e il ricorso alla procedura condizionale sono ampiamente pregiudicati in sistemi complessi e dinamici, dove si richiede una «programmazione di scopo che, oltre tutto, rende l'amministrazione responsabile non solo per il rispetto della normativa ma anche per il risultato» (Mayntz, 1978, trad. it. 1982, pp. 76-77).

Come avremo modo di sviluppare nelle pagine a seguire, questa tradizione di pensiero che riflette, in una prospettiva sistemica e critica, sull'opportunità di ricorrere a una *programmazione di scopo* in sistemi d'azione caratterizzati da un elevato grado di incertezza e complessità si presenta particolarmente interessante per riflettere sulla molteplicità dei fattori che incidono sull'azione amministrativa. In situazioni complesse, anche quando si manifestano le conseguenze di un intervento, i collegamenti tra gli effetti ottenuti e l'esercizio dell'azione programmata non si compongono mai in un rapporto di causalità diretta.

Seguendo Pawson e Tilley (2007), anche Patton (2011) considera l'*incertezza tecnica* il requisito principale di ogni sistema d'azione caratterizzato dalla difficoltà di stabilire l'interazione tra un intervento programmato e il risultato ottenuto: «l'incertezza elevata su come produrre un risultato desiderato alimenta il conflitto sociale e il conflitto sociale intensifica e allarga i parametri di incertezza» (p. 90). I parametri per l'analisi dei comportamenti amministrativi, ovverosia il loro significato e i valori che essi incarnano, cambiano a seconda che essi sovrintendano a uno scopo di direzione e pro-

duzione normativa o, diversamente, a una funzione amministrativa di esecuzione e svolgimento dei compiti. La questione relativa allo svolgimento dei compiti amministrativi può essere affrontata prendendo in considerazione due diversi aspetti dell'*implementation policy*. Un aspetto tecnico: l'amministrazione dispone degli strumenti e delle conoscenze necessarie per l'esecuzione dei compiti? E un aspetto politico: l'amministrazione è disposta a svolgere i compiti che le vengono assegnati dal piano politico? La questione centrale diventa allora stabilire se e in quali circostanze l'amministrazione mantenga il carattere di uno strumento esecutivo, di un mezzo, o se, piuttosto, non tenda ad abbandonare il suo carattere strumentale, sottraendosi ai dovuti controlli istituzionali e rendendosi così un centro di potere indipendente. «Il problema principale che lo studio della burocrazia deve affrontare è la relazione [...] tra lo sviluppo di organizzazioni aventi lo scopo di realizzare diversi obiettivi e di offrire servizi nonché di espletare varie importanti funzioni, da una parte, e la crescente acquisizione di un potere incontrollato da parte di queste organizzazioni, il fatto che sempre più esse regolino e dominino vaste aree della vita sociale e che usino tale potere per il loro tornaconto e per i loro fini, dall'altra» (Eisenstadt, 1958, p. 103).

Nella formulazione classica, weberiana, indipendenza e autoritatività sono gli aspetti che qualificano l'apparato burocratico tipico del potere legale, la cui struttura gerarchica e il cui funzionamento meccanico ne evidenziano il carattere intrinsecamente strumentale (Weber, 1922). Ciò che è decisivo per la posizione della burocrazia nei confronti della direzione politica è la sua competenza professionale: «ogni burocrazia cerca di aumentare questa sua superiorità di competenze professionali tenendo segrete le sue conoscenze e le sue intenzioni» (*ibidem*, p. 731).

Eisenstadt (1958) discute la possibilità che l'amministrazione, sottraendosi alla direzione e al controllo politico, dotandosi della discrezionalità necessaria all'espletamento dell'attività esecutiva, diventi un centro autonomo di potere; anche secondo Mayntz (1978, trad. it. 1982) «questa indipendenza, in certa misura funzionalmente necessaria, nasconde [...] il pericolo che l'amministrazione sottragga il suo operato anche al controllo del potere legittimo e cominci ad utilizzare la sua discrezionalità nel suo interesse o nell'interesse di un progetto politico autonomo» (p. 86).

Sulla base di queste considerazioni, Eisenstadt suddivide in tre gruppi le condizioni concrete che rendono possibile l'agire discrezionale della pubblica amministrazione: 1. condizioni che attengono alle caratteristiche dell'amministrazione, riferite al personale e all'*ethos* professionale dei funzionari; 2. condizioni che attengono all'ambiente sociale, e che orientano la tendenza dell'amministrazione a rendersi indipendente dagli organi politici, stringendo alleanze con altri gruppi sociali e di interesse; 3. il terzo gruppo

di condizioni rilevanti per la tendenza dell'amministrazione a rendersi indipendente riguarda, invece, la specificità e le caratteristiche dell'interazione con il sistema politico.

L'acquisizione di una maggiore indipendenza e discrezionalità dal potere politico può cristallizzarsi in tre tipi di sistemi amministrativi, distinti da Eisenstadt (1963) in base alla richiesta più o meno interessata – ossia basata sul soddisfacimento degli interessi di ceto – avanzata dall'amministrazione verso la politica. In ordine a questo punto, l'autore distingue fra amministrazione *auto-responsabile*; amministrazione *interessata*; amministrazione *rappresentativa* (di uno specifico ceto o gruppo sociale).

Il primo tipo, l'amministrazione *auto-responsabile*, rappresenta la formulazione ottimale dei rapporti tra amministrazione e politica.

L'amministrazione in questo caso dispone di un'indipendenza sufficiente per espletare con efficacia i propri compiti, ma ha conservato uno spiccato orientamento al *servizio*. Eisenstadt ha definito questo tipo di amministrazione come orientato alla prestazione di servizio, dunque al soddisfacimento degli equilibri interni alla politica dell'Ente.

Il secondo tipo di amministrazione utilizza la sua discrezionalità nel proprio interesse, economico e di status, a cui si aggiunge l'interesse all'estensione della propria sfera di potere, che si esprime negli sforzi per accaparrarsi sempre nuove funzioni, per ottenere più personale e una quantità maggiore di strumenti per l'azione e la decisione.

Il terzo dei tipi amministrativi citati utilizza la sua discrezionalità e il suo potere a sostegno di un determinato gruppo di interessi (di formazione culturale e politica). Nei casi in cui si prenda ufficialmente parte all'elaborazione delle decisioni politiche, o nell'esercizio di funzioni di pianificazione, gli orientamenti di valore dell'amministrazione influenzeranno inevitabilmente il contenuto stesso delle decisioni. Ragion per cui la valutazione della natura e della consistenza dei rapporti che intercorrono tra politica e amministrazione è centrale per definire il grado di autonomia e di discrezionalità decisionale che viene correntemente attribuito all'amministrazione per l'espletamento delle proprie funzioni. Secondo Mayntz (1978, trad. it. 1982), all'origine della discrezionalità si ritrova il particolare slittamento delle funzioni tradizionalmente esercitate dalla politica verso un'amministrazione le cui capacità contrattuali e di negoziazione risulterebbero sensibilmente aumentate. Sempre più spesso, il controllo del legislativo sull'azione dell'amministrazione viene esercitato attraverso disposizioni che hanno la forma di programmi condizionali, mentre buona parte dei compiti oggi affidati all'amministrazione pubblica non possono essere gestiti attraverso una programmazione condizionale e richiedono una programmazione di scopo, con la maggiore discrezionalità che le corrisponde.

Non solo l'attività di indirizzo dell'azione amministrativa, ma anche quella di controllo politico – cioè la supervisione del rispetto delle norme e delle disposizioni impartite – incontra notevoli difficoltà in ragione dell'effettiva estensione dell'amministrazione esecutiva e dell'ambito delle sue attività; estensione che fa apparire problematico il controllo sulla legalità amministrativa, sul suo comportamento finanziario, sull'opportunità della sua azione e sui risultati raggiunti. Queste riflessioni, sebbene mutate dalla teoresi sociologica, si fondono direttamente con problemi di ordine pragmatico che ci riportano a temi molto attuali – quali la ricalibratura dei sistemi di welfare, la complessità della regolazione burocratica e amministrativa delle nuove forme di povertà e l'ambiguità dei risultati delle misure di contrasto – che nel prosieguo del lavoro ci accingeremo ad affrontare in maniera estremamente ravvicinata. Negli ultimi decenni, i sistemi di welfare europei hanno affrontato sfide rilevanti a fronte di una loro consistente ricalibratura dovuta a molteplici cambiamenti, demografici, economici, sociali, culturali e politici. La complessità sociale che si riflette sui servizi pubblici e che si esprime attraverso percorsi biografici sempre più individualizzati, carriere lavorative segmentate, reti familiari e relazionali mutevoli accresce la vulnerabilità sociale e coinvolge fasce sempre più ampie di popolazione che in passato potevano contare sul supporto di reti formali e informali più stabili e su posizioni lavorative più tutelanti (Negri, Saraceno, 2003; Ranci, 2010). In questo scenario, vecchi e nuovi rischi richiamano responsabilità istituzionali crescenti, mentre emerge la necessità di controllare la spesa pubblica, per ragioni di sostenibilità economica e finanziaria.

Come ben ripercorso da Kazepov (2000a), a partire dalla crisi economica dei primi anni '70, la riduzione della capacità dei sistemi di welfare nazionali di affrontare i dilemmi di una spesa pubblica dalle dimensioni via via sempre più crescenti sembra andare di pari passo con l'introduzione di processi di riorganizzazione, razionalizzazione e ripensamento delle pubbliche amministrazioni. In primo luogo si avvia una redistribuzione delle competenze istituzionali tra i diversi livelli politico-amministrativi (Kazepov, 1998; Kazepov, Barberis, 2012), sia verso il livello locale, secondo il principio di sussidiarietà verticale che auspica la massima prossimità dei servizi al cittadino, sia verso il livello sovranazionale, nell'ambito del processo di integrazione europea. In secondo luogo, si rafforzano la governance e la sussidiarietà orizzontale, sostenute da obiettivi di trasparenza, efficacia ed efficienza. In terzo luogo, si introducono nell'amministrazione pubblica logiche, criteri di funzionamento e di valutazione tipici del management aziendale, orientato alla razionalizzazione e al controllo della spesa (Harlow, Rawling, 2007). Inoltre, emerge una rivisitazione delle finalità delle politiche sociali in chiave di attivazione del mercato del lavoro (in-

work benefit; workfare) e della promozione di un welfare delle capacità (Paci, Pugliese, 2011), orientato all'autonomizzazione dei cittadini dai servizi (Villa, 2007), al fine di contrastare i rischi di assistenzialismo e di ridurre la spesa sociale. Questo periodo di significative trasformazioni ha portato una rinnovata attenzione per il tema dell'implementazione delle politiche, non solo sul versante della ricerca ma anche sul piano politico e sulle sue interazioni con il livello amministrativo, quindi tecnico/operativo.

Ritorna, nella riflessione politologica attualizzata dei tempi più recenti, la necessità di spostare l'attenzione, in passato focalizzata sugli indirizzi macro-nazionali delle politiche, al livello dell'interazione ravvicinata dei rapporti tra indirizzi politici ed esecuzione amministrativa dei compiti. Tutti i sistemi di welfare, e tutti i sistemi sociali incorporano elementi di flessibilità nelle proprie regole, attribuendo ai propri attori la possibilità di operare con differenti gradi di discrezionalità. Nel passaggio dalla dimensione normativo-istituzionale a quella amministrativo-esecutiva si possono rintracciare diversi momenti analitici, che offrono interessanti spunti di riflessione per comprendere le trasformazioni in corso nei sistemi di welfare, ponendo in risalto il ruolo degli attori nel rendere sempre più *mobili* i confini della cittadinanza e dell'inclusione sociale. La riflessione sul ruolo dell'attore, e sui contributi del livello operativo alla produzione normativa, non avviene in un vuoto istituzionale; semmai, all'interpretazione del ruolo di responsabilità che il piano politico attribuisce a quello esecutivo è necessario aggiungere elementi di complessità che rendono, molto spesso, frammentata, diffusa e inefficace l'interazione tra i due livelli analitici. Si dà il caso che, in sistemi organizzativi complessi, il coinvolgimento di più attori in una retorica della sussidiarietà e della partecipazione può produrre esiti controproducenti e contrari alla norma. Ed è proprio su questo aspetto che si concentreranno i paragrafi successivi.

3.3. Uno scorcio sulla sociologia organizzativa: alcune definizioni e programmi di ricerca

Con il concetto sociologico di organizzazione ci si riferisce a un tipo preciso di formazioni sociali, chiaramente distinguibili dal loro ambiente sociale, dotate di una struttura interna differenziata e orientate al perseguimento di scopi specifici o allo svolgimento di compiti definiti (Mayntz, 1978, trad. it. 1982). Nella letteratura, i macrosistemi organizzativi vengono anche individuati come reticoli organizzativi, multi-organizzazioni, sistemi inter-organizzativi o macro-organizzazioni (Friend, 1974; Metcalfe, 1974).

Un approfondimento sulle trasformazioni organizzative e la managerializ-

zazione dell'amministrazione pubblica come sistema organizzativo complesso, rispetto alla visione determinista dello schema weberiano, è stato avviato da Nacamulli (1979), che ha operato una suddivisione degli studi organizzativi in base all'individuazione di undici scuole di pensiero. Lo schema riassuntivo che segue è stato riadattato da Lo Presti (2009), a proposito della classificazione delle principali prospettive di ricerca⁴ per l'analisi organizzativa. La ricostruzione operata da Lo Presti si pone come un prospetto completo e conciso delle svariate tematiche affrontate dagli studiosi di organizzazione e, inoltre, offre l'opportunità di osservare quante definizioni siano state date nel tempo al concetto di organizzazione. Il tentativo di ricomporre il panorama composito della letteratura organizzativa del XX secolo è stato operato anche da altri studiosi. Fra questi, si ricorda Richard Scott (1992, trad. it. 1994), che ha suddiviso gli studi esistenti fino agli anni '60 in base a tre prospettive diverse di intendere l'organizzazione: quella del sistema razionale; quella del sistema naturale e l'ultima del sistema aperto. A partire dagli anni '60 in poi, le tematiche e le questioni organizzative si moltiplicano, diversificandosi ulteriormente e producendo una mole corposa di produzioni scientifiche. Nell'ambito disciplinare specifico della sociologia dell'organizzazione, Michael Reed (1992) individua cinque cornici analitiche principali per racchiudere i più recenti contributi esistenti. Il criterio prescelto per la suddivisione è quello del programma di ricerca, inteso come un insieme di problematiche condivise intorno a un corpo teorico da parte di gruppi di studiosi concordi su una qualche definizione di organizzazione. I programmi di ricerca sono focalizzati sulle questioni:

1. dell'adattamento organizzativo; la cornice analitica è individuata nei "sistemi", l'organizzazione rappresenta un sistema sociale volto al raggiungimento di fini collettivi e al soddisfacimento di bisogni istituzionali. Gli studiosi condividono la concezione sistemica delle organizzazioni complesse e focalizzano l'attenzione sull'adattamento organizzativo e i processi di selezione operanti a livello del macroambiente (Aldrich, 1978);
2. dell'ordine organizzativo; l'organizzazione è intesa come un ordine negoziato sulla base delle interazioni degli attori organizzativi. La struttura organizzativa è indipendente dall'ambiente esterno, essendo costruita e

⁴ Nello specifico, vengono ricostruite le seguenti scuole di pensiero: la scuola della direzione scientifica, la scuola amministrativa; la scuola struttural-funzionalista; la scuola dinamica di gruppo; la scuola delle relazioni umane; la scuola delle decisioni; la scuola tecnologica; la scuola storica; la scuola delle relazioni industriali; la scuola dei sistemi sociotecnici. Nei prossimi paragrafi, come ripreso anche nel testo, si concentrerà l'attenzione sulla undicesima scuola di pensiero, la scuola burocratica, che concettualizza l'organizzazione come un sistema di ruoli collegati da norme e valori comuni.

ricostruita nel corso dell'interazione sociale. In linea con questa cornice analitica, si trovano gli interazionisti simbolici come Strauss (1994) e gli etnometodologi (Bittner, 1973);

3. del controllo organizzativo; le organizzazioni sono considerate delle strutture di potere volte alla difesa degli interessi economici e politici della società (Clegg, 1989);
4. la realtà organizzativa; il quadro teorico dell'analisi è specificamente culturale e l'organizzazione è analizzata nei termini di una vera e propria cultura a sé stante, costruita e ricostruita attraverso riti, linguaggi e cerimonie. Si tratta della scuola del simbolismo organizzativo che si contrappone alla concezione funzionalista che considera la cultura come un fattore di integrazione delle organizzazioni (Schein, 1989);
5. la compagine organizzativa; si compone dei weberiani radicali e dei pragmatici della gestione che definiscono le organizzazioni "nei termini delle pratiche sociali che assemblano e integrano altre pratiche sociali" concernenti la trasformazione delle condizioni sia materiali che ideali secondo cui l'azione collettiva è resa possibile (Strati, 1998).

Il prospetto, seppur sintetico, sui principali programmi di ricerca all'interno delle organizzazioni, restituisce lo sguardo complesso e articolato dell'analisi del comportamento sub-istituzionale, da intendere come scarto, positivo o negativo, tra le decisioni operate dai componenti dell'organizzazione, incarnate nelle *routines*, e le norme stabilite a livello centrale e politico.

3.4. Il superamento del modello weberiano dell'organizzazione burocratica. Effetti perversi, inattesi e decisioni discrezionali

Secondo Weber (1922, trad. it. 2003), le caratteristiche che connotano una organizzazione possono essere enucleate nella presenza di: una gerarchia d'autorità esattamente determinata; un sistema rigido di linee verticali di comunicazione; una divisione del lavoro predeterminata, fondata sulla specializzazione delle competenze; un sistema di procedure chiaramente definite per lo svolgimento dei compiti; una dimensione organizzativa basata su un eccesso di burocratizzazione, un elevato grado di differenziazione interna e la ricorsività e ripetitività delle azioni. Come fa notare Manciuilli *et. al.* (1986), un'amministrazione organizzata secondo questi principi rappresenta un *tipo ideale* che difficilmente può essere rintracciato nella realtà e quasi mai può corrispondere alla complessa realtà organizzativa degli uffici di una pubblica amministrazione. In qualsiasi organizzazione, i rapporti di dipendenza gerarchica vengono continuamente ridefiniti nel corso delle strutture di interazione quotidiana.

Anche in presenza di un elevato grado di regolamentazione dell'agire amministrativo, permangono vuoti normativi e spazi concreti per l'esercizio della discrezionalità. Lo schema organizzativo burocratico, nella pratica quotidiana dell'amministrazione, viene complicato e modificato da rapporti informali di vario tipo, che contrastano con le norme ufficiali (*ibidem*). Esempi di questi fenomeni informali sono i contatti orizzontali che aggirano la via gerarchica e consentono la formazione di *prassi di servizio* durante lo svolgimento del lavoro quotidiano. Le norme procedurali formali sono spesso inappropriate, rifarsi esclusivamente e puntigliosamente ad esse può addirittura avere l'effetto di paralizzare le capacità d'azione di un'organizzazione. Nell'interesse di questa capacità d'azione, è spesso necessario riempire i vuoti lasciati dalle regole formali, adattare le regole formali alle esigenze contingenti (Merton, 1957, trad. it. 1970), «fare qualcosa che nessuno può ufficialmente pretendere, trascurare quelle norme marginali che provocano solo perdite di tempo, o applicare nei rapporti con i clienti o con altre organizzazioni delle strategie di contrattazione, scambio e intermediazione ufficialmente non previste né permesse» (Mayntz, 1978, trad. it. 1982, p. 137). In proposito, Luhmann (1974, trad. it. 1978, p. 304) ha coniato per questi tipi di comportamento l'espressione “illegalità praticabile” perché, nonostante si tratti di deviazioni dalla norma, essi vengono ufficiosamente praticati, tollerati e difesi dagli uffici amministrativi. Si tratta di considerazioni che si affiancano a tutta quella serie di problemi e di disfunzioni che, di fatto, rendono impraticabile la realizzazione del modello weberiano di organizzazione burocratica.

L'organizzazione burocratica tracciata dall'Autore – dove i compiti risultano rigidamente assegnati e la loro esecuzione regolamentata da rapporti di autorità chiaramente definiti – escluderebbe, infatti, l'ipotesi del conflitto, quale presupposto di ogni formazione burocraticamente organizzata; così come anche la persistenza di vuoti normativi e di spazi di discrezionalità⁵. Una conseguenza problematica che sembra ingessare l'azione amministrativa è la diffusione di norme condizionali (del tipo *se...allora*); esse, se da un lato liberano l'amministrazione dallo sviluppare ogni volta criteri decisionali nuovi in funzione dell'effetto desiderato, dall'altro lato non aiutano a prendere nella dovuta considerazione i *casi singoli*, o gli effetti inattesi (Merton, 1957; Hirschman, 1991). La critica nei confronti della rigidità burocratica è un tema classico della ricerca all'interno delle organizzazioni; la combinazione di un elevato grado di vincoli normativi, di una stretta dipendenza di tipo gerarchico e di una delimitazione molto dettagliata di ruoli

⁵ In proposito, Mayntz (1978, trad. it. 1982) ha sostenuto che le deficienze dell'organizzazione possono essere interpretate come una sorta di “volto di Giano” dell'organizzazione burocratica; esse infatti possono essere all'origine sia di vantaggi che di difetti dell'organizzazione burocratica.

e competenze tra i componenti si trova all'origine di quella insufficiente capacità di adattamento e di innovazione che sembra connotare il tipo particolare di organizzazione burocratica.

In proposito, Crozier (1964) ha ritenuto poter parlare di *circolo vizioso burocratico*, le cui premesse si trovano nella determinazione di regole impersonali; nella centralizzazione decisionale; nella produzione di sanzioni standard, distanti dalla variabilità dei casi concreti. In questa situazione, il sistema di relazioni diventa rigido e quindi incapace di cambiare per via adattiva (March, 1962; 1966). Quando il principio organizzativo burocratico dell'amministrazione pubblica non è realizzato in maniera pura, si verificano delle conseguenze disfunzionali o si intercettano delle tendenze che agiscono in senso contrario alla normativa dell'amministrazione.

Così Blau (1955) e Francis e Stone (1956), già negli anni '50, e attraverso ricerche empiriche condotte negli ispettorati del lavoro americani, mostrarono che il comportamento dei funzionari a contatto con i clienti, almeno in parte, era determinato dall'*orientamento al servizio* piuttosto che da quello alla *regola*. Qualora, secondo l'opinione del funzionario coinvolto, un cliente avanzasse delle pretese giustificate, le regole venivano adoperate in maniera flessibile e nell'interesse del cliente; al contrario si insisteva su una rigida applicazione delle regole quando ciò aiutava a difendersi da richieste considerate ingiustificate. Blau (1955) scovò un esempio di adattamento spontaneo in cui i funzionari sviluppavano strategie di comportamento compensatorie, basate sull'introduzione di *standard* di comportamento volti a minimizzare gli effetti negativi causati dall'introduzione di una recente normativa.

Il tema del comportamento adattivo, e dell'introduzione di standard di comportamento, è stato affrontato da Mayntz ed è al centro di un'elaborazione formale nota come modello dell'*amministrazione organizzata per teams*, una specie di "controimmagine dell'organizzazione burocratica", avente alcune caratteristiche ben precise: 1. autonomia dei membri dell'organizzazione, i quali dispongono di conoscenze esaustive in relazione al proprio settore lavorativo; 2. un limitato grado di regolamentazione e una maggiore attribuzione di responsabilità personale, declinata in termini di discrezionalità; 3. flessibilità nell'attribuzione dei compiti; 4. struttura reticolare, al posto della rigidità della classica struttura gerarchica che caratterizza il rapporto di autorità, controllo e legittimazione. «La tesi weberiana della superiore efficacia dell'organizzazione burocratica non è né giusta né sbagliata ma è valida solo in presenza di condizioni particolari, lo stesso per la formazione organizzativa a team professionale, che non è affatto un ideale generale, ma che, in alcune circostanze, lavora meglio di un'organizzazione burocratica» (Mayntz, 1978, trad. it. 1982, p. 145).

Descrivendo la tendenza alla sopravvivenza e all'autoconservazione delle organizzazioni burocratiche, Crozier (1964) ha ripreso e sottolineato l'importanza dell'autorità gerarchica e delle regole impersonali per il controllo del comportamento dei collaboratori, di per sé fortemente interessati al perseguimento dei fini personali. L'attività degli uffici amministrativi viene generalmente indicata come esecuzione (di leggi), attuazione (di provvedimenti) o realizzazione (di ordini): da un punto di vista generale, a questo proposito si parla anche di «implementazione» (*implementation*). Se la funzione caratteristica degli uffici amministrativi posti al di sotto del livello ministeriale consiste nella messa in opera (*implementation*) dei programmi allora viene spontaneo chiedersi quale discrezionalità residua abbiano gli organi subordinati (Saruis e Catena, 2012)⁶.

L'ambito di discrezionalità dipende da tre specifici fattori: 1. dall'intensità della direzione esercitata dal piano politico; 2. dal grado di programmazione dei compiti centrali dell'ufficio; 3. dalla disponibilità di risorse, di personale ed altri strumenti tecnici. La discrezionalità aumenta quando gli organi subordinati devono prendere decisioni che non siano predeterminate e che non si riducano a semplici applicazioni di regole. Nelle ricerche condotte da Blau (1973) e da Pressman e Wildavsky (1973) nelle pubbliche amministrazioni, la centralità del processo di *implementation policy* (compreso il significato attribuito alla discrepanza fra obiettivi dichiarati ed effetti ottenuti) è tanto evidente da venir ampiamente percepita come un effetto inatteso, a volte imputabile al comportamento degli organi esecutivi, altre volte invece determinato da insufficienze nel programma stesso, da errori di direzione delle autorità superiori, dalle tendenze di comportamento e dalle reazioni di chi è oggetto di una norma o di un'offerta di prestazioni (i cittadini).

Nell'ambito di una ricerca condotta presso un'organizzazione assistenziale americana, Blau (1973) ha mostrato come la reazione oppositiva alle novità introdotte nel sistema normativo e alle restrizioni burocratiche si rilevasse più intensamente fra gli assistenti sociali appena assunti che fra il

⁶ L'intreccio tra il piano dell'implementazione tra diversi livelli di governo e il tema della discrezionalità è stato dettagliatamente affrontato da Saruis e Catena (2012). Gli Autori articolano il concetto di discrezionalità in *istituzionale* e *operativa*. La *discrezionalità istituzionale* riguarda le modalità di distribuzione delle responsabilità politiche e normative tra istituzioni nell'ambito dei sistemi di governance. Essa si definisce sul piano della produzione formale delle norme e nell'ambito di organi collegiali designati a tal fine all'interno dei sistemi democratici. Se non è bilanciata da appositi correttivi, finisce per disegnare una cittadinanza sociale diseguale e territorialmente frammentata. La *discrezionalità operativa* riguarda, invece, il piano tecnico. Spazi di discrezionalità istituzionalmente strutturati, che sono l'esito di scelte politiche implicite o esplicite, sono interpretati da figure tecniche e operative nelle decisioni formalmente o informalmente assunte nell'ambito dei servizi e che si collocano anche «al di sopra» e «oltre» la norma stessa.

personale impiegato già da tempo. Rispetto ai nuovi assunti, infatti, gli operatori più “anziani” avevano sviluppato un complesso sistema di adesione alle regole del servizio e in quell’ambito si comportavano in maniera relativamente flessibile e orientata al compito. Al contrario, l’orientamento alla regola offriva una certa sicurezza agli operatori ancora privi di esperienza e orientati all’applicazione puntuale del dettato normativo anche per ragioni di autodifesa e autotutela. Come ampiamente mostrato da Blau, l’*orientamento burocratico alla regola* non si esaurisce nella mera applicazione di norme a casi specifici; e il significato funzionale delle due alternative di orientamento burocratico/professionale è così complesso da non mostrare effetti univoci sulle tendenze di comportamento degli operatori. Così, un prevalente orientamento al cliente, quindi alla prestazione, non implica un’incondizionata identificazione del personale amministrativo con gli eventuali interessi e desideri dei clienti; concretamente, in determinate situazioni, può accadere che i funzionari violino il principio di eguaglianza a favore dei cittadini meno svantaggiati, cercando di uscire dalle strette prescrizioni del loro ruolo professionale e di fornire ai loro clienti un aiuto sostanziale. Questa tensione è basata sul fatto che l’orientamento al servizio, dove diventa un predominante orientamento al cliente, porta alla violazione delle norme principali sottese ai codici etici e deontologici della professione, primi fra tutti l’eguaglianza e imparzialità di trattamento dei cittadini.

L’investimento del ruolo professionale spinge gli operatori ad immaginarsi nel ruolo di chi presta aiuto, cercando di influenzare la percezione e il sistema di valori dei loro *clienti*. Questo metodo di “controllo sociale” rientra nella definizione della situazione del lavoro del servizio sociale e rende possibile agli operatori concepirsi nel ruolo prestazionale di supporto.

Secondo Mottez (1971), una violazione ripetuta e sistematica di criteri, prescrizioni e disposizioni facenti parte del complesso normativo che definisce e regola un’attività collettiva organizzata – violazione il cui risultato è quello di rendere possibile un livello accettabile di funzionamento dell’organizzazione – definisce l’area dell’*inosservanza funzionale delle norme*. Integrata alla prospettiva del funzionalismo sistemico, quest’area sembra rappresentare una proposta interpretativa dei *dilemmi organizzativi*, ossia di quei fattori ineliminabili nell’assetto delle strutture sociali, produttivi di una dinamica conflittuale che dà origine a comportamenti specifici i quali, paradossalmente, «finiscono per assicurare la sopravvivenza del maggior numero di organizzazioni produttive di beni e servizi nonché di grandi strutture economiche e del sistema nel suo complesso» (Manciulli *et al.*, 1986, p. XVI).

Volendo precisare il significato precipuo di *inosservanza funzionale alle norme*, gli autori propongono un *chiarimento nominalistico* che si rivela, a loro dire, particolarmente utile in una prospettiva che superi i confini setto-

riali e che solleciti la capacità di inquadrare il fenomeno considerato all'interno delle varie qualificazioni di organizzazioni (complesse, burocratiche, pubbliche, private etc.). In tal senso, il significato tecnico di *inosservanza* non va confuso con quello di *inadempienza*. L'*inosservanza* comprende tutta quell'area di comportamenti che originano da un'applicazione ignara dei condizionamenti e dei vincoli del contesto cui è rivolta la prescrizione; «l'interpretazione della norma 'ufficiale' [avviene] al limite della sua latitudine interpretativa cosicché riesce totalmente annullata l'immagine risultante dalla sua lettura» (*ibidem*, XXI).

Definita l'*inosservanza*, essa non va confusa con l'*inadempienza*; quest'ultima si differenzia per la diversa origine e significato del vincolo normativo che viene infranto: l'*inadempienza* riguarda la violazione del rapporto di tipo contrattuale che i soggetti contraenti si impegnano a rispettare; in questo caso la fonte della norma oggetto di violazione consiste nella stessa volontà del soggetto che ha partecipato direttamente a porre in essere l'ordinamento normativo (il contratto) come vincolo al proprio comportamento; al contrario l'*inosservanza* emerge e si configura in presenza di un sistema normativo già definito rispetto al quale si manifesta come rottura. L'*inosservanza* può essere *funzionale*, e quindi rispecchiare insieme i fini personali dell'operatore; del gruppo dirigente, dell'organizzazione e delle aspettative del cliente. Applicata alla sfera *normativa*, l'*inosservanza funzionale* solleva una serie di perplessità dovute al rapporto tra «valore e normatività nel comportamento» (Pellizzi, 1964, p. 52).

Manciulli, Potestà e Ruggeri (1986) propongono di definire il riferimento alle norme «in corrispondenza della capacità di qualunque sistema organizzativo di rappresentarsi e governarsi [...]. Una classificazione dei diversi possibili tipi di norme può derivare [...] dai diversi tipi di sistemi organizzativi. Di conseguenza ci si riferisce all'espressione «inosservanza funzionale delle norme» come ad un indicatore significativo delle tensioni e delle relative trasformazioni che caratterizzano i codici di comunicazione e regolazione dei sistemi organizzativi» (p. XXV). Per precisare la funzione di regolazione, mantenimento dell'ordine e dell'equilibrio interni ad un sistema organizzativo, gli Autori definiscono l'*inosservanza funzionale delle norme* in base a tre referenti negativi, distinguendola dalla 1. *inosservanza disfunzionale*; un esempio tipico è il comportamento dell'evasore fiscale, il quale manifesta un orientamento verso il conseguimento di interessi personali, a danno della collettività; 2. *inosservanza inconsapevole*; caratterizzata dalla sostanziale ignoranza dell'esistenza della norma; 3. *inosservanza per inapplicabilità*; si esprime per mancanza di un'alternativa sostanziale che rende l'*inosservanza* un comportamento obbligato.

3.5. Gli studi moderni sulla burocrazia: Merton, Selznick e Gouldner

Gli studi moderni sulla burocrazia fanno capo a Weber (1922, trad. it. 2003) sia per ragioni cronologiche, essendo l'Autore il primo teorico ad aver tematizzato i concetti di ordine e sistema all'interno delle organizzazioni di tipo burocratico, sia per la misura del debito intellettuale verso le sue assunzioni teoriche, richiamate nel corso dei secoli successivi dagli studiosi delle organizzazioni sociali. Incentrato sull'identificazione delle caratteristiche della burocrazia, il programma epistemologico dell'Autore qualifica questo tipo di organizzazione come la chiave interpretativa della realtà sociale e la «soluzione razionale alla complessità dei problemi moderni» (March, Simon, 1958, trad. it. 1973 p. 61). Unitamente alla ricorsività dei ruoli e delle aspettative di comportamento, la rigidità della struttura burocratica diventa il principale bersaglio delle critiche di inflessibilità, meccanicismo e incapacità dell'organizzazione, specificamente burocratica, di adattarsi al cambiamento (Lo Presti, 2009).

Quando da Weber passiamo agli studiosi moderni della burocrazia (Merton, Selznick e Gouldner), notiamo un recupero essenziale della trattazione del tema delle conseguenze impreviste delle azioni razionali; in particolare, i sociologi della generazione successiva a Merton mettono in evidenza i caratteri problematici (disfunzionali) della burocrazia e pertanto volgono la loro indagine ai fattori che, pur essendo pensati per migliorare le performances di un'organizzazione (efficienza), finiscono col generare esiti di tipo disfunzionale e imprevisto. Nel sistema mertoniano, l'uniformità dei comportamenti e le tecniche di controllo ritenute necessarie per assicurare gli aspetti della ricorsività e della prevedibilità si accompagnano allo studio più approfondito delle conseguenze non desiderate dall'organizzazione, dovute all'attuazione delle stesse procedure esecutive, pensate ed applicate a casi simili (Merton, 1957, trad. it. 1970). «Il sistema di enunciati di Merton comincia con una richiesta di controllo imposta dall'organizzazione dalla gerarchia di vertice [...] che prende la forma di una maggiore enfasi sull'affidabilità del comportamento [...] e che corrisponde alla necessità di contare su un comportamento e di prevederlo.

Le tecniche impiegate per ottenere l'affidabilità attingono a quel modello di comportamento [...] ragion per cui vengono istituite procedure operative standard [...] nel verificare che queste procedure siano effettivamente seguite» (March e Simon, 1958, trad. it. 1973, p. 63). Da questa impostazione il problema delle norme emerge immediatamente: la diffusione di norme impersonali riduce l'entità dei rapporti personalizzati; rende la valutazione e la promozione dei membri indipendente dai risultati individuali;

aumenta l'interiorizzazione delle regole dell'organizzazione⁷; e soprattutto accresce la rigidità del comportamento strettamente prevedibile. La rigidità di comportamento assume delle importanti conseguenze: 1. in primo luogo, soddisfa notevolmente le originarie esigenze di affidabilità e risponde così ad un'importante esigenza di conservazione del sistema; 2. in secondo luogo, accresce la difendibilità dell'azione individuale dell'operatore; 3. ma al contempo complica il rapporto con i clienti, che possono avanzare richieste ai funzionari, in virtù dell'esigenza di controllo riferibile al vertice della struttura organizzativa, da cui si dirama l'apparato normativo che legittima azioni, scelte e decisioni assunte dal burocrate (struttura piramidale).

Restando nel quadro della problematica funzionale dell'organizzazione burocratica, Gouldner (1955) e Selznick (1948; 1949, trad. it. 1974) sono tra i principali studiosi ad essersi occupati della funzione di produzione delle norme, intese come fonte di legittimazione dei procedimenti che disciplinano l'osservanza, il controllo e la conformità del comportamento dei soggetti. Ma anche Merton, in *Teoria e Struttura e Sociale* – pur non considerando in modo specifico i comportamenti relativi alla funzione di attuazione delle norme – ripone gran parte della sua attenzione «sull'inopportuna insistenza verso un attaccamento puntiglioso alle regole formali» (*formalismo*) per cui si applica la norma senza minimamente curarsi degli effetti dell'azione svolta (*ritualismo*), fino al grado in cui «la conformità delle regole interferisce con il raggiungimento dei fini dell'organizzazione» (*ultra-conformismo*) (1957, trad. it. 1970; pp. 283-284).

Secondo Manciuilli *et al.* (1986), nello schema mertoniano, il tema dell'inosservanza funzionale, o del comportamento *non conforme*, è riconducibile al particolare ambito dei comportamenti ritualistici; più da vicino «le due categorie del funzionale e del disfunzionale possono ricomprendere sia il ritualismo (stretta osservanza: generalmente disfunzionale) e l'inosservanza (di una norma in sé funzionale cioè tecnicamente corretta e adeguata ai casi che essa prevede per la sua applicazione), sia, dall'altro lato, l'osservanza adeguata (giudicata tale in relazione ai risultati che si rivelano funzionali) ed inoltre l'inosservanza (cioè il caso estremo opposto al ritualismo) che dovrebbe invece rivelarsi funzionale» (pp. 28-29). Se in Merton i comportamenti ritualistici che conducono a esiti disfunzionali definiscono

⁷ Secondo Merton (1957, trad. it. 1970), le regole destinate al raggiungimento degli obiettivi organizzativi assumono un valore positivo, trattandosi di “trasposizione delle mete”. In alcuni casi, l'esito positivo può derivare dalla relazione strumentale mezzi-fini: scegliendo l'alternativa ritenuta accettabile, si realizza il graduale trasferimento della preferenza dal risultato finale all'attività strumentale. In altri casi, la scelta di un'alternativa desiderabile rivela altre conseguenze non previste originariamente.

tratti “patologici” del comportamento organizzativo, in Blau (1955) rappresentano risposte adattive dell’organizzazione alle richieste esterne.

Mentre Merton pone l’accento sulle norme come risposta alle richieste di controllo di un’organizzazione, Selznick (1949, trad. it. 1974) si propone di mostrare come l’uso di una tecnica di controllo (la delega di autorità) provochi una serie di conseguenze non previste che, a loro volta, possono guidare il processo decisionale verso esiti sub-ottimali. In particolare, uno degli effetti dell’assegnazione di una maggiore delega d’autorità da parte della gerarchia di vertice verso le unità inferiori è l’eccessiva *dipartimentalizzazione*, intendendo per essa l’aumento della biforcazione tra gli interessi pubblici e privati portati avanti dalle sotto-unità organizzative. In queste circostanze, non solo risulta accresciuto il conflitto interno, ma anche il contenuto delle stesse decisioni operative sembra originare più da considerazioni di strategia interna che dalla interiorizzazione degli obiettivi dell’organizzazione da parte dei suoi componenti.

La produzione dei sotto-obiettivi è una risposta disfunzionale, interpretabile come tale nel contesto *meccanico* in cui si sviluppa il processo di delega, e quindi di controllo degli obiettivi dell’organizzazione. Come già premesso, Gouldner (1955) si inserisce nel gruppo di studiosi presi in considerazione nella presente rassegna per il fatto di attribuire un rilievo considerevole ai comportamenti di resistenza alle norme da parte dei componenti di un’organizzazione.

Secondo l’Autore, «il grado in cui gli sforzi burocratici daranno origine a stabili routines dipende dal grado in cui coloro che sono soggetti ad una crescente burocratizzazione resistono a questi sforzi» (p. 401). L’entità di questa resistenza dipende dalla forza della solidarietà informale tra coloro che si oppongono al sistema normativo e che ritengono prioritaria l’aderenza a quei sistemi consolidati di credenze che confliggono con le misure burocratiche adottate dalla gerarchia di vertice. Artefici della produzione di nuove norme, Gouldner ritiene che i “subordinati” siano una fonte normativa sullo stesso piano della direzione; la violazione della norma può segnalare un disaccordo sulla sua opportunità d’uso, ovvero sulla sua legittimità in senso morale e funzionale (*violazione intenzionale*); oppure può essere imputata a trascuratezza e ignoranza (*violazione non intenzionale*). Su questa distinzione, l’Autore costruisce un modello classificatorio fondato sulle circostanze di accordo (le parti sono ambedue favorevoli o contrarie alla norma); e di disaccordo (distinguendo il caso in cui la Direzione sia favorevole ed i subordinati contrari alla norma, o viceversa).

Alla prima classificazione corrisponde un modello burocratico di tipo

consensuale (in caso di accordo) e *fittizio*⁸ (in caso di disaccordo); alla seconda, invece, un modello di tipo *conflittuale*.

Valutando complessivamente l'apporto di Gouldner, Crozier (1964) non manca di rilevare che il suo contributo «ha parzialmente superato lo schema weberiano cercando le ragioni dello sviluppo della burocrazia non più nella sua efficienza» ma negli errori e nelle disfunzioni, «diventate elementi essenziali» per il suo equilibrio (*ibidem*, p. 227). A ben vedere, la prospettiva di studi tracciata da Crozier si presenta molto innovativa perché orientata al recupero degli aspetti disfunzionali delle norme; ogni organizzazione, sostiene l'Autore, richiede al singolo una sorta di «partecipazione clandestina e senza impegno» che se da un lato sembra funzionale a contribuire alla produttività del lavoro, dall'altro lato mira a salvaguardare la propria indipendenza da un'assunzione incontrollata delle responsabilità ufficiali, anche arginando il rischio dell'alienazione.

Così pensata, la struttura organizzativa, con il suo complessivo apparato normativo, apre a spazi di intervento molteplici, rendendo possibile l'iniziativa personale e l'impiego di «trucchetti personali», «procedimenti vietati», i quali «occupando di fatto tali spazi, da un lato consentono alla [organizzazione] di procedere efficacemente, d'altro lato sviluppano su tali basi un proprio contropotere specifico che si configura e definisce nel quadro di specifici rapporti di potere paralleli» (*ibidem*, p. 214).

In definitiva, rubricando una tendenza generalizzata a sfuggire alle norme, Crozier recupera nella sua analisi sul “fatto organizzativo” il tema del “potere” e dell'adozione di “strategie conflittuali” funzionali al mantenimento dell'equilibrio del sistema organizzativo. In Crozier (1961), il tema delle norme è centrale per l'elaborazione del modello teorico noto come “*circolo vizioso burocratico*”; esso si basa sulla rilevazione di una incompletezza oggettiva e intrinseca del sistema normativo che rende «impossibile prevedere la regolamentazione di tutte le eventualità» (p. 106). Idee più precise, al riguardo, vengono espresse da Mottez (1971) il quale, in un sintetico bilancio della sociologia industriale degli anni '70, e dopo una presentazione del tema della burocrazia e della teoria crozierana del *circolo vizioso burocratico*, non ha perso occasione di sottolineare che «un'organizzazione burocratica non funziona affatto secondo gli schemi impersonali sotto i quali essa si presenta»; «un'organizzazione burocratica non funziona mai secondo le proprie regole» (p. 55).

⁸ Nella nostra ricerca, la burocrazia fittizia è il modello che ripropone il rapporto tra direzione politica (Dip. Politiche Sociali del Comune di Roma) e municipalità. Si ha burocrazia fittizia, fondata sull'accordo tra Direzione e subordinati in senso contrario alla norma (a prescindere dal fatto che a tali atteggiamenti faccia seguito un comportamento di osservanza, come ossequio meramente formale, o di inosservanza) quando una specifica norma imposta dall'*esterno*, cioè da una “Direzione centrale”, non è accettata dai suoi “destinatari”.

3.5.1. Razionalità dell'agire burocratico-organizzativo

Le dinamiche di funzionamento e di sviluppo organizzativo sono al centro dei lavori di Butera (1984) e della sua rivisitazione dei concetti di trasformazione organizzativa e di produttività. La tesi sostenuta dall'Autore è che i processi di trasformazione organizzativa si rendano necessari a fronte di una serie di fenomeni strutturali che riguardano l'impresa, che possono avere una valenza positiva sul piano dell'efficacia e dell'efficienza aziendale e che rispondono a più ampie esigenze di *adattamento*, imposte all'azienda da un ambiente caratterizzato da un'ampia *variabilità tecnica* – data, cioè, l'esistenza di un sistema tecnico in cui a una crescente automazione dei compiti di routine fa riscontro una sempre più alta quota di eventi non previsti. Il concetto di produttività non è più stabilito in base a definizioni tecnico/ingegneristiche incentrate su capacità di razionalizzazione localizzate in settori specializzati dell'azienda; esso sembra invece rivolgersi alle capacità di regolazione e di riproduzione del sistema sociale di regole e prassi di servizio. Tali rilievi teorici trovano fondamento precipuo nell'attività di ricerca dell'Autore, nella quale uno degli elementi emergenti è rappresentato dallo «scarto fra allocazione formale ed allocazione effettiva dei compiti»⁹ (Butera, 1979).

Secondo Butera, il fenomeno di inosservanza (delle norme) è strettamente correlato all'aumento dell'efficienza produttiva: nei contesti osservativi delle sue ricerche, le modalità alternative di esecuzione, in qualche modo escogitate dagli operai, svolgevano una funzione preventiva e di controllo dell'ordine «in una misura che la scrupolosa attenzione alle pratiche operative e agli ordini gerarchici non potrebbero mai assicurare» (*ibidem*, 216).

In questo senso, un richiamo va al ruolo espressivo giocato da quei membri dell'organizzazione che, nello svolgimento del loro lavoro, si rapportano con stridente contrasto all'organizzazione formale e tecnica, arrivando, con il loro comportamento, a configurare un vero e proprio sistema organizzativo alternativo e coerente, capace di sostituire quello formale (Butera, 1984). Nella riflessione di Butera, il piano analitico della *competenza tecnica del sistema sociale* ricomprende al suo interno anche l'interazione tra mutamento e capacità di prestazione organizzativa. Lo schema di analisi che si ottiene è particolarmente fruttuoso, consentendo di superare la rigidità della definizione di sistema organizzativo, in questo modo aprendo alla ricostruzione degli esiti imprevisi e all'analisi della loro funzione di innovazione sociale.

⁹ A seguito di una ricerca condotta nel reparto forni di una acciaieria, Butera osservò l'esistenza di un'ampia fenomenologia di non osservanza dei compiti prescritti, sia sul piano delle loro modalità di esecuzione che sul piano della scelta del soggetto preposto alla loro esecuzione che, infine, dal punto di vista delle relazioni tra i vari soggetti.

Accanto alla considerazione degli esiti imprevisti come elementi strutturali dell'organizzazione (e non più come fattori di disturbo) questa prospettiva consente anche il superamento della frattura posta tra momento progettuale e momento esecutivo, dove la progettazione non è intesa solo come un'attività tecnica di ottimizzazione delle prestazioni, ma anche come attività decisionale di strutturazione degli assetti organizzativi, ottenuta mediante il contributo degli stessi attuatori ed esecutori delle norme di sistema. In questo senso, la capacità di regolare flussi di scambio con l'ambiente esterno, di modificare rapidamente compiti di lavoro e di sviluppare nuove regole è strettamente correlata all'autonomia attribuita al sistema organizzativo. Alla concezione "aperta" delle organizzazioni si contrappone il modello cibernetico in cui l'organizzazione si presenta come un sistema autoregolato, "asservito" perché «non può evolvere né adattarsi al di fuori di un repertorio di soluzioni o stati del sistema immagazzinato in qualche modo nel dispositivo o parametro di regolazione» (*ibidem*, p. 170).

La prospettiva di un superamento di tale impasse è suggerita dagli stessi autori, Crozier e Friedberg (1977), con riferimento all'esigenza di considerare le *pratiche informali* non come *eccezioni* o *accomodamenti*, bensì come parte integrante del sistema organizzativo; un sistema complesso, definito anche come "costrutto contingente" creato e ricreato con il contributo degli attori interni (p. 27). L'assunzione dello schema sistemico-cibernetico, a cui gli Autori si oppongono, postula, infatti, la preminenza logica e strutturale di un campo d'azione definito rigidamente nei suoi obiettivi e nei suoi meccanismi essenziali di funzionamento; una struttura che, per la sua origine normativa e per la razionalità che presuppone non può che essere sovraordinata ai comportamenti degli attori e al complesso di regole informali cui questi danno vita; in tale prospettiva, le modalità di funzionamento dell'organizzazione sono tali da prescrivere comportamenti razionali e risposte adeguate ai problemi dell'ambiente. Come si può notare, una simile analisi si scontra con le premesse di Butera basate sulla necessità di superare la visione del comportamento come semplice subordinazione degli attori sociali e dei loro modi d'azione e interazione a un imperativo meramente tecnico di osservanza delle regole del sistema.

La posizione di Crozier e Friedberg (1977) fornisce spunti notevoli in relazione ad uno sviluppo positivo di queste critiche. Proponendo una concezione dell'organizzazione, e dell'agire entro di essa, come "gioco", gli Autori partono dal presupposto che ogni attore sociale persegue una propria strategia d'azione, la quale origina dalla necessità di organizzare l'ambiente circostante conciliando libertà e costrizione, strutturando un campo d'azione che orienti i comportamenti plausibili e ne preveda le conseguenze future. In questo modo, la struttura organizzativa risulterà dal complesso di tali

campi strutturati, e la sua stabilità si presenterà perfettamente compatibile con irregolarità e deviazioni dai comportamenti dominanti.

3.5.2. *Modelli organizzativi e ricomposizione della frattura «attore-sistema»*

«Le teorie dell'organizzazione costituiscono [...] complessi di formulazioni coerenti e capaci di scomporre analiticamente la realtà oggetto di osservazione e di spiegarne le dinamiche (livello analitico-descrittivo), traendone le conseguenze in relazione alla razionalità del funzionamento organizzativo, quindi in relazione alla possibilità che la struttura descritta ha di raggiungere il fine del controllo organizzativo (livello progettuale – prescrittivo)» (Manciulli *et al.*, 1986, p. 418).

Volendo prendere in considerazione la dialettica attore-sistema, i modelli interpretativi sviluppati dalla sociologia delle organizzazioni si inscrivono all'interno di due filoni, a seconda della priorità attribuita, sul piano analitico, alla funzionalità delle relazioni operative (integrazione sociale) o alla complessità dei comportamenti inter-organizzativi (integrazione tecnico-operativa). In proposito, Degot (1982) distingue tra 1. modelli *olistici*, in cui l'obiettivo del controllo organizzativo/cibernetico si esprime come esigenza di integrazione sistemica. Poiché il problema dell'integrazione sociale si riduce alla garanzia di una forma di legittimazione tecnica, le relazioni simboliche e motivazionali sono considerate escluse dalla razionalità organizzativa; 2. modelli *individualistici*, in cui la razionalità organizzativa dipende dalla congruenza tra motivazioni individuali e agire concreto; parimenti, l'ambito del controllo è tematizzato come prodotto dell'integrazione sociale raggiunta in termini di *compliance* tra motivazioni e azioni (Etzioni, 1961), mentre limitata appare l'attenzione attribuita agli imperativi di tipo tecnico. Rispettivamente, i due modelli organizzativi rispecchiano una concezione sistemica di tipo *sociotecnico* e di tipo *transazionale*. In generale, nel modello sistemico l'organizzazione è rappresentabile come un sistema di informazioni volte a definire i compiti degli esecutori, con specificazione delle operazioni che devono compiere e delle informazioni che devono essere inviate alle aree dell'organizzazione aventi funzione di regolazione (Ciborra, 1990).

Nell'approccio sociotecnico, la *funzionalità* del sistema di informazioni è definita in base alla capacità di “ridurre i rischi di sorpresa dell'ambiente” (Luhmann, 1992, trad. it. 1995). Gli strati organizzativi, impegnati nell'*esecuzione dei compiti*, dovranno disporre delle informazioni adeguate per compiere le loro operazioni, e dovranno confrontarsi con un livello di com-

plexità interna (per natura del compito e steps procedurali da compiere) notevolmente accresciuto (Butera, 1979) – vista la puntuale specificazione di funzioni e standards da rispettare (tempi/metodi). Con riferimento al carattere prescrittivo dell’agire organizzativo, Blau (1955) pone in evidenza la natura cogente dell’apparato normativo, considerando l’adeguamento alle regole un imperativo cruciale per le istanze di integrazione sociale e il mantenimento dell’equilibrio.

Nei modelli organizzativi transazionali, invece, le dinamiche organizzative sono rappresentate da una rete di negoziazioni; le performances complessive dell’organizzazione dipendono dalla congruenza tra i molteplici interessi in gioco e la possibilità offerta dall’organizzazione di realizzazione delle finalità. In definitiva, le transazioni e gli accordi raggiunti dagli attori rendono possibile definire l’organizzazione come complesso di scambi (*transactions*) (Manciulli, 1986). La razionalità del controllo organizzativo è legata alla riduzione dei costi di ogni singola transazione dovuti all’incertezza e alla non equità dello scambio. Il passaggio dalla semplice informazione alla struttura di norma cogente è reso possibile dalla remuneratività dello scambio, dalla quale dipende, dunque, anche la stabilizzazione degli standard di efficienza.

I fenomeni di non conformità tra la formulazione delle norme e la loro applicazione individuano, in ambedue i contesti teorici, aree non completamente coperte dalla razionalità organizzativa; il fenomeno dell’*inosservanza funzionale delle norme* sembrerebbe, infatti, sfuggire alle coordinate teoriche dei due modelli, che considerano i casi devianti – non previsti/prevedibili – come dei fattori *residuali* e di *disturbo*, degli indicatori di carenze di controllo organizzativo o delle fonti di incertezza. «È ben noto che il metodo migliore per sabotare una organizzazione è quello di obbedire alla lettera a tutte le regole e di rifiutarsi di usare la propria capacità di giudizio» (Bendix, 1972, p. 615).

L’ampia fenomenologia dell’*inosservanza funzionale delle norme* considera la struttura dei rapporti informali come un sistema organizzativo specifico, con delle caratteristiche ben definite. In tal senso, il fenomeno dell’*inosservanza* presenta dei tratti di *sistematicità*, ovvero è esteso a tutte le dinamiche organizzative come aspetto coesistente dell’organizzazione stessa, capace di influenzare tutto il complesso delle relazioni organizzative e di *ricomporre* la soggettività degli operatori con le esigenze di controllo del processo produttivo (Roy, 1986). La possibilità di analizzare l’*inosservanza funzionale* come elemento di una vera e propria modalità organizzativa, dotata di proprie dinamiche, si presenta come una proposta alternativa tanto delle teorie *sistemiche* quanto di quelle incentrate sull’*attore*. In tal senso, l’*inosservanza funzionale delle norme* viene riferita a una situazione

organizzativa in cui l'obiettivo del controllo può essere realizzato solo in virtù di una progressiva ricomposizione tra *attore* e *sistema*, ovvero tra "agire dotato di senso (soggettività) e controllo organizzativo (funzionalità/efficienza). «Questo 'shift' teorico può essere espresso come passaggio dalla centralità del concetto di informazione alla centralità del concetto di *senso* nei processi di *controllo organizzativo* e come riformulazione dello stesso concetto di controllo non più come sistema di informazioni volte alla riduzione di incertezze, ma come costruzione di spazi di rappresentazione intersoggettivamente validi, in grado di definire criteri di interpretazione di situazioni contingenti e i criteri d'azione rispetto ad esso» (Manciulli, 1986, pp. 434-435).

Centrando la questione dell'inosservanza funzionale delle norme, il modello organizzativo qui proposto origina da una rappresentazione intersoggettivamente determinata dell'ambiente, resa possibile dal trasferimento delle conoscenze sul complessivo processo produttivo e dalla conseguente capacità di formulare regole per l'azione efficaci, in grado di consentire l'interpretazione degli eventi e di orientare l'attività pratica degli operatori.

Tali regole costituiscono un costrutto organizzativo vincolante, tale da definire prescrittivamente l'agire e l'interazione funzionale; da ciò deriva anche l'interdipendenza tra *attore* e *sistema*, in virtù della quale il sistema viene ad essere *actor-dependent* e l'attore *system-dependent*: «l'attore non esiste al di fuori del sistema che definisce la sua libertà e la razionalità che può utilizzare nella sua azione. Ma il sistema esiste grazie all'attore, che è il solo a poterlo sostenere, a dargli vita e a poterlo cambiare» (Crozier, Friedberg, 1977, p. 4).

Per concludere, la prospettiva dell'inosservanza funzionale delle norme pone in risalto la dimensione puramente sociale del controllo organizzativo, ottenuto in presenza di criteri intersoggettivi di riconoscibilità e sancibilità di difformità. «Il design organizzativo, i criteri di allocazione delle risorse, la definizione di criteri di programmazione non possono non tener conto di tali caratteristiche [...] imposte dai potenziali di controllo e di efficienza manifestati dalla soggettività degli operatori e dalla determinazione sociale della struttura organizzativa» (Manciulli, 1986, p. 439).

3.6. La prospettiva dell'agire normativo per l'analisi degli orientamenti di policy. L'approccio della *Street Level Bureaucracy*

L'approccio della *Street-Level Bureaucracy* (SLB) riprende uno dei temi centrali della sociologia, ovvero lo studio della burocrazia affrontato nel contesto delle organizzazioni sociali (Weber, 1922; Merton, 1957). La so-

ciologia organizzativa di fine anni '70 ha, a questo proposito, affrontato il tema dell'*implementazione* delle politiche prima a livello teorico e poi pratico operativo (Lo Presti, 2009), proponendo un focus sulla centralità delle figure che, operando a diretto contatto con i cittadini, influenzano il momento cruciale in cui le politiche si tramutano in misure concrete e guidano verso la realizzazione dei loro esiti (Saruis, 2015). Per la ricostruzione della lunga catena decisionale che precede la rilevazione, analisi e interpretazione delle conseguenze degli interventi di policy, la SLB rappresenta un'opzione metodologica¹⁰ notevolmente diffusa tra gli studiosi delle politiche pubbliche, in generale, e sociali, in particolare.

Operativamente, l'approccio richiede un intervento analitico diretto sui luoghi di attuazione delle politiche, come ad esempio uffici pubblici e servizi sociali dove, dall'osservazione e dal coinvolgimento di più attori nelle pratiche di ricerca valutativa, possono derivare interessanti indicazioni di policy sul modo in cui le prescrizioni normative, stabilite a livello politico-istituzionale, si tramutano in prassi di servizio e decisioni routinarie che accompagnano gli *street level bureaucrats* (Slbs) nella fase di *messa in opera* delle politiche.

Più da vicino, gli studi che riferiscono i deficit di attuazione (Pressman, Wildavsky, 1973; Brown, Wildavsky, 1983) o l'*implementation gap* (Dunsire, 1978) individuano nell'implementazione un oggetto di interesse specifico nell'ambito del processo di produzione delle politiche. Seguendo la nota affermazione di Pressman e Wildavsky (1973), secondo cui «*implementation is reinventing program*», queste analisi si concentrano sullo scostamento tra gli intenti politici ed i loro esiti, spiegando come le decisioni politiche contenute nelle norme vengono spesso tradotte in passaggi attuativi che articolano in maniera diversa le indicazioni contenute nei documenti ufficiali (Saruis, 2015). Il contributo della SLB alla valutazione delle politiche pubbliche si traduce, dunque, nel riconoscimento della centralità della fase dell'implementazione nell'idea – propria dell'approccio incrementale – che i programmi sono continuamente ridefiniti nel momento in cui gli

¹⁰ Nell'ambito di questo approccio, Saruis (2015) distingue tre principali filoni di analisi: 1. l'approccio top-down o amministrativo. L'osservazione è diretta dall'alto della produzione delle politiche al basso della loro attuazione e si concentra sullo scostamento tra gli intenti politici ed i loro esiti (Pressman, Wildavsky, 1973; Dunsire, 1978); 2. l'approccio bottom-up. La prospettiva bottom-up, che osserva le politiche dal basso verso l'alto, pone in evidenza la difficoltà di far derivare linearmente l'implementazione da un apparato normativo complesso, opaco, e talvolta contraddittorio (Protas, 1978; 1979; Brodtkin, 1997; 2000). Infine, la terza prospettiva viene definita "sistemica"; in essa l'implementazione viene descritta come un processo circolare, «si analizza l'influenza dell'implementazione non solo sui contenuti concreti e sugli effetti complessivi delle politiche, ma anche la sua retroazione sulla fase decisionale formalmente deputata alla loro produzione» (Elmore, 1980).

obiettivi di policy cambiano, inevitabilmente, nel corso della loro realizzazione (*long process from policy to operations*, Pressman, Wildawsky, 1973). Il contesto dell'implementazione rappresenta quindi non solo una fase rilevante in quello che è comunemente definito il «ciclo di vita della politica», ma anche un approccio di analisi che, a partire dalla distanza e dalla messa in discussione degli obiettivi di policy – non perché aprioristicamente sbagliati, ma perché esposti alla loro traduzione e, quindi, al loro cambiamento (Luisi, 2014) – individua uno specifico spazio di azione nel quale gli interventi prendono forma, si modificano e producono risultati diversi da quelli attesi. Brodtkin (1997) riferisce l'essenza dello *street level research approach* alla comprensione delle “inside stories”: cosa accade nelle pieghe, spesso nascoste, delle organizzazioni che realizzano la politica pubblica? quali fattori influenzano le pratiche degli street levels?

Per rispondere a questi interrogativi di ricerca l'Autrice individua tre diversi filoni di analisi che, a ben vedere, si differenziano in base a tre diversi punti focali: la specificità delle pratiche; la discrezionalità delle decisioni; i confini che separano l'organizzazione dal mondo esterno (strutture di welfare e altre organizzazioni). All'interno di questo scenario, si collocano gli studi sull'*implementazione* di Pressman e Wildawsky (1973), animati dalla necessità di aprire la black box dei programmi, e le ricerche sul comportamento dei burocrati¹¹. La definizione delle politiche, sostiene Pollit (1990), *can or should be bureaucratized*, ovvero può e deve tenere in considerazione le esigenze e le condizioni di lavoro in cui si collocano gli operatori di frontiera. Hill e Hupe (2002) sintetizzano nelle tre *issues* (teorica, metodologica e normativa) la ricostruzione delle finalità e delle specificità dello street level evaluation approach. In particolare gli autori riflettono:

- sugli assunti teorici dell'approccio (*theoretical issue*), considerando centrale la figura del “burocrate di strada” per poter comprendere i processi decisionali. Con un grado di discrezionalità relativamente alto e una discreta autonomia all'interno del contesto organizzativo, gli SLBs hanno «un notevole margine di manovra nel determinare la natura, l'ammontare e la qualità dei benefici e delle sanzioni erogate dalle agenzie» presso le quali sono impiegati (Lipsky, 1980, p.13). Pertanto, «le loro decisioni, le routines che stabiliscono e i dispositivi che inventano per far

¹¹ Uno dei principali ambiti di applicazione dello street level approach è rappresentato dagli studi sul welfare state nel contesto degli human services. Una parte di questi lavori dimostra che, nell'assumere decisioni, gli SLBs producono disparità di accesso a beni e servizi per i cittadini (Brodtkin, Majmundar, 2010). Altre ricerche – realizzate attraverso un ricorso intensivo all'approccio etnografico all'interno delle organizzazioni – dimostrano come le identità dei beneficiari delle policies vengano continuamente negoziate durante le interazioni con gli SLBs (Tummers, Bekkers, 2014).

fronte alle incertezze e alle pressioni sul lavoro diventano effettivamente le politiche pubbliche che attuano» (p. XIII).

- sulla *black box* del comportamento amministrativo. In particolare, per risalire tutti gli anelli della catena decisionale, non esistono valide alternative alle tecniche dell'osservazione e dell'intervista, da condurre con i social workers (*methodological issue*).
- sugli stereotipi negativi rivolti ai clienti dei servizi pubblici. In proposito, le riflessioni di Michael Lipsky – in *Streetlevel Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980) – hanno consentito di porre in risalto le “lotte quotidiane” che i burocrati affrontano nel tradurre in pratiche concrete le decisioni politiche (*normative issue*). In questa prospettiva, la discrezionalità decisionale non rappresenta più una violazione delle regole di servizio, bensì un aspetto connaturato alla struttura di ogni organizzazione amministrativa.

3.6.1. Discrezionalità, limiti strutturali e razionalità situazionale

La questione della «discrezionalità» degli operatori sociali è stata notevolmente dibattuta e si trova al centro della SLB, a partire dai contributi classici di Lipsky (1980), Dworkin (1978), Ham e Hill (1986). In questi studi, la molteplice declinazione del concetto di *discrezionalità* viene generalmente riferita agli effetti derivanti dal suo esercizio, che possono essere positivi o negativi per l'organizzazione del servizio o per l'utenza abituale, senza contare che la discrezionalità decisionale può manifestarsi in diverse gradazioni (Evans e Harris, 2004; Tummers, 2011).

Come approccio di ricerca, la SLB ha orientato una molteplicità di indagini nell'ambito della pubblica amministrazione, ed in particolar modo, in luogo dei servizi sociali; si tratta di terreni applicativi particolarmente fruttuosi per l'approccio, sia per il loro carattere di laboratorio delle politiche pubbliche, entro cui gli *street-level operators* sono sempre più coinvolti in pratiche attuative orientate alla sperimentazione di soluzioni innovative di policy; sia perché, come sostenuto dallo stesso Lipsky, in questo settore si presentano tutte quelle condizioni che si ritiene incidano particolarmente sull'ampliamento degli spazi di discrezionalità decisionale: scarsità di risorse; obiettivi plurimi, ambigui e generici; risultati non sempre prevedibili, e quindi difficili da valutare e, non ultima, la notevole asimmetria informativa tra operatori e richiedenti le prestazioni di servizio sociale (Saruis, Catena, 2012; Stame *et al.*, 2010).

Negli scritti di Brodtkin (2007; 2015) si chiarisce che la specificità dell'approccio di ricerca *street-level* consiste proprio nel porre in risalto i

diversi impieghi della discrezionalità e le condizioni che generano prassi di servizio, dinamiche di conformismo o sovversione delle regole e routines informali, particolarmente centrali nella produzione degli effetti delle politiche. In questo filone di ricerca, il merito di Brodtkin è quello di aver esteso l'ambito di applicazione della SLB alla complessità del welfare e delle politiche sociali, individuando un nuovo cambio di prospettiva nella costruzione dei disegni di ricerca valutativa orientati dallo *street-level approach*.

Questo approccio, orientato a ricostruire l'*implementation gap*, consente di porre in risalto i modi in cui, attraverso le *lower-level routines*, gli operatori affrontano gli elementi di complessità, ambiguità e di incertezza presenti nei contesti organizzativi nei quali operano. L'attenzione alla prospettiva *street-level* spinge allo sviluppo di strategie di ricerca ispirate a quella che Brodtkin ha definito una «*deep dish analysis*» (2003, p. 145), ossia un'analisi che scava in profondità per fare emergere in superficie come in realtà le politiche pubbliche vengano prodotte nel loro farsi quotidiano (*put policy into action*).

Centrando il focus dell'indagine sulla ricostruzione delle decisioni assunte dagli operatori che interagiscono direttamente con i cittadini/fruitori delle misure di policy, il valutatore non è più interessato alla dimensione gerarchico/normativa quanto invece a quella cognitivo/esperienziale insita nei processi di implementazione. Dal momento che le interazioni tra gli Slbs e i cittadini/destinatari delle prestazioni si formano e si co-costruiscono nella dimensione pratica degli incontri quotidiani, l'approccio risulta formalmente scalabile e applicabile a ogni tipo di contesto organizzativo, che sia una pubblica amministrazione o un'organizzazione no profit, e il significato della discrezionalità si coglie non solo nella violazione delle norme gerarchicamente imposte, quanto nei presupposti – strategici – di conciliazione delle procedure organizzative con le richieste derivanti dai cittadini/users (Brodtkin, 1997).

Le implicazioni metodologiche contenute in questa specificazione del concetto di discrezionalità sono notevoli e richiedono un'attenzione specifica ai contesti di attuazione della policy e ai possibili cambiamenti che essa può sollecitare anche al di fuori del suo perimetro di attuazione in base alla convinzione che «*bureaucracy is an approach to policy delivery*» (Pollit, 1990) e che lo studio delle politiche pubbliche non può non tenere in considerazione le esigenze e le condizioni di lavoro in cui si articola la professione degli Slbs. La SLB consente al ricercatore di immergersi nel livello delle pratiche, nel suo linguaggio e alle sue condizioni, e di esplorare la politica così come viene «fatta» dagli operatori che lavorano in prima linea.

Secondo Burawoy (1991), i disegni di ricerca ispirati alla SLB, proprio perché integrano la *case study research* (Yin, 1989), sono sensibili ai settings, ovvero ai contesti in cui le politiche oggetto di studio sono incorpora-

te. La conoscenza condivisa, le credenze collettive, le norme professionali e la cultura organizzativa «possono modellare in modo significativo l'esercizio della discrezionalità» (Maynard-Moody e Portillo, 2010, p. 9), ragion per cui le lower-level routines rivestono un'importanza cruciale nel setting organizzativo (Maynard-Moody e Musheno, 2000).

Secondo Brown (1981), una ricerca che voglia rintracciare nelle lower-level routines e nelle credenze degli Slbs dei pattern d'azione identificabili, deve saper sintetizzare il complesso stile operativo (o decisionale) rintracciabile nei contesti tipicamente frequentati dagli *users*. Come avremo modo di argomentare, i discorsi delle assistenti sociali coinvolte nella nostra ricerca (cfr. cap. 4), e impegnate nella promozione dei percorsi di inclusione sociale rivolti ai beneficiari delle politiche di contrasto alla povertà, rappresentano un materiale molto ricco per una riflessione valutativa che intenda ricostruire i principali esiti della policy partendo dallo stile operativo seguito dagli Slbs. Svolgendosi in un contesto di *human services*, la prospettiva di osservazione street-level può essere considerata particolarmente fruttuosa, consentendo di porre in risalto il significato assunto dalle politiche di inclusione sociale nel loro concreto articolarsi quotidiano. Come già argomentato, nel comprendere le dinamiche del processo di costruzione delle misure di contrasto alla povertà (*put policy into action*) è centrale il concetto di «discrezionalità decisionale».

La *discrezionalità* si caratterizza come un aspetto ineliminabile dell'organizzazione dei pubblici uffici; essa rappresenta uno strumento utile alla elaborazione di strategie routinarie, procedure standardizzate e ripetitive di servizio, funzionali: 1. alla riduzione dei margini di ambiguità delle norme; 2. all'integrazione di obiettivi opachi, e 3. al contenimento dello stress dovuto ai carichi di lavoro. I fattori che incidono sulla discrezionalità decisionale sono riferibili ad un complesso di condizioni che fanno capo alle interazioni degli attori con le caratteristiche del sistema normativo (Hill, 2003; Maynard-Moody e Portillo, 2010), con le richieste degli utenti dei servizi e con i cambiamenti normativi e politico istituzionali che intervengono nella governance delle politiche.

Secondo Saruis (2015), un quadro più dettagliato delle strategie (*coping strategies*) adottate dagli operatori impegnati nei procedimenti di erogazione, e delle ragioni profonde che, combinandosi, danno luogo a decisioni discrezionali, talvolta perverse e dagli esiti controproducenti, non si potrebbe ottenere se non partendo dalla descrizione delle situazioni dilemmatiche con cui gli operatori sono chiamati a confrontarsi – per buona parte dovute alla incertezza delle procedure di svolgimento dei compiti, alla opacità della relazione mezzi/fini, alla ambiguità degli obiettivi e alla cronica inadeguatezza delle risorse disponibili.

Tra le coping strategies più ricorrenti in letteratura si annoverano: le *prioritizing strategies* che consentono agli Slbs di ottimizzare l'uso delle (scarse) risorse disponibili, orientando le prestazioni verso i *clients* più cooperativi, che rispondono positivamente ai loro interventi (Baviskar, 2018); le *creaming strategies*, che consentono agli operatori di selezionare (o scremare) i *clients* tra quelli *meritevoli*, con più probabilità di successo (p. es. destinare un corso di italiano a una famiglia straniera più cooperativa) escludendo, al contempo, quelle famiglie più reticenti a chiedere aiuto ai servizi sociali, dunque *non meritevoli*; *efficiency-creaming*, che consentono agli operatori di perseguire migliori performance di produttività, di dare precedenza ai casi di servizio sociale più semplici da portare a termine, anche in vista del raggiungimento degli obiettivi di *policy*, così da conseguire migliori performances di produttività (Tummers *et al.*, 2015).

3.7. Riflessioni conclusive. Un'esigenza di ricomposizione tra *attore e sistema*

Nella prospettiva della *street level bureaucracy*, l'ipotesi di rintracciare la regolazione sub-istituzionale del fenomeno della povertà – attraverso una focalizzazione specifica sulle strategie di contrasto, di inserimento sociale, lavorativo e di attivazione adottate dagli operatori del welfare – risponde ad un'esigenza, improrogabile, di ricomposizione della frattura fra individuo e società, fra attore e sistema.

Le interazioni che si dispiegano presso i servizi sociali acquistano la più ampia valenza analitica relativa alla possibilità di cogliere, da uno specifico ambito visuale, le caratteristiche delle forme di strutturazione sociale (Benassi, 2002). Secondo Leisering e Leibfried (1999), porsi ai margini del welfare è significativo perché è in questa zona che si comprendono i limiti della cittadinanza; ancor più nei contesti organizzativi, le gerarchie di merito degli operatori sociali riproducono dinamiche di inclusione e di esclusione sociale.

Nel prossimo capitolo, la discussione dei risultati ottenuti dalla complessa attività di valutazione del corso più recente delle politiche di contrasto alla povertà nella città di Roma consentirà di riflettere sulle specificità dell'intervento del servizio sociale, strategicamente orientato dalla realizzazione di stili decisionali che rappresentano delle soluzioni adottate dagli operatori per fronteggiare le peculiarità del contesto lavorativo e dei bisogni espressi dagli *users*.

Studiare gli stili di intervento «non significa semplicemente rintracciare i contenuti e i confini della cittadinanza a partire dall'osservazione 'ogget-

tiva' delle politiche sociali implementate a livello locale, individuarne i beneficiari, calcolarne gli impegni di spesa [...] piuttosto diventa necessario un lavoro di ricostruzione delle scelte e dei comportamenti dei numerosi attori locali coinvolti nelle pratiche di welfare» (Benassi, 2002, p. 42).

Un tentativo articolato di comprensione del welfare pubblico, di un settore ben preciso come il contrasto della povertà economica, e di un particolare intervento di policy, come un dispositivo di reddito minimo, non si esaurisce nella raccolta dell'insieme di provvedimenti legislativi che lo compongono; piuttosto il welfare si configura come un sistema complesso di interventi, ben integrati fra loro, risultato dell'attuazione di indirizzi di tipo politico e amministrativo che hanno come obiettivo quello di incanalare la domanda di bisogno nella direzione auspicata – nel nostro caso, l'inclusione sociale.

Nei contesti organizzativi coinvolti nella ricerca, la povertà e i percorsi di inclusione assumono dimensioni, caratteristiche e significati in funzione dei meccanismi (le soluzioni organizzative, le scelte e le soluzioni adottate a livello politico/dirigenziale e poi tradotte operativamente sul piano amministrativo/attuativo) che regolano i canali di inclusione e di integrazione sociale. In questo senso studiare la povertà e i percorsi di impoverimento sul piano individuale vuol dire ricucire la frattura attore-sistema sociale, stabilendo una connessione tra sistema di welfare e caratteristiche della povertà.

Secondo Kazepov (1998), la povertà contiene un elemento di *prestrutturazione istituzionale*, comprensibile in virtù della tendenza del welfare locale a rafforzare «l'esclusione sociale all'interno di una gamma di strumenti regolativi che influenzano i modelli di mobilità ascendente e discendente», quindi di ingresso e di uscita dalla povertà (p. 2).

In una ricerca sugli interventi di minimo vitale nella città di Ravenna, Guidicini e Pieretti (1989) collegano l'idea della prestrutturazione istituzionale della povertà, e della tendenza del welfare a «costruire schemi di riferimento collegati a categorie di bisogno precostituite» (p. 15), con la questione della *teoria del rientro* «la quale parte dall'ipotesi che ogni intervento deve portare ad un sostanziale recupero totale od anche solo parziale dei soggetti [riassorbendo] le situazioni marginali verso la centralità» (*ibidem*).

Secondo Guidicini, la tendenza del welfare state a voler classificare le povertà in base al loro livello di complessità e gravità si sarebbe concretizzata con l'equivoco della creazione di *gruppi a forte rappresentanza consolidata* che, se da un lato hanno consentito di evidenziare e porre all'attenzione degli analisti di policy le situazioni di malessere e di carenza più diffuse sulle quali costruire modelli concreti di intervento, dall'altro lato sono incappate nel rischio di perdere di vista tutte quelle condizioni di bisogno, singole ed irripetibili, non riconducibili ad un modello statico e definito di intervento.

Come avremo modo di argomentare nelle prossime pagine, il livello di

analisi prescelto nella ricerca presso i servizi sociali dei municipi della Capitale ha potuto contare su un approccio più ravvicinato ai contesti di intervento, attento alla ricostruzione dell'interazione dialettica attore-sistema.

Un approccio che si giustifica per le fruttuose opportunità teoriche che mette a disposizione dell'osservatore, le quali consentono di affinare strumenti interpretativi e concetti più rispettosi della variabilità con la quale si esprimono fenomeni sociali complessi come la povertà.

4. Agire strategico e stili decisionali di intervento presso i municipi romani

4.1. Introduzione. Le politiche di contrasto alla povertà nella città di Roma: una storia di avvicendamenti

Il dibattito scientifico sul crescente coinvolgimento delle comunità di pratiche professionali implicate nell'attuazione delle misure di sostegno al reddito si concentra sulla qualificazione della *discrezionalità* come strumento di lavoro del servizio sociale (Saruis, 2015) e momento decisivo per la definizione dei criteri distintivi della povertà. Nella prospettiva della *street level theory*, i contenuti della nozione di "povertà" e l'ampia fenomenologia di situazioni ad essa riconducibili dipendono «dalle interpretazioni di chi la utilizza, e quindi anche dalle intenzioni e dagli obiettivi dei vari attori sociali che ne fanno uso» (Benassi, 2002, p. 104).

Nelle zone franche che si vengono a creare presso gli uffici pubblici, l'autonomia decisionale degli operatori può discostarsi dalle norme consolidate e dalle regole statuite, dando origine a routines e prassi di servizio che, molto spesso, incarnano le scelte di valore degli operatori e riflettono la complessa interazione tra caratteristiche dell'ambiente, peculiarità della povertà, assetti normativi delle politiche sociali e stili di intervento assistenziale (Cardano, Meo, Olagnero, 2003).

In tal senso, si può assumere che «tra il terreno coperto dalle azioni istituzionali dirette a produrre le politiche e l'effettivo sviluppo di tali politiche, rimanga una certa zona d'ombra» (*ibidem*, p. 111) che dà luogo ad una *giurisprudenza delle pratiche*, che si sedimenta come cultura del servizio, e che può confluire in un modello ricorrente di selezione e trattamento della povertà. Presso i servizi sociali di una parte dei municipi della Capitale, la complessa situazione progettuale dei percorsi di attivazione socio-lavorativa connessi all'erogazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e del Reddito d'Inclusione (ReI) ha risentito delle difficili condizioni di lavoro in cui versano gli operatori dei servizi sociali (scarsità di risorse umane,

assenza di strategie di rete per la presa in carico dell'utenza). In queste circostanze, quando gli attori del processo esercitano la loro discrezionalità ponendo in essere soluzioni utili ad affrontare situazioni lavorative complesse, caratterizzate da risorse cronicamente inadeguate, obiettivi vaghi, quando non contraddittori, più che di "politica legiferata", sostiene Lipsky (1980), si dovrebbe parlare di "politica realizzata".

Nei municipi romani coinvolti nella ricerca, i problemi legati alla povertà e all'attivazione socio-lavorativa delle famiglie in difficoltà risentono del complesso intreccio tra caratteristiche dell'ambiente sociale (quale offerta territoriale di servizi per le famiglie in difficoltà?), tipi di povertà (quali i bisogni ricorrenti?) e rappresentazioni che gli stessi operatori si danno degli orientamenti normativi di policy. Con riguardo al tema delle condizionalità – che vincolano l'accesso al beneficio economico alla partecipazione ai percorsi di inclusione socio-lavorativa – le testimonianze raccolte riflettono un orientamento di tipo *enabling*, più sensibile alla promozione di servizi sociali di qualità, dove la presa in carico di servizio sociale può consistere nel garantire ai beneficiari delle misure di contrasto gli strumenti formativi e informativi necessari per un effettivo inserimento sociale, unitamente ai supporti adeguati per affrontare le responsabilità connesse al lavoro di cura (Granaglia, 2018).

Come avremo modo di argomentare nei paragrafi successivi di illustrazione dei risultati, lo scenario entro cui si articolano e prendono forma le due misure di sostegno al reddito – SIA/ReI – si presenta estremamente complesso, non solo per ragioni legate ai numeri della povertà e/o all'intensità della domanda di bisogno sociale, ma soprattutto considerando le difficili condizioni di contesto (*setting* – Berman, 1978) entro cui si colloca il lavoro degli operatori sociali (eccessiva numerosità di richieste di consulenza; aggravio degli impegni burocratici; assenza di strategie di rete con gli attori del territorio; precarietà di risorse economiche..). Sul fronte teorico/metodologico, la costruzione del disegno della ricerca ha tenuto conto della necessità di elaborare domande valutative che riflettessero la complessità dei *setting* di lavoro (sportelli affollati di utenti; lunghe file per la richiesta del beneficio...), dunque centrando l'attenzione sulla ricostruzione delle *lower level routines* adottate da chi "la politica è chiamata a metterla in atto" (*put policy into action*, Brodtkin, 2003).

In questa direzione, la ricostruzione delle decisioni assunte dagli operatori che interagiscono direttamente con i cittadini/fruitori delle misure di policy, ha richiesto l'adozione di un disegno complesso di ricerca valutativa ispirato a una visione *pluralista* della Valutazione (Stame, 2016) – orientata a combinare più livelli di analisi e di osservazione in una prospettiva *mixed methods* che, come diremo nelle prossime pagine, ha richiesto la combina-

zione di diverse lenti osservative (analisi dei progetti personalizzati di assistenza; conduzione di interviste a operatori; osservazione dei colloqui con i beneficiari delle misure) – e *democratica (ibidem)* ispirata alla valorizzazione dell’apporto, in fase di definizione dell’evaluando e messa a punto del disegno della ricerca valutativa (Lumino, 2013), delle percezioni di tutti gli stakeholders coinvolti nel processo di attuazione (Brodkin, 2011).

Più nel dettaglio, l’utilizzo fruttuoso della *street level bureaucracy* (SLB) per l’analisi delle politiche di contrasto alla povertà ha consentito di porre in risalto l’interazione tra la *discrezionalità decisionale* degli operatori sociali (da considerarsi come una forma tipica di agire strategico) e la complessità del contesto organizzativo entro cui sono collocate le misure oggetto di analisi. Attraverso un’indagine di archivio – basata sulla sistematizzazione delle schede progettuali somministrate in favore dei beneficiari dei sussidi economici – ed etnografica – condotta attraverso il mix di interviste e osservazione che ha coinvolto n. 58 assistenti sociali¹ impegnate nella progettazione delle prese in carico di servizio sociale in 6 municipi della Capitale – la valutazione guidata dalla SLB ricomponne in tre “stili di intervento decisionale” (procedimentale, prestazionale e attivante) le forme dell’agire strategico poste in essere dagli operatori sociali: si tratta di soluzioni pratiche, utili ad affrontare situazioni dilemmatiche, che esprimono le rappresentazioni che gli stessi operatori si danno degli orientamenti normativi di policy e che, a loro volta, possono tradursi in rinnovate prassi di servizio.

In questi tre diversi stili di intervento, la discrezionalità degli operatori può essere limitata tramite dispositivi di accountability o valorizzata nei suoi risvolti positivi, al fine di garantire il buon funzionamento del servizio, nel rispetto della legittimità e della trasparenza del procedimento. I diversi profili decisionali possono contraddistinguere, inoltre, ambienti di lavoro altamente procedimentalizzati, o al contrario porre in risalto ambienti organizzativi in cui lo sviluppo del processo decisionale sembra più idoneo a produrre cambiamento, scoperta e innovazione sociale. In questi casi, la rilevazione della discrezionalità decisionale – generata dagli Slbs per adeguare la policy alla complessità della realtà e delle richieste degli *users* – può portare alla ribalta elementi di successo (e di cambiamento) dell’intervento, rigettando così l’idea prevalente secondo cui l’azione politica agisce con mandati chiari e gli amministratori mettono in atto le politiche in accordo con le intenzioni dei *policy makers* (Hill e Hupe, 2002).

¹ Da ora in poi Operatori Sociali.

4.2. Lo scenario delle misure antipovertà²

L'interesse per la valutazione dei risultati delle politiche di inclusione sociale si inserisce all'interno di una svolta condizionale che ha attraversato le riforme dei sistemi di welfare di tutti i paesi europei, non ultima l'Italia che dopo una serie di sperimentazioni nel 2017 si dota di una misura nazionale di contrasto alla povertà definibile come Livello Essenziale delle Prestazioni: il ReI, attualmente sostituito dal Reddito di Cittadinanza (RdC).

Nella città di Roma – dove l'implementazione della nuova gamma di dispositivi di contrasto della povertà ha registrato ritardi e sovrapposizioni di vario tipo (Ciarini, Pulignano, 2020) – l'attuazione delle diverse politiche ha risentito della capacità, variabile, dei sistemi municipali di welfare, di promuovere *enabling services*, servizi essenziali per l'inclusione sociale ed economica dei soggetti a rischio di povertà. La frammentazione degli interventi socioassistenziali e l'assenza di connettivi tra le strutture territoriali deputate alla presa in carico integrata delle famiglie in difficoltà hanno fatto da cornice alle novità introdotte negli ultimi quattro anni di politiche nazionali, di fatto impedendo a strategie di intervento di tipo progettuale di farsi "azione di sistema" (Deriu, 2015).

Rispetto alle altre città sperimentatrici³, la città di Roma ha rinviato a due anni più tardi l'attuazione della NCA⁴, misura che qui è andata confondendosi, piuttosto che alternandosi, al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), introdotto nel 2016 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) ed esteso su tutto il territorio nazionale. La fase di avvicinamento

² Le informazioni e i dati che confluiscono in questa sezione di analisi sono il risultato di una ricerca di sfondo, condotta presso i municipi III e XV, in collaborazione con il Dipartimento V delle Politiche Sociali, Salute e Sussidiarietà del Comune di Roma nel 2017, quando era in vigore la Nuova Carta Acquisti (NCA). Questa fase di ricerca ha previsto: 1. un'analisi documentale dei progetti di inclusione sociale intrapresi dai beneficiari della misura e la conduzione di interviste a n. 6 assistenti sociali impegnati nelle procedure di presa in carico delle famiglie beneficiarie della NCA. Inoltre, per arricchire la raccolta di dati con informazioni di dettaglio sui percorsi di inserimento sociale, in cui erano state coinvolte le famiglie beneficiarie della misura, è stato realizzato un focus group con gli operatori di *Fondazione Roma Solidale* (l'Ente impegnato nella realizzazione dei *laboratori di empowerment* in collaborazione con il Comune di Roma).

³ La NCA è una misura di contrasto alla povertà di durata biennale che nel 2014 è stata introdotta, in via sperimentale, nelle 12 città italiane con più di 250 mila abitanti. La città di Roma è l'unica ad aver avviato la misura nel 2016, anno in cui il Ministero ha introdotto ed esteso, su tutto il territorio nazionale, il SIA – misura entrata in vigore per un anno e sostituita nel 2018 dal ReI (quest'ultima misura attualmente sostituita dal Reddito di Cittadinanza).

⁴ Come ricostruito da Deriu (2015), questo ritardo è stato in parte dovuto all'aggravio dei carichi di lavoro in capo agli uffici pubblici che, nel 2013, si trovavano operativamente impegnati nella gestione delle elezioni amministrative; e in parte ai numerosi cambi di dirigenza nei Dipartimenti della città a seguito dei fatti di Mafia Capitale.

delle due misure (NCA e SIA) ha richiesto una gestione faticosa del carico di lavoro con il risultato che anche la valutazione⁵ predisposta dal ministero (cfr. di seguito) è stata vissuta come un mero adempimento da portare a termine:

il periodo dell'accavallamento è stato terribile anche perché la fine della misura con la compilazione dei questionari ha coinciso con la raccolta delle domande SIA. Quindi, noi operatori, in quel periodo siamo stati davvero sommersi dalle scadenze e dalle incombenze (Int. VI, 2).

Tab. 1 – Take up beneficiari NCA

Numero beneficiari totali	2771	100%
Esito Avviso Pubblico		
Beneficiari contattati. Somministrazione questionario effettuata	2025	73%
Beneficiari non rintracciati	746	27%
Beneficiari con progetto		
Come da estrazione ministeriale (50%del totale dei beneficiari)	1387	100%
Beneficiari progettuali non rintracciati	376	27%

Fonte: *elaborazione dati amministrativi Dipartimento Politiche Sociali, Salute e Sussidiarietà, Comune di Roma*

Con riferimento specifico alle attività di valutazione dei progetti di inserimento sociale rivolti ai beneficiari della misura, è utile ricordare che la sperimentazione della NCA si è inserita all'interno del complesso disegno della valutazione sperimentale, in virtù del quale le famiglie destinatarie della misura sono state bipartite in *sperimentali* e di *controllo* a seconda della partecipazione ai progetti di presa in carico (riservata solo per le prime)⁶. Ciò po-

⁵ Per la valutazione della NCA il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva predisposto la compilazione dei complessi questionari di entrata e di uscita dalla sperimentazione, riservando la somministrazione della Scheda per la Presa in Carico ai soli nuclei familiari progettuali, per i quali si disponeva l'inserimento in attività di inclusione attiva (il dettaglio del disegno sperimentale verrà meglio enucleato nel proseguimento del paragrafo).

⁶ La difficoltà di sostenere la concreta praticabilità dei metodi sperimentali in quelle condizioni che, normalmente, ostano al mantenimento della distinzione tra gruppo dei "trattati" e dei "controlli" sono state affrontate da Martini e Sisti (2009) a proposito dei due *problemi endemici* che si verificano nella gestione degli esperimenti nelle scienze sociali. Il primo dei due consisterebbe proprio nella "partecipazione incompleta dei soggetti sperimentali", testimoniata dalla "ostinata rincorsa all'aggancio" (Gambardella, 2012) delle famiglie beneficiarie coinvolte nei progetti di presa in carico. A riguardo, così si esprime un'operatrice: «Le famiglie non erano interessate a prendere parte ai laboratori di empowerment, chiedevano il lavoro, preferivano un più concreto inserimento lavorativo, e infatti non si

sto, e al fine di valutare l'efficacia dell'integrazione sociale per la fuoriuscita dalla condizione di disagio, i servizi sociali erano stati incaricati di occuparsi della organizzazione degli incontri con le famiglie beneficiarie per la compilazione dei questionari di entrata e di uscita dalla sperimentazione, in collaborazione con Fondazione Roma Solidale. In questa fase, per le sole famiglie del gruppo sperimentale, la conduzione dei colloqui di pre-assessment per la presa in carico progettuale è avvenuta contestualmente al loro abbinamento ai diversi percorsi di inclusione sociale (i cd Laboratori di Empowerment) centrati sui temi dell'inserimento lavorativo, del sostegno alla genitorialità e dell'educazione finanziaria per la gestione del bilancio familiare.

Nonostante la partecipazione ai laboratori sperimentali abbia rappresentato un'opportunità per favorire l'avvicinamento ai servizi sociali delle famiglie in difficoltà, l'incongruenza tra risposte istituzionali e specificità della domanda di bisogno sociale (più di tutte, la richiesta di un'occupazione) è il primo nodo problematico emerso dalle interviste:

è da moltissimo tempo che chiediamo al Dipartimento di attivare i protocolli d'intesa con i nostri COL o con i CPI, i nostri utenti vogliono il lavoro e per quanto la partecipazione ai laboratori sia stata importante per attivare la rete dei contatti personali, non è di questo tipo di attivazione che loro hanno bisogno. Loro vogliono il lavoro, e noi non possiamo farci niente. Diventa frustrante per loro e anche per noi (Int. XV, 1)!

Visto l'elevato accordo sull'importanza di vedere attivati quei connettivi necessari a rafforzare la progettazione degli interventi di reinserimento sociale e lavorativo, la città di Roma Capitale si avvia alla sperimentazione del SIA con un preciso mandato e con un nutrito pacchetto di proposte sul piano della realizzazione delle attività progettuali destinate all'attivazione delle famiglie in condizioni di povertà cronica (Tab. 2).

In particolar modo, la ricostruzione del dato sull'assenza di modalità progettuali ed operative reticolari ed integrate, rappresenta l'occasione per approfondire e riflettere – assieme agli operatori – sulla delicata questione delle po-

sono presentate» (Int. XV, 1). Il secondo problema si riferisce, invece, alla “non obbedienza all'assegnazione da parte dei soggetti non sperimentali”, i cd *cross over*, ovvero quei soggetti che pur essendo stati assegnati al gruppo di controllo, riescono ad accedere, in misura analoga ai soggetti sperimentali, alla variabile-trattamento, dunque al progetto di presa in carico. Quest'ultimo problema, sostengono Martini e Sisti, discende dalla tipica avversione alla randomizzazione da parte degli operatori dei servizi sociali, i quali potrebbero essere indotti ad attivare l'intervento di politica attiva anche per i nuclei del gruppo di controllo al fine di compensarli della mancata assegnazione del progetto. In accordo con quanto registrato dalla letteratura, la situazione progettuale qui presentata conferma l'impossibilità di destinare l'intervento di progettazione per la presa in carico ai soli nuclei progettuali.

litiche di *attivazione* e, contestualmente, sull'importanza di avviare una riforma dei servizi di accompagnamento sociale che generi fiducia istituzionale, che rafforzi le relazioni comunitarie, che garantisca maggiore equilibrio e integrazione tra i soggetti della politica sociale, che promuova autonomia e integrazione e contribuisca a strutturare un *welfare plurale*. Un welfare capace di creare reti pubbliche di sicurezza rispetto alle diverse forme di deprivazione economica e sociale, rafforzando le relazioni di fiducia e di reciprocità fra le persone.

Tab. 2 – *Incontri e gruppi di inclusione attiva per i beneficiari della NCA*

<i>Gruppi propedeutici</i>	Aperti a tutti i beneficiari progettuali e finalizzati a: - condividere informazioni sull'andamento della misura e raccogliere reclami, inefficienze di sistema dovuti a blocchi, verifiche in corso, etc; - stimolare e condividere l'elaborazione delle esperienze; - favorire la percezione dei cambiamenti attivati e spendibili ad elaborazione del progetto.
<i>Gruppi tematici di empowerment</i>	Costruiti intorno a tematiche considerate particolarmente rilevanti per la sperimentazione e per i beneficiari, assegnati ai tre diversi gruppi. Frequenza sul totale dei partecipanti: 55%
<i>Incontri di Orientamento al Lavoro</i>	Periodo di attività: marzo – aprile 2017 Totale incontri 31 Percentuale partecipanti sul totale previsto: 60%
<i>Incontro di bilancio familiare</i>	Periodo di attività: marzo – aprile 2017 Totale incontri 10
<i>Incontro di sostegno genitoriale</i>	Percentuale partecipanti sul totale previsto: 37% Periodo di attività: aprile 2017 Totale incontri 10 Percentuale partecipanti sul totale previsto: 53%

Fonte: *rielaborazione Relazione Finale sulla sperimentazione della NCA di Fondazione Roma Solidale Onlus*

La ricostruzione dello sfondo (l'analisi della NCA) su cui si sono inserite le sperimentazioni delle due misure di contrasto alla povertà al centro della presente riflessione (SIA/ReI) si è rivelata particolarmente utile per identificare le dimensioni analitiche oggetto di approfondimento negli incontri focalizzati con gli operatori dei municipi coinvolti nella rilevazione.

Come avremo modo di argomentare nei prossimi paragrafi, le vicende di

attuazione del SIA⁷ e, a seguire, del ReI, hanno subito un corso molto travagliato: la dilatazione dei tempi di attuazione delle convenzioni con le strutture ospitanti coinvolte nella presa in carico, le continue richieste di rimodulazione del lavoro dei servizi sociali municipali, anche per via del cambio di Dirigenza che ha interessato il Dipartimento Centrale delle Politiche Sociali, Salute e Sussidiarietà del Comune, l'assenza di linee guida chiare e operative sul tipo di impegno richiesto ai beneficiari nei percorsi di inserimento sociale e non ultima, la rimodulazione dei criteri di accesso⁸ delle misure in corso d'opera hanno contribuito a ingenerare grave tensione negli operatori, sommersi dal carico di lavoro, pressati dalle crescenti richieste di rendicontazione ed emotivamente coinvolti in un processo di cambiamento delle modalità di lavoro che li ha richiamati a nuovi oneri e nuove responsabilità:

siamo ancora in attesa della convenzione tra il comune ed il centro per l'impiego... ho fatto più volte presente questa necessità al Dipartimento, ma senza ottenere risposte... Qui ci stiamo organizzando in maniera informale, cioè prendiamo accordi informalmente anche con il CPI. Noi siamo un servizio sociale e non so cosa un servizio sociale possa realmente offrire a persone che chiedono lavoro, che hanno tutte le capacità di lavorare. Questo per noi è frustrante, il fatto di non poter dare delle risposte è frustrante, o il fatto di vedere persone che ti ritornano perché il COL o il CPI non hanno risolto niente è frustrante! (Int. VI, 3).

Le dichiarazioni di questa operatrice, diffusamente registrate anche nelle indagini di campo argomentate nei successivi paragrafi, confermano che il tratto più marcato della sperimentazione sia consistito nella “mancata risposta territoriale” agli impegni connessi all'attuazione delle misure; nei discorsi degli operatori si coglie la diffusa percezione di un senso di disorientamento che li disabilita nell'ordinario svolgimento del proprio lavoro:

Lavorare in queste condizioni, con gente che viene e va, che ci chiede lavoro, o che magari vuole solo i soldi, è davvero deludente e disorientante, è come se il Ministero avesse costruito un'autostrada su pilastri non di cemento armato... se l'investimento economico non si porta dietro tutta una serie di investimenti struttu-

⁷ Con riferimento all'attuazione del SIA, Roma Capitale si presenta all'Avviso Pubblico non competitivo n. 3/2016 a valere sui fondi PON inclusione 2014-2020 (per il triennio 2016/2019) con il Progetto “LAZ_32 di Roma Capitale”, approvato dal MLPS (autorità di gestione del PON inclusione) con Decreto Direttoriale n. 239 in data 28 giugno 2017.

⁸ Entrambe le misure di contrasto alla povertà hanno subito una serie di modifiche in corso d'opera che hanno richiesto una rimodulazione del lavoro dei servizi sociali, chiamati, di volta in volta, ad adeguarsi ai cambiamenti del dettato normativo ministeriale. Un più specifico riferimento riguarda il SIA, dapprima misura di contrasto della povertà educativa, quindi rivolta a nuclei familiari con almeno un minore a carico e poi misura generalizzata di contrasto della povertà.

rali in servizi e politiche per l'occupazione non ha senso. Questo modo di lavorare non ci consente di sostenere le persone (Int. VII, 1).

Tab. 3 – Azioni di finanziamento per le prese in carico SIA

<i>Azione A – Servizi di Segretariato Sociale per l'accesso; Servizio Sociale Professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo e la presa in carico</i>		
A1) Potenziamento delle strutture dei soggetti attuatori	- Sostegno alle funzioni di segretariato sociale (es. servizi di accesso finalizzati all'accoglimento delle domande, eventuale invio ai Servizi specifici o ad altri uffici di competenza)	- Individuazione di persone fisiche e/o giuridiche per lo svolgimento di prestazioni d'opera - Affidamento esterno parziale del servizio attraverso avviso pubblico di fornitura
A2) Empowerment degli operatori sociali (finalizzato al presidio della funzione di pre-assessment, nonché delle procedure connesse al SIA)	- Attività di informazione e sensibilizzazione (es. Costituzione di info point SIA (sportello sociale tematico) interni ed esterni, campagne informative relative all'offerta dei servizi e opportunità ai potenziali destinatari - Infrastrutture e assistenza informatica - Formazione e aggiornamento	- Convenzioni con enti/strutture attive sul territorio
<i>Azione B – Interventi diretti alle persone</i>		
B1) Servizi sociali	- Assistenza educativa domiciliare; Sostegno sociale professionale; Sostegno psicologico mediante intervento di uno specialista; Sostegno socioeducativo territoriale; Servizi di mediazione familiare; Servizi di mediazione interculturale e corsi di lingua italiana per famiglie di immigrati	- Convenzioni con enti/strutture attive sul territorio
B2) Servizi socioeducativi	- interventi mirati a favorire il processo di integrazione nelle strutture educative e scolastiche dei minori con problemi sociali; Interventi di sostegno educativo scolastico ed extra scolastico; Servizi educativi e di cura dei bambini in età prescolare; Servizi educativi e di cura dei bambini in età scolare e fuori dell'orario scolastico	- Convenzioni con enti/strutture attive sul territorio

Azione C – Politiche attive del lavoro

Attivazione lavorativa e work-experience	- Tirocini formativi e stage; Borse di lavoro; Tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione (D.lgs. 281/1997); Percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo e per la creazione di impresa; Inserimento delle persone in condizioni di vulnerabilità presso le cooperative sociali, in particolare di tipo B e nel settore non profit, anche attraverso il finanziamento di voucher di lavoro accessorio.	- Convenzioni con enti/strutture attive sul territorio
Formazione per il lavoro per i beneficiari del SIA	- Avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, e dell'immediato inserimento lavorativo	- Convenzioni con scuole e organismi per la formazione degli adulti (CPIA). - Attivazione di contratti di apprendistato - Inserimento di progetti di alternanza scuola-lavoro

Fonte: *elaborazione documenti amministrativi – Dipartimento Politiche Sociali, Salute e Sussidiarietà del Comune di Roma*

Considerando le premesse argomentative raccolte durante l'indagine di sfondo, il successivo paragrafo è invece dedicato alla descrizione del disegno della ricerca e del complesso mix di tecniche di indagine adoperate per rispondere al quadro di ipotesi sulla fenomenologia della povertà e sugli influssi derivanti dalle diverse strategie di intervento per un suo più effettivo contrasto.

4.3. Il percorso metodologico e le attività di ricerca nei municipi romani

Entro questa premessa si dispiega il nucleo fondativo del lavoro di campo svolto presso sei municipi della Capitale, dal giugno 2018 al febbraio 2019 – anni in cui era in corso la transizione dal Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) al Reddito per l'Inclusione (ReI). La realizzazione del mix di osservazione, interviste e informatizzazione del materiale documentale, ha coinvolto in un intenso processo di discussione e riflessione sull'andamento delle misu-

re in corso di attuazione le Assistenti Sociali⁹ del settore *adulti* e del settore *minori*, unitamente al personale amministrativo impegnato nelle fasi di pre-assessment e immissione dati, e agli utenti/beneficiari che si presentavano ai colloqui di monitoraggio per la sottoscrizione delle schede progettuali per la presa in carico. Al fine di comprendere quali fattori, strutturali e contestuali, avessero maggiormente favorito o ostacolato l'efficacia delle misure, il percorso di indagine ha preso avvio da una selezione ragionata dei municipi oggetto di studio, espressione della duplice attenzione rivolta alle diseguaglianze territoriali e alla dotazione infrastrutturale dei servizi sociali municipali (Tab. 4). Per selezionare le caratteristiche rilevanti dei municipi da coinvolgere nella ricerca, sono state considerate due variabili: la dotazione organica presso i servizi sociali municipali¹⁰ e le domande finanziate del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)¹¹. Lo studio dei documenti amministrativi e delle domande SIA è stato poi fruttuosamente impiegato per seguire, nel tempo, i nuclei beneficiari transitati nel ReI.

I *setting* municipali, coinvolti nella rilevazione, risultano così distinti fra quelli gravati: a) da più alti o più bassi carichi di lavoro, legati all'inserimento delle domande SIA e all'organizzazione dei colloqui per la presa in carico dei nuclei familiari beneficiari della misura; e b) da una più alta o più bassa dotazione organica, riferita al numero degli operatori in forza presso i servizi sociali. Nelle singole realtà municipali, la raccolta delle n. 861 Schede Progetto¹² si è tradotta in una vera e propria indagine di archivio, che ha prodotto risultati variabili. Le informazioni socio/anagrafiche dei nuclei beneficiari non sempre erano state trascritte nel modulo delle schede progetto; molte schede progetto erano vuote e in esse non figurava alcuna traccia di presa in carico. La frammentazione del materiale disponibile ha richiesto "caso per caso" una doverosa e certosina consultazione dei "faldoni" e delle cartelle sociali archiviate – in modalità rigorosamente cartacea – presso gli uffici dei servizi sociali. In compenso, la ricchezza delle

⁹ Da qui in poi, operatori sociali.

¹⁰ I valori sono stati ricondotti alle categorie «bassa» e «alta». Alla categoria «bassa» sono state associate dotazioni in organico fino a 12 unità di personale in servizio; alla categoria «alta» sono state ricondotte dotazioni in organico superiori a 25 unità di personale in servizio.

¹¹ I valori sono stati ricondotti, anche in questo caso, alle categorie «bassa» e «alta». Alla prima sono state associate numerosità di domande accolte fino a 306; alla seconda, numerosità superiori a 963.

¹² Le Schede Progetto adoperate dagli operatori per la profilatura dei nuclei familiari beneficiari del SIA sono la diretta replica (stesso modello) dei questionari ministeriali lanciati dal governo durante la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti (NCA), la misura di contrasto alla povertà che aveva preceduto il SIA. La scheda si compone complessivamente di tre sezioni: 1. anagrafica; 2. analisi della domanda; 3. progetto personalizzato.

relazioni tecniche elaborate dai *case managers*¹³ ha consentito di immagazzinare informazioni di notevole dettaglio sull'andamento dei colloqui, sul dispiegamento delle attività di monitoraggio e sulla complessità dei percorsi di inclusione sociale concordati con i beneficiari delle misure. Contestualmente al periodo di osservazione e di sistematizzazione delle informazioni contenute nelle schede progettuali, sono state somministrate interviste agli operatori del settore minori – settore particolarmente investito dalla sperimentazione – e ai referenti del ReI (operativi in tutte le aree del servizio sociale), in modo da cogliere tutti i cambiamenti di processo connessi alla transizione SIA/ReI, e tutte le scommesse da affrontare con quella che di lì a poco sarebbe divenuta la nuova politica di contrasto alla povertà: l'attualissimo Reddito di Cittadinanza.

Tab. 4 – Criteri di selezione dei municipi: Domande SIA accolte nei XV municipi * Dotazione organica in forza presso i servizi sociali

Domande SIA accolte	Dotazione organica	
	Alta (≥ 25 unità)	Bassa (≤ 12 unità)
Alta (≥ 963 beneficiari)	V; VI	IV
Bassa (≤ 306 beneficiari)	I	II; XII

Come ricostruito nella tavola sinottica a seguire (Tab. 5), tra le dimensioni/indicatori di indagine ha assunto un rilievo centrale la ricostruzione: *i.* della *governance municipale* delle misure. A tal riguardo, la complessa fase di raccordo tra: a) il singolo livello municipale, b) la sede centrale del Comune di Roma (il Dipartimento V delle Politiche Sociali, Salute e Sussidiarietà) e c) gli attori territoriali coinvolti nella fase di attuazione della misura (INPS, Centri per l'Impiego), ha inciso sulla variabilità dei provvedimenti riscontrati nei singoli municipi a proposito dell'apertura di sportelli dedicati alla raccolta delle domande; del rafforzamento del personale interno dedicato ai colloqui di servizio sociale per la presa in carico; della programmazione di moduli di tirocinio formativo o di riqualificazione professionale

¹³ Il coinvolgimento degli operatori sociali nelle procedure di ricerca è sostenuto dal ricco filone di studi sulle indagini di archivio della popolazione a "presunzione di povertà" (Guidicini e Pieretti, 1989). La discussione collettiva e particolareggiata sulle caratteristiche della "povertà" assieme a chi quotidianamente si impegna per contrastarla, rappresenta un osservatorio privilegiato per cogliere la complessità delle «rappresentazioni sociali della povertà condivise dalle persone che, per la professione che svolgono e per la vocazione da cui sono abitate, quotidianamente hanno a che fare con la povertà di altri». Si tratta di operatori e volontari che «orientano comportamenti e strategie di azione muovendo da un'immagine più o meno articolata della povertà, dei fattori che la determinano e di quelli che ne consentono il contrasto» (Cardano *et al.*, 2003, pp. 7-8).

per i disoccupati e in cerca di occupazione; *ii. della specificità delle pratiche* seguite dagli operatori nel promuovere i progetti di servizio sociale.

Tab. 5 – Dimensioni e Indicatori dell'indagine

<i>i. Pratiche esercitate (sul piano della governance della misura)</i>	<p><i>Descrizione dell'attività gestionale delle misure SIA/ReI:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestione del personale impiegato - Coordinamento municipio/enti esterni (COL, CPI; INPS) - Tipo di rendicontazione - Contatto con la dirigenza dei municipi - Apertura di nuovi sportelli informativi SIA/ReI - Orientamento tecnico degli operatori presenti nelle commissioni specialistiche/consiliari dei municipi
<i>ii. Specificità delle pratiche (sul piano dell'inserimento sociale)</i>	<p><i>Descrizione dei percorsi di inserimento sociale, dei tipi di attività, di prestazioni erogate e specificità dei progetti semplici o complessi (con attivazione dell'UVI):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Progetti in collaborazione con il Terzo Settore; - Percorsi di volontariato - Percorsi di inserimento formativo e occupazionale - Percorsi di recupero per fasce deboli
<i>iii. Incisività delle pratiche, con riguardo alla discrezionalità</i>	<p><i>Descrizione delle attività di monitoraggio e dei criteri di valutazione dei casi sociali:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ritmi e cadenze del monitoraggio - Segnalazioni di inadempienza - Revoche e sospensioni

Dall'indagine empirica è emersa una diversa articolazione, per municipio e all'interno del municipio, dei percorsi di servizio sociale, distinti tra *semplici o complessi*, questi ultimi con conseguente attivazione dell'UVI, l'unità di valutazione multidimensionale integrata presieduta dal servizio sociale in collaborazione con altri componenti dell'ASL e finalizzata a decidere sull'evoluzione e sui percorsi di attivazione sociale per i soggetti più vulnerabili. Altre differenze si riferiscono, inoltre, alla tendenza (diversa da contesto a contesto) ad instaurare procedure di collaborazione con le organizzazioni del Terzo Settore e del Privato Sociale presenti nel territorio per l'inserimento in iniziative di volontariato o di formazione lavorativa (borse lavoro) dei beneficiari delle misure; *iii. della incisività delle pratiche* con riguardo al ruolo della *discrezionalità decisionale* da intendere come particolare strumento di lavoro del servizio sociale, utilizzato per dirimere le classiche questioni dilemmatiche che si presentano nei contesti organizzativi pubblici di servizio sociale (bilanciamento tra scarsità di risorse e fabbisogno dell'utenza; integrazione cash/in kind). Entro tale scenario, al variare

dell'esercizio delle pratiche lavorative riscontrate, gli operatori sembrano sviluppare tre diversi orientamenti decisionali (*procedimentale, prestazionale e attivante*) che si caratterizzano per una visione differente dell'utente del servizio sociale; che incidono in modo particolare sul tipo di interventi posti in essere, sul loro esito e sulla programmazione dei servizi.

4.4. Una profilatura ragionata dei beneficiari del SIA. Un po' di numeri

Le ultime sperimentazioni di reddito minimo succedutesi sul nostro territorio pongono in risalto la complessità dei percorsi di inclusione, quando essi sono gestiti in luoghi caratterizzati da penuria di risorse professionali, eccessivi carichi di lavoro e scarsa attrazione di finanziamenti. Nel quadro nazionale, più di tutte la città di Roma ha scontato una serie di criticità e di ostacoli di natura politica ed amministrativa che hanno provocato un rallentamento delle fasi di avvio della NCA (Deriu, 2015) e del SIA, misure che qui sono andate sovrapponendosi invece che alternandosi.

Scavando tra le pieghe di questi provvedimenti, lo studio propone alcune considerazioni di dettaglio su questioni rilevanti quali: il take up raggiunto, il profilo abituale di utenza che si rivolge ai servizi sociali; la complessità e la multidimensionalità del bisogno espresso dai nuclei presi in carico dai servizi sociali.

Considerazioni più specifiche sul dettaglio delle dimensioni della povertà, e sulle caratteristiche dei percorsi di tipo assistenziale avviati in favore dei beneficiari del SIA, emergono dalla esplorazione delle informazioni contenute nelle Schede Progetto ministeriali raccolte nei sei municipi coinvolti dalla ricerca. Le schede enucleano dati di tipo anagrafico, socio-abitativo ed economico su n. 861 nuclei familiari presi in carico dai servizi sociali. Nelle Schede, la diagnosi della domanda risulta dalle informazioni raccolte sul Beneficiario di Riferimento (il richiedente il beneficio) e sugli altri componenti del nucleo familiare.

La ricostruzione del profilo di utenza che ha avuto accesso ai servizi sociali conferma le caratteristiche del *target* definito dal decreto istitutivo della misura, rivelando la sua consistenza nel dato di sintesi sulle famiglie numerose con minori a carico: si tratta di nuclei familiari composti mediamente da 4 componenti, da genitori con un'età media di 43 anni e con almeno 2 figli minori a carico. Il dato sulla nazionalità concentra, nel 41,5% dei casi, nuclei di *nazionalità italiana*¹⁴, con un capitale socioculturale bas-

¹⁴ Ai nuclei di nazionalità italiana seguono, per diffusione, Romania, Nigeria, Bangladesh, Egitto e Marocco.

so e una condizione occupazionale di precariato economico ed esistenziale.

Da una prima descrizione analitica delle caratteristiche socio-anagrafiche del Beneficiario di Riferimento (BdR), emerge la diffusa connotazione di *genere* che caratterizza gli accessi al servizio sociale: le domande finanziate per l'ottenimento del beneficio economico recano, come intestatarie della carta SIA, più *donne* che *uomini* (72,3% vs 27,7%).

Le informazioni sulla genitorialità del BdR sono state ricavate, invece, ricostruendo i dati raccolti sullo *stato civile*, modalità che registra il 50,2% di utenti *coniugati* e il 35,5% di *celibi/nubili*; seguono i *divorziati/separati* e i *vedovi* con valori percentuali proporzionalmente più bassi (10,7%; 3,1%). L'informazione sintetica sul *livello di istruzione*, l'*ultima attività lavorativa* svolta dal BdR e la *condizione occupazionale* corrente, si integra con le dichiarazioni degli operatori sociali di "messa in chiaro" dei rapporti fra il municipio, che si occupa della presa in carico sociale, e i CPI, deputati all'inserimento lavorativo degli utenti occupabili e agganciabili al mercato del lavoro. *Bassi* titoli di studio; percorsi lavorativi segmentati nel *settore del terziario e dei servizi*; occupazioni *irregolari*, svolte a nero, senza garanzie previdenziali né continuità del rapporto di lavoro informale concorrono a definire il profilo dei beneficiari. La freddezza del dato sulle *occupazioni irregolari*¹⁵ altera la parità delle condizioni di accesso alle prestazioni stabilite dal *means testing*: rispetto ad una famiglia che accede al sussidio ma che è sprovvista di entrate reali, la condizione dei "beneficiari e lavoratori irregolari", riferibile ad un livello di analisi sub-istituzionale, genera una serie di implicazioni sul piano della regolarità delle procedure di ammissione degli utenti al beneficio e della parità di trattamento tra nuclei "irregolari" e "regolari".

Tornando ai dati, l'informazione sintetica sul *livello di istruzione* (Tab. 6) del BdR presenta valori tendenzialmente *bassi* (55,9%).

Tab. 6 – Livello di Istruzione del Beneficiario di Riferimento

	v.a.	%
Basso (nessun titolo, licenza elementare, licenza media)	403	55,9
Medio (diploma professionale, diploma liceale)	260	35,9
Alto (Laurea)	61	8,2
Totale	724	100
Valori mancanti	137	
Totale	861	

¹⁵ Questa informazione, non estraibile attraverso nessuna delle voci/sezioni della Scheda Progetto, è stata ricostruita a seguito di un'analisi dettagliata delle relazioni tecniche incluse nei fascicoli sociali dei beneficiari – poi confluita in un'apposita colonna della matrice-dati.

L'89,1% dei beneficiari dichiara di essere occupato nel *settore terziario e dei servizi alla persona*. Il tipo di impegno contrattuale che caratterizza (o che ha caratterizzato) il rapporto lavorativo tenuto dai nostri utenti è fatto di lavori intermittenti e a chiamata (30,2%); la maggior parte di essi invece, è impegnato (è stato impegnato) nell'economia sommersa (33,4%) (Tab. 7).

Tab. 7 – Condizione lavorativa del BdR

	v.a.	%
Lavoratore irregolare	288	33,4
Lavoratore precario	261	30,2
Disoccupato	237	27,5
Invalido civile	40	4,6
Inoccupato	30	3,6
Lavoratore autonomo	5	0,7
Totale	861	100

Considerando le informazioni sul *Coniuge/Convivente*¹⁶ del BdR (*livello di istruzione e condizione lavorativa*), è possibile affermare con buona approssimazione che il capitale socioculturale del nucleo familiare si presenti mediamente *basso*. In linea con il profilo del BdR, la porzione più significativa degli utenti che nella Scheda Progetto figurano come *coniuge/convivente*, dichiara di avere un titolo di studio *basso* (26,4%) e un'occupazione *irregolare* (22,4%).

La ricostruzione delle caratteristiche strutturali dei nuclei familiari (se *monogenitore, monoreddito o senza reddito da lavoro*) e della situazione alloggiativa vissuta, è stata ottenuta sia lavorando le informazioni di sintesi contenute nelle schede progetto, sia ri-categorizzando in costrutti specifici le informazioni contenute nelle relazioni tecniche degli operatori sociali¹⁷.

¹⁶ Rispetto ai dati raccolti sul BdR, le percentuali che descrivono i tratti caratteristici del *Coniuge/Convivente* presentano valori proporzionalmente più bassi a causa dell'elevato numero di *missing* registrato nelle schede progetto in corrispondenza delle relative modalità.

¹⁷ Le schede progettuali ministeriali analizzate durante la ricerca presentano una struttura molto complessa, articolata in due sezioni. Una prima sezione è composta da quesiti o domande a risposta chiusa miranti a profilare la condizione di disagio e di problematicità dichiarata dal Beneficiario di Riferimento della domanda, anche in relazione all'intero nucleo familiare. Nello specifico, i dati di questa sezione recano informazioni socio-anagrafiche riferite alla condizione alloggiativa e occupazionale del nucleo familiare. Una seconda sezione della scheda si struttura invece in sottosezioni "aperte" che contengono le relazioni tecniche redatte dagli operatori. Per finalità di raccolta e di organizzazione dei dati, le relazioni tecniche sono state sottoposte ad una prima analisi e ispezione che poi ha comportato

In questo modo, il profilo di vulnerabilità socioeconomica dei nuclei familiari è stato ricomposto ottenendo una ripartizione dei casi fra *nuclei monogenitore* (la famiglia è composta da un solo genitore che è l'unico procacciatore di reddito); *nuclei monoreddito* (la famiglia è composta da due genitori, ma solo uno dei due è procacciatore di reddito), e *nuclei senza reddito da lavoro* (la famiglia è sprovvista di reddito) (Tab. 8).

Tab. 8 – Caratteristiche strutturali dei Nuclei Beneficiari del SIA

	v.a.	%
Nucleo monogenitore	246	26,1
Nucleo monoreddito	478	60
Nuclei senza reddito da lavoro	137	13,9
Totale	861	100

Alle dichiarazioni sulla situazione alloggiativa – raccolte dagli operatori – si aggiungono altri dettagli che inquadrano le più generali carenze abitative entro le condizioni più specifiche della *coabitazione con amici* o dell'*accoglienza presso le Associazioni del III Settore*; soluzioni molto diffuse al problema della casa sono rispecchiate dai casi di *abusivismo* e dalle forme di carenza alloggiativa rappresentate dalla condizione di *nomadismo* dei campi Rom (Tab. 9).

Tra gli utenti, il costo registrato per gli affitti varia da un valore minimo di 15 euro (per l'edilizia residenziale pubblica – ERP) ad un valore massimo di 1.200 euro, mentre il valore medio del canone di locazione ammonta a poco meno di 500 euro. Più in generale, per lo standard di vita condotto e per le carenze occupazionali evidenziate nei dati di sintesi sulla situazione lavorativa del BdR e del coniuge/convivente, il problema del costo degli affitti si somma alle difficoltà delle famiglie di “tirare avanti” per arrivare a fine mese. Come meglio evidenziato dall'analisi qualitativa delle Schede Progetto, e come confermato dalle indagini di campo, il problema alloggiativo (faticosità e inidoneità dell'abitazione) e il dato di dettaglio sull'esecuzione ingiuntiva degli sfratti per morosità rappresentano gli indicatori del più diffuso disagio che incide sui profili di vulnerabilità delle famiglie beneficiarie.

la rielaborazione di parte dei loro contenuti in costrutti specifici, confluiti in apposite colonne della matrice dati.

Tab. 9 – Condizione alloggiativa del BdR

	v.a.	%
Usufrutto	5	0,6
Titolo gratuito	10	1,3
Abitazione propria	34	4,3
Ospite a casa di amici/Centro di accoglienza/Coabitazione	84	10,6
Occupazione abusiva/Container/Campo rom	108	13,6
In affitto da pubblico	115	14,4
In affitto da privato	438	55,2
Totale	794	100
Mancanti di sistema	67	

Con riferimento alla condizione di problematicità del nucleo familiare, il quadro sinottico sottostante restituisce *alti* valori di problematicità in corrispondenza della voce “*disagio economico e abitativo*” (87%).

Tab. 10 – Quadro sinottico – Disagio plurimo del Nucleo familiare¹⁸

	Alto disagio	Basso disagio
Disagio ed esclusione sociale	4,1%	96%
Disagio economico e abitativo	87%	13,1%
Disagio psico-fisico	13,4%	86,9%

La prevalenza dei percorsi di *sostegno alla genitorialità* e di *orientamento verso i servizi* territoriali di presa in carico, erogati in favore delle famiglie beneficiarie, si rispecchia nel quadro sinottico “risorse della famiglia” che registra, per una buona porzione delle famiglie beneficiarie, un’estrema carenza in termini di *stabilità genitoriale* (76,5%), *integrazione sociale nei servizi pubblici* (83,7%) e *integrazione nelle reti informali* (61,1%).

¹⁸ Il quadro sinottico dei fattori che contribuiscono al *disagio plurimo del nucleo familiare* si articola nei tre indicatori sintetici de: 1. *disagio e esclusione sociale*, che ricomprende i sotto-indicatori a) conflittualità familiare; b) difficoltà organizzative; c) isolamento sociale; d) devianza; e) carcerazioni; f) lutto recente; 2. *disagio economico e abitativo*, che ricomprende i sotto-indicatori di a) disagio economico; b) disagio abitativo; c) difficoltà di tenuta del rapporto lavorativo; d) competenze insufficienti per il mercato del lavoro; e) morosità affitto; 3. *disagio psico-fisico*, con i sotto-indicatori a) dipendenze; b) patologia psichica; c) patologia fisica.

Tab. 11– Risorse della famiglia e grado di integrazione sociale¹⁹

	<i>Presente</i>	<i>Assente</i>
Stabilità genitoriale	23,6%	76,5%
Integrazione sociale nei servizi pubblici	16,2%	83,7%
Integrazione sociale nelle reti informali	38,9%	61,1%

Alle forme di disagio economico e abitativo del nucleo familiare si sommano quelle imputate ai minori, anche se in percentuale più contenuta (Tabb. 12-13).

Tab. 12 – Problematiche del minore e disagio socio-relazionale²⁰

	<i>Presente</i>	<i>Assente</i>
Disagio relazionale e scolastico	10,8%	86,8%
Disagio psico-fisico	12,3%	87,7%
Disagio sociale, trascuratezza e maltrattamenti	5,9%	94,1%

Tab. 13 – Risorse del minore²¹

	<i>Alta</i>	<i>Bassa</i>
Integrazione familiare e sociale	55,8%	44,1%
Integrazione scolastica	40,4%	59,6%
Integrazione nel gruppo dei pari	67,9%	32%

¹⁹ Il quadro sinottico dei fattori che rientrano nelle “risorse della famiglia e grado di integrazione sociale” si articola nei tre indicatori de: 1. *stabilità genitoriale*, che ricomprende i sotto indicatori a) capacità di adattamento; b) stabilità di coppia; c) presenza di un adulto affidabile; 2. *Integrazione sociale nei servizi pubblici*: a) riconoscimento dei bisogni; b) buona capacità organizzativa; c) capacità di utilizzo di servizi e risorse; 3. *Integrazione sociale nelle reti informali*: a) rete-parenti; b) rete-vicinato; c) rete volontariato.

²⁰ Il quadro sinottico dei fattori che contribuiscono alle “problematiche del minore e disagio socio-relazionale” si articola nei tre sotto-indicatori de: 1. *Disagio relazionale e scolastico*, che comprende due sotto indicatori: difficoltà relazionali, difficoltà scolastiche; 2. *Disagio psico/fisico*, che comprende due sotto indicatori: eventuali patologie fisiche e disagio evolutivo; 3. *Disagio sociale, trascuratezza e maltrattamenti* che comprende due sotto indicatori: maltrattamenti e trascuratezza.

²¹ Come per le altre dimensioni, il quadro sinottico dei fattori che contribuiscono a definire le *risorse del minore* ricomprende al suo interno tre indicatori: 1. nell’indicatore *integrazione familiare e sociale* confluiscono: rapporto significativo con adulto; riconoscimento figure autorevoli; rispetto delle regole; 2. nell’indicatore *integrazione scolastica* troviamo: la tenuta degli impegni scolastici; l’utilizzo di servizi e risorse e il rispetto delle regole. 3. nell’indicatore *integrazione nel gruppo dei pari* rientrano la capacità di costruire una rete amicale, la capacità di utilizzare il tempo libero e la raggiunta autonomia legata all’età.

Nei prossimi paragrafi, la descrizione delle prese in carico e la ricostruzione della complessa situazione progettuale entro cui sono andate calandosi le due misure di contrasto alla povertà (SIA/ReI), contribuirà a definire in maniera più delineata i contorni dei profili di povertà e gli stili decisionali seguiti dagli operatori dei municipi della capitale.

4.5. Le caratteristiche della presa in carico nelle Schede Progetto Ministeriali. Profili di povertà e strategie operative

L'analisi testuale delle relazioni tecniche contenute nelle schede progetto ministeriali ha consentito di individuare i tratti più diffusi del disagio tra le famiglie beneficiarie del SIA e del ReI. Si tratta di famiglie per le quali la povertà non è una condizione stabile, quanto invece un'esperienza di vita breve che le vede coinvolte in episodi a intermittenza di entrate e uscite dall'assistenza (Siza, 2009). I nuclei familiari che sperimentano soluzioni di povertà provvisoria possono contare su un elevato capitale relazionale e, nella maggior parte dei casi, sono impegnati in lavori precari, generalmente senza contratto.

Tab. 14 – Definizioni di sintesi della condizione lavorativa (1.1)

-
- La BdR fa la badante a nero, in prospettiva si pensa che otterrà un contratto a 10 h come badante. La BdR dichiara di non essere contenta di chiedere aiuto al municipio e di voler tamponare con il SIA questo periodo di ristrettezza economica – (IV, id 39).
 - La BdR sfrutta la possibilità della SIA ma lavora a nero come collaboratrice domestica e guadagna 200 euro al mese; riferisce che incrementerà le sue ore di lavoro.
 - Il coniuge della BdR fa l'operaio a nero e riesce a guadagnare 1000 euro al mese. A breve gli faranno un contratto – (IV, id 50).
-

Fonte: *elaborazione Schede Progetto Ministeriali*

Tab. 15 – Definizioni di sintesi della condizione familiare e lavorativa (1.2)

-
- Da verifica anagrafica risultano residenti nel nucleo anche una cognata e due nipoti del BdR, [...] si arrangiano e riescono a guadagnare 1.500,00 euro (II, id 5).
 - Nel nucleo lavorano e contribuiscono al reddito anche il fratello della BdR e sua moglie [...] riescono a racimolare quel che è necessario per andare avanti (XII, id. 35).
 - Il fratello ha di recente perso il lavoro, per decesso della persona che assistiva. Il BdR e il fratello sembrano molto motivati nel lavoro e con discreta capacità a muoversi tra i servizi (IV, id. 119).
 - Il giovane nucleo, costituito da madre, padre e due figlie, dispone di tutte le risorse per potersi riqualificare a livello formativo (IV, id. 126).
-

Fonte: *elaborazione Schede Progetto Ministeriali*

La coabitazione con altri componenti del nucleo familiare consente di tamponare situazioni di grave ristrettezza economica, garantendo un equilibrio precario, fatto di spezzoni di reddito e di assistenza.

Un altro tratto che qualifica gli utenti dei servizi è rappresentato, come dicevamo sopra, dalla precarietà economica a cui si somma l'aggravante della numerosità della famiglia, molto spesso polinucleare. In queste circostanze «anche il reddito derivante da lavoro irregolare, e dal cumulo di più entrate, non è sufficiente a garantire il soddisfacimento dei bisogni di sussistenza» (Int. VI, 3).

Tab. 16 – Definizioni di sintesi della situazione familiare (1.3)

-
- Il nucleo sembra avere a disposizione diverse risorse. L'unico neo sembra essere l'instabilità lavorativa che è anche cognitiva ed esistenziale – (I, id. 27).
 - La signora avverte il peso di non poter fare programmi e ritiene ingiusta la sua condizione. Lavora come badante per 300 euro al mese con un contrattino che non sa se le verrà rinnovato – (II, id 55).
 - Al momento la carta SIA rappresenta una salvezza che sta dando un po' di respiro alla famiglia dove la BdR è l'unica che riesce a lavorare come donna delle pulizie per 700 euro al mese – (IV, id 70).
 - Grazie alla carta SIA la famiglia riesce a soddisfare i bisogni di sussistenza [...] al momento l'unica entrata è quella del marito della BdR come cuoco per 900 euro al mese – (V, il 96).
 - Il BdR si presenta molto sfiduciato, chiede lavoro. La moglie lavora per una ditta di pulizie con un contratto part time che è l'unica entrata disponibile (400 euro) – (II, id. 45)
-

Fonte: *elaborazione Schede Progetto Ministeriali*

Rispecchiandosi in diversi profili di povertà, economica, sociale o educativa, le famiglie beneficiarie dimostrano capacità differenti di utilizzo delle risorse pubbliche. Le strategie di azione più diffuse vanno dalla *coabitazione*, per racimolare risorse, al *sommerso*, a cui possono associarsi situazioni non in chiaro come la coesistenza tra reddito derivante da lavoro irregolare e misure di assistenza sociale. Per queste famiglie, le relazioni di mutuo aiuto consentono di fronteggiare le esigenze quotidiane che la povertà e la disoccupazione creano; tuttavia, molto spesso, proprio queste relazioni costituiscono un concreto ostacolo alla fuoriuscita dalla condizione di povertà, creando una pressione verso il basso che rinforza valori e stili di vita non abilitanti (Lister, 2004).

Con riferimento alle strategie di azione poste in essere dagli assistiti, dai resoconti di intervista è emerso come la capacità di *tirare avanti* appartenga ai *working poor*, i cd poveri da lavoro, che hanno sperimentato un primo accesso al servizio sociale con *progetto semplice* (in genere, il contatto con l'operatore sociale si esaurisce in un unico colloquio di counselling). Si tratta di famiglie che, grazie a un'accurata pianificazione delle risorse economiche a loro dispo-

sizione, e potendo contare su titoli di studio medio-alti, riescono ad intraprendere percorsi autonomi di fuoriuscita dall'assistenza. La seconda strategia di cui parla Lister, il *pareggiare i conti*, è invece tipica delle famiglie multiproblematiche che, a causa del susseguirsi di una serie di eventi spiacevoli – (perdita del lavoro, morosità, sfratto esecutivo, depressione...) si presentano passive nei riguardi dell'assistenza, manifestando una tendenza alla dipendenza cronica. Nel campione di beneficiari in analisi, la capacità di *uscire* dalla povertà si associa al profilo delle donne sole e indipendenti; dei più giovani, per i quali la prestazione è indispensabile per poter completare gli studi, e delle famiglie monogenitoriali. Nel prospetto che segue (Tab. 17), le strategie di impiego del reddito disponibile riflettono tutti i principali fattori di *instabilità* che rendono più complessa la gestione del bilancio familiare, quali: l'accrescimento dei compiti integrativi delle famiglie numerose²², che hanno perso da poco un'occupazione stabile e coerente con i propri percorsi di vita. In molti casi, le famiglie che accedono ai sussidi lamentano un sovraccarico di impegni e responsabilità che fanno fatica a soddisfare semplicemente accedendo alle risorse della rete informale (di parenti e amici) o ricorrendo alle opportunità provenienti dalla rete formale (il mercato del lavoro).

Tab. 17 – Profili di povertà emersi nelle schede progetto

<i>Working poor</i> (tirare avanti)	Famiglie numerose, monoreddito e monogenitore; precarietà economica dovuta a traumi di perdita di lavoro, all'insorgere di patologie invalidanti; al disagio evolutivo dei minori;
<i>Professionisti dell'assistenza</i> (pareggiare i conti)	Occupazione irregolare, disagio alloggiativo dovuto a nomadismo (container, baracche, roulotte); precoce abbandono scolastico dei minori; tossicodipendenza e/o alcolismo; barbonismo domestico; violenza domestica, abuso, trascuratezza e maltrattamento minori.
<i>Utenti attivi</i> (uscire e riorganizzarsi)	donne separate in cerca di autodeterminazione; nuclei giovani impegnati in attività di formazione e di proseguimento degli studi.

Fonte: *rielaborazione in base alle strategie d'azione di Lister (2004)*

²² In una ricerca condotta nel 2005 da Dora Gambardella ed Enrica Morlicchio su un campione di 300 famiglie povere di Napoli si ricostruiscono le condizioni di vita e le strategie di sopravvivenza espresse dai nuclei familiari, perlopiù coabitanti, che sperimentavano soluzioni di *familismo forzato*. Le principali evidenze empiriche, raccolte dallo studio, pongono in risalto la peculiarità delle strategie familiari di gestione del denaro e la centralità del ruolo di supporto giocato dalle reti primarie di sostegno (la famiglia allargata). «La ricerca evidenzia una situazione di sovraccarico familiare determinata dalla necessità di provvedere alla sopravvivenza materiale e di fronteggiare i carichi di lavoro domestico con risorse cronicamente scarse e in una situazione di sovraffollamento aggravata dalla coabitazione forzata» (Gambardella e Morlicchio, 2005, quarta di copertina).

Le famiglie romane finiscono, a volte, in percorsi di brevi entrate e uscite dall'assistenza; altre volte, in lunghe carriere assistenziali a seconda dell'intensità della richiesta di bisogno. A quale profilo di povertà corrispondano, quale identità sociale rappresentino, quali esigenze e bisogni esprimano, se si tratti di povertà persistenti, ricorrenti o occasionali sono le informazioni che ricorrono con maggiore frequenza nelle schede progettuali. Azioni tempestive di servizio sociale – indispensabili per la risoluzione immediata di situazioni familiari estremamente fragili – possono alternarsi ad interventi flessibili, in cui i ritmi del monitoraggio sono cadenzati nel tempo e la valutazione si presenta come uno strumento adattabile e flessibile. Nelle famiglie, la complessa stratificazione dei problemi legati alla povertà si associa alla scarsa autonomia decisionale, alla demotivazione e alla dipendenza dall'assistenza.

Tab. 18 – Il caso di una famiglia multiproblematica

Il disagio economico è dovuto ad una privazione nelle “capacità” del BdR che attesta avere una invalidità civile del 75%. Il nucleo è senza reddito da lavoro, si regge grazie al cumulo di una serie di spezzoni di reddito derivanti da prestazioni di natura sanitaria e sociale: Sia/Rei (294) + Pensione di Invalidità (290) + Buono casa da parte del Dipartimento delle Politiche Abitative; in passato ha già fruito dei contributi 154. La rete amicale è abbastanza chiusa. Il figlio studia giurisprudenza, non si capisce bene dove prenda i soldi per fare studiare il figlio; il BdR chiede altri contributi economici e afferma che date le sue condizioni, non può e non è in grado di trovare lavoro. A breve dovrà fare un passaggio dalla pensione di invalidità alla pensione sociale.

Fonte: *stralcio riportato da una Scheda Progetto Ministeriale*

La povertà coinvolge più sfere di vita, frequentemente è legata alla perdita di lavoro, è l'effetto emergente di una pluralità di dinamiche, fra le quali hanno un ruolo rilevante l'isolamento sociale e l'assenza di relazioni informali di aiuto. Dallo scenario prospettato nelle schede progettuali emerge che le persone sono povere perché non hanno denaro, non hanno un lavoro, non vivono in condizioni alloggiative decenti, stanno cercando di tirare su un bambino da soli. Gli interventi predisposti si distribuiscono in tutte le aree di disagio sociale: della povertà minorile, della disoccupazione, della formazione, della scarsa autonomia abitativa, della salute e della discriminazione di genere (Tab. 19).

Tab. 19 – Standard di risultato nelle schede progetto. I servizi e le prestazioni erogate

<i>Minori</i>	Monitoraggio adempimento degli obblighi scolastici (Incontro S.S./Scuola) Attivazione del TSMREE Inserimento Nido Orientamento richiesta 104/92 per i minori con disagio evolutivo Socializzazione al tempo libero e partecipazione ad attività ludico/ricreative (Centri Accoglienza Giovanile – CAG) Inserimento in centro diurno per aiuto nello svolgimento dei compiti Invio al TSMREE Invio al Punto Luce per sostegno al miglioramento delle capacità comunicative e relazionali Rafforzamento della rete sociale con rinvio alla parrocchia, centro sociale, azione cattolica, entro estivo
<i>Giovani e adulti abili al lavoro</i>	Attivazione tirocini e borse lavoro per la qualificazione professionale Frequenza ai corsi di lingua inglese; informatica, per barman, per cuochi e di guida per conseguimento della patente B Partecipazione al bando Garanzia Giovani Partecipazione ai laboratori di imprenditorialità Invio al SUAP per la richiesta di informazioni sull'acquisizione della licenza per l'esercizio di attività ambulanti Ricerca impiego stabile con invio COL (per compilazione assistita del curriculum) CPI e iscrizione alle agenzie interinali del lavoro Regolarizzazione documenti di soggiorno (per gli stranieri)
<i>Nuclei con fragilità socio-economiche</i>	Supportare l'organizzazione familiare Valorizzare le competenze individuali Potenziare la relazione adulto/minore (consulenze psicologiche) Erogazione contributi economici (L. 154/97) Invio CAF – bonus gas ed energia Invio Centro famiglia Invio Ufficio Trasporti per richieste esenzioni e agevolazione ATAC Richieste premio per la nascita
<i>Nuclei con carenze alloggiative</i>	Risoluzione problema alloggiativo con invio richiesta per ottenimento casa popolare (Dip. Politiche Abitative) Erogazione contributo economico per la casa (L. 163/98) Invio Unione Inquilini per risoluzione problemi di morosità Richiesta Assistenza Domiciliare Saish Invio CSM per il miglioramento della salute mentale e il raggiungimento dell'indipendenza

<i>Utenti con problemi di salute</i>	Supporto al nucleo nel conseguimento delle pratiche di invalidità civile Iscrizione alle liste speciali per gli invalidi presso il CPI Attivazione rete con il SERT
<i>Donne fragili e straniere</i>	Sostegno alla salute psicologica Sostegno alla genitorialità mediante invio allo Spazio Mamme.

Fonte: *elaborazione Schede Progetto Ministeriali*

4.6. Le interviste. I dilemmi del welfare nei modelli organizzativi di intervento dei servizi sociali

Nella presente riflessione, l'attenzione alla ricostruzione degli esiti legati all'*attivazione* dei beneficiari delle politiche di contrasto alla povertà si inserisce all'interno del più generale approccio della *street level bureaucracy* (SLB), particolarmente utile per attivare, negli operatori, un processo di autoriflessione "su quello che si è fatto e che si sta ancora facendo" (Brodkin, 2000). In queste circostanze, quando gli attori del processo esercitano la loro discrezionalità ponendo in essere soluzioni utili ad affrontare situazioni lavorative complesse, caratterizzate da risorse cronicamente inadeguate, obiettivi vaghi, quando non contraddittori, più che di "politica legiferata", sostiene Lipsky (1980), si dovrebbe parlare di "politica realizzata".

Pertanto, la SLB può essere considerata un tipo di *valutazione sensibile* (Stake, 2007), finalizzata a porre in risalto questioni rilevanti come le inerzie e le difficoltà legate alla realizzazione delle policies. Questa prospettiva di analisi attribuisce un peso rilevante alla fase di "implementazione" delle politiche, in base all'affermazione di Berman (1978) che *implementation is reinventing program*. Come ha evidenziato Berman, per analizzare e valutare i problemi derivanti dall'implementazione di progetti e interventi non si può non fare riferimento al "contesto istituzionale" in cui nasce e interagisce inevitabilmente la misura in esame. Il contesto istituzionale citato da Berman altro non è che il complesso ambiente organizzativo in cui si colloca l'attribuzione e l'attivazione della misura di contrasto alla povertà. È, dunque, nel caso di studio romano, il *setting* dei vari municipi, ciascuno, con la propria cultura organizzativa, al centro di una serie di rapporti con i piani amministrativi superiori; con le organizzazioni di terzo settore e con le famiglie coinvolte negli interventi. Una valutazione delle misure di contrasto alla povertà dovrebbe tenere conto di questi elementi, relativi all'importanza dei contesti di implementazione, sulla base dell'idea che i programmi nella loro attuazione concreta diventano spesso qualcosa di diverso

da quanto scritto nei documenti e che l'analisi dell'implementazione (*long process from policy to operations*, Pressman, Wildavsky, 1973) costituisce una base di partenza importante per ricostruire gli esiti di politiche complesse, multi-obiettivo e multi-stakeholders (Rogers, 2008).

Una questione dilemmatica, al centro della valutazione delle politiche di contrasto alla povertà, è il fatto di essere destinata a scontrarsi, più di altre politiche pubbliche, con una sorta di *autoevidenza*, determinata dalla sua *presunta efficacia*, alimentata dalla convinzione che offrire un sostegno al reddito per una quota di beneficiari, non può che migliorare le loro complessive condizioni di vita (Gambardella, 2013). Nel caso delle politiche passive di sostegno al reddito, l'impatto diretto sui beneficiari può apparire scontato, non necessitando quindi di alcuna valutazione per essere confermato: se l'intervento ha fornito una prestazione per definizione "utile" ai suoi beneficiari, in quanto diretta ad alleviare una situazione di disagio, l'impatto non può essere che positivo, nonché proporzionale all'entità della prestazione stessa. «Il caso più ovvio è quello in cui la prestazione consista in un trasferimento in denaro, e l'indicatore con cui si misura il successo dell'intervento sia il reddito disponibile dei beneficiari (o la distanza tra il reddito disponibile e una predeterminata soglia di povertà). In questo caso appare quasi scontato che l'impatto diretto sia positivo, e pari all'ammontare del trasferimento stesso» (Commissione D'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, 1992).

La scelta dei beneficiari delle politiche è direttamente correlata alla scala dell'intervento e, per giunta, alla sua penetrazione e capacità di arruolare la popolazione presumibilmente in stato di povertà (basso/alto take up).

Con riguardo all'orientamento al *targeting*²³ delle politiche pubbliche,

²³ Questo orientamento riflette il principio dell'universalismo selettivo in base al quale l'accesso agli interventi e alle prestazioni di natura assistenziale deve essere subordinato al superamento di una prova dei mezzi (*means testing*) mirante ad accertare la condizione reddituale ed occupazionale dei richiedenti il beneficio. Generalmente, l'erogazione delle prestazioni *cash* è accompagnata da specifiche *condizionalità* che stabiliscono un nesso diretto tra l'osservanza di regole stringenti e il controllo degli effetti inattesi, in particolare di quelli derivanti dalla *distorsione da incentivo* (Sen, 2000), da cui deriverebbe la ben nota *trappola assistenzialistica*. Anche se il dibattito sulla questione se le politiche sociali devono essere garantite a tutti oppure essere rivolte prioritariamente ad una categoria ben precisa di persone è stato in parte arginato dal raggiungimento del compromesso dell'"universalismo selettivo", universalismo e selettività continuano a costituire due principi in continua tensione nei moderni sistemi di welfare. Chiara Saraceno (2013) ritiene che ci siano buone ragioni per sostenere talvolta le virtù della selettività, altre volte le virtù dell'universalismo. Per i sostenitori della selettività, una politica dovrebbe rivolgersi prioritariamente alle sole persone che non hanno risorse sufficienti a soddisfare i propri bisogni; al contrario i sostenitori dell'universalismo reclamano la necessità di garantire una più ampia offerta di trasferimenti e prestazioni (*cash* e *in kind*) evitando il rischio di non raggiungere tutti coloro che davvero ne avrebbero bisogno.

Amartya Sen (2000) raccomanda di tener conto della possibile insorgenza di effetti distorsivi, rispetto ai quali si ricorda che qualsiasi sistema di *ispezione* ben congegnato, soprattutto quando i criteri di accesso sono stringenti, rischia di tagliare fuori dalla misura o di scoraggiare proprio una parte di quelle persone che avrebbero titolo a ricevere un certo beneficio.

Un'ultima considerazione riguarda, inoltre, la concreta praticabilità di misure complesse in assenza di risorse umane e professionali specificatamente dedicate. In tal senso, proprio una "selezione estremamente fine" (*ibidem*) degli obiettivi potrebbe comportare lungaggini burocratiche e costi amministrativi che si andrebbero a sommare alla già intricata architettura verticale ed orizzontale che sta dietro l'attuazione di queste politiche. Come già ricostruito, la sperimentazione delle misure prese in esame ha impattato in un contesto caratterizzato dalla sostanziale incapacità delle strutture presenti sul territorio di fare rete e di elaborare, in maniera integrata e condivisa, strategie di intervento finalizzate all'*empowerment* dei beneficiari. Non ultima va considerata l'assenza di convenzioni o di protocolli d'intesa tra i Municipi, i CPI e i Centri di Orientamento al Lavoro (COL), responsabili dell'inserimento sociale ed occupazionale dell'utenza intercettata. Di fronte a questa situazione, la carenza di una rete istituzionale formale, che renda possibile il collocamento sociale e lavorativo degli aventi diritto, viene colmata, ed essenzialmente poggia, sulle relazioni che gli operatori sociali e le altre figure professionali sono in grado, di volta in volta, di tessere con le strutture presenti sul territorio.

A proposito del ruolo assunto dagli operatori del welfare nella *regolazione* del fenomeno di politica sociale, Guidicini (1993) ha sostenuto che il problema dell'eliminazione della povertà può essere visto come l'esito *naturale e ineluttabile* di un percorso strategico; ragion per cui non può essere trascurata la consistenza strutturale e contingente legata alla gestione quotidiana del fenomeno. Le fonti informative di servizio sociale, e le indagini che coinvolgono il sistema di interventi socio-assistenziali, qualificano le *prassi di servizio* e le *strategie d'azione* (degli operatori del sociale) come obiettivi conoscitivi utili alla riflessione sui percorsi di assistenza; alla definizione dei problemi, dei limiti e delle contraddizioni insite all'organizzazione dei servizi; alla reinterpretazione delle finalità e delle caratterizzazioni dell'intervento sociale attraverso la lettura dei bisogni/risorse/servizi, così come essa viene percepita dall'operatore sociale. «Un'analisi di come l'operatore sociale percepisce il proprio ruolo, e dunque secondo quali obiettivi delimita e razionalizza il proprio operare, sembra possibile attraverso lo studio delle modalità di raccolta-archiviazione dei dati nei servizi da parte degli operatori stessi» (*ibidem*, pp. 38-39).

Assumendo questo processo di *razionalizzazione* come l'espressione ti-

pica di un modello organizzativo dei servizi socioassistenziali, Castro e Consoli²⁴ (2015) distinguono diversi tipi di discrezionalità a seconda che il suo esercizio sia di tipo *formalistico* e burocratizzato; *innovativo* oppure *imprenditoriale*. L'approccio *formalistico* all'azione decisionale «contradistingue contesti organizzativi altamente procedimentalizzati», dove l'esercizio della discrezionalità è funzionale a «garantire la conformità dei processi di lavoro dell'organizzazione ai vincoli procedurali, entro le risorse economiche disponibili»; esso evidenzia la necessità di «saper collegare le questioni sociali riconducibili alle categorie di bisogni formalizzati alle risposte istituzionali esistenti» (*ibidem*, pp. 248-250).

L'esigenza di *controllabilità* circa l'attuazione degli interventi e il rispetto verso gli indirizzi di politica sociale che l'Ente Pubblico pone in essere corrisponde ad un "principio di realtà", o meglio, alla «necessità per l'istituzione di darsi degli strumenti di tipo burocratico e di rendere i percorsi operativi i più omogenei possibili» (Guidicini, 1993, p. 40). Abbinando, a questa circostanza, la consapevolezza che l'incedere di un'applicazione puntuale degli strumenti normativi indisporrebbe qualunque amministrazione ad una più rigorosa analisi, e valutazione, degli esiti trasformativi che derivano dall'incontro fra strumenti attuativi di politica sociale e circostanze di processo, si pone in evidenza un secondo profilo di esercizio "riflessivo" sulle pratiche manageriali, dal quale si produce una decisione *innovativa*, che esprime la capacità di «ricondurre le conoscenze teoriche – che vengono descritte come gli strumenti per l'azione gestionale – all'eterogeneità dei casi concreti» (Castro, Consoli, 2015, p. 250), finalizzando gli strumenti istituzionali al soddisfacimento della domanda emergente di bisogno. Infine, le decisioni possono evidenziare un orientamento meno professionalizzante, in cui la discrezionalità può esprimere empatia verso il caso sociale – quando è *creativa* – oppure può rappresentare l'attitudine al rischio, tipica della logica *imprenditoriale* d'azione.

L'esigenza di approfondire le "produzioni discorsive" della povertà, e le particolari "forme" assunte dalla povertà al variare dei percorsi assistenziali in cui sono inseriti i *poveri eletti* dalle misure di contrasto, si trova al centro di una corposa tradizione di ricerca sulle pratiche di welfare e le politiche di

²⁴ Secondo le ricercatrici, il nuovo managerialismo – connesso alle trasformazioni degli assetti organizzativi dei sistemi di welfare locale – si riflette sulle pratiche lavorative decisionali degli operatori sociali, inserite all'interno di un contesto caratterizzato da «contrazione delle risorse economiche a disposizione per la realizzazione di interventi e l'introduzione di una normativa che ha reso più complesso e articolato [...] il lavoro amministrativo funzionale alle decisioni sulla programmazione dei servizi [...] Entro tale scenario, al variare dell'esercizio e delle pratiche lavorative [...], dell'orientamento all'azione nell'esercizio della discrezionalità decisionale e del bagaglio di saperi/competenze messi in campo, sembrano sviluppare orientamenti decisionali che incidono in modo differente sull'esito degli interventi, sulla programmazione dei servizi e sul loro futuro» (2015, p. 247).

interventi socio-assistenziali²⁵; gli studi evidenziano che la ricerca organizzativa nelle pubbliche amministrazioni risponde ad un bisogno che è conoscitivo e al tempo stesso pragmatico/operativo, informato dall'esigenza di ricercare nuovi orientamenti operativi e di intervento strategico nel settore del contrasto alla povertà.

Condurre una ricerca nei servizi sociali vuol dire compiere «un'operazione culturale che ha certamente una ricaduta teorica, ma soprattutto potenzialità di trasformazione nella realtà [...] Il disagio sociale di oggi è frutto sicuramente di forme nuove di povertà [...] In questo si collocano i diritti-doveri dei cittadini moderni di essere utenti della pubblica amministrazione e quindi di avere un rapporto con lo Stato, basato sul rispetto dell'uomo, sulla equità e sulla possibilità di usufruire delle prestazioni pubbliche con dignità. Questi temi riguardano l'insieme dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni in una società moderna» (Vichi, 1989, p. 23).

L'interesse per le rappresentazioni sociali della povertà ha origine dalla convinzione che gli operatori progettano i propri corsi d'azione e li coordinano con i propri assistiti in base alla “definizione della situazione”, cioè al modo in cui rappresentano a sé e agli altri il contesto del loro agire (Cardano, Meo, Olagnero, 2003). La discussione collettiva e particolareggiata sulle rappresentazioni del fenomeno “povertà”, assieme a chi quotidianamente si impegna per contrastarlo, rappresenta un osservatorio privilegiato per cogliere la complessità delle «rappresentazioni sociali della povertà condivise dalle persone che, per la professione che svolgono e per la vocazione da cui sono abitate, quotidianamente hanno a che fare con la povertà di altri». Si tratta di operatori e volontari che «orientano comportamenti e strategie di azione muovendo da un'immagine più o meno articolata della povertà, dei fattori che la determinano e di quelli che ne consentono il contrasto» (*ibidem*, pp. 7-8).

All'interno di questa premessa, il presente studio – informato dal complesso armamentario metodologico, tipico dell'approccio di etnografia organizzativa (interviste, focus group, analisi qualitativa delle schede progetto) – ha consentito di riflettere su una serie di aspetti che, come avremo modo di argomentare, appaiono centrali per la definizione dei tratti della povertà.

²⁵ Nella ricerca condotta sui beneficiari delle prestazioni socioassistenziali nel ravennate, Guidicini e Pieretti (1989) preferiscono parlare – con riguardo al target coinvolto nel loro studio – di “popolazione a presunzione di povertà”. Nella loro visione, la povertà è presunta, ed è presumibile proprio perché previamente intercettata nelle file dei poveri che ingolfano l'assistenza; rispetto ai numeri reali della povertà, si tratta di una povertà parziale, ancorché costruita dal sistema di assistenza sociale.

4.7. Quali effetti delle condizionalità all'attivazione sui beneficiari delle politiche di sostegno al reddito? Il ruolo della discrezionalità

Le pratiche di intervento degli operatori locali dei sei municipi selezionati nella ricerca sono state ricostruite mediante una traccia di intervista che ha consentito di approfondire le tappe del processo di attivazione *condizionale* dei beneficiari coinvolti nelle due sperimentazioni (SIA/ReI). Un riguardo particolare è stato mostrato all'analisi della partecipazione ai programmi di inserimento socio-lavorativo; alla struttura e composizione dei percorsi individuali di assistenza; alle tipologie di servizi erogati e soprattutto alle misure cautelari disposte dagli operatori nei casi di inadempienza dei beneficiari delle misure, attraverso revoche e sospensioni del sussidio.

La ricostruzione delle produzioni discorsive sul fenomeno della povertà locale, delle rappresentazioni sociali del disagio diffuso, del significato attribuito ai percorsi di attivazione, e delle “valutazioni dei casi sociali” fornite dagli operatori conferma la plausibilità dell'ipotesi iniziale di collocare l'esercizio della *discrezionalità* al livello dell'interazione tra stili di intervento organizzativi e ambiente sociale (il setting del municipio).

In questa prospettiva, le decisioni assunte dagli operatori sociali possono veicolare scelte di valore che appaiono sedimentate in *prassi di servizio* «che svolgono la funzione di ridurre la complessità dell'ambiente e di orientare le risposte che possono essere date alle domande dell'utenza» (Benassi, 2002, p. 106). Nel definire i contorni e le proprietà distintive dei progetti di presa in carico, gli operatori sociali compiono implicitamente delle *operazioni di classificazione* elaborando *gerarchie di merito* tra gli utenti che hanno diritto (o meno) ad accedere alle prestazioni. Come già sostenuto da Benassi (2002), «l'esistenza, implicita o esplicita, di una gerarchia di profili di situazioni di bisogno risponde a [...] un'esigenza di selezione, e giustifica la ricerca di accorgimenti per 'adattare' le norme alle situazioni che di volta in volta si ritiene meritino di essere aiutate» (p. 115).

Il caso sociale riportato di seguito è esemplificativo dello sforzo, compiuto dall'operatore sociale, in questa direzione:

La signora è stata beneficiaria della SIA e adesso prende anche il ReI, a lei ho già attivato una 154 perché le mancano pochi esami per completare il percorso di laurea, è ragazza madre e merita di essere aiutata, ho molta fiducia in lei e anche per il SIA si è sempre presentata. Di certo non potrei attivare un contributo economico per XXX... lui sta qui solo per i soldi! [...] Insomma, ci sono casi e casi! – (Int. V, 5).

Un altro esempio dell'agire discrezionale degli operatori si rende evidente soprattutto nelle decisioni di “revoca” del beneficio, con segnalazione

all’Inps dei casi di mancata partecipazione ai progetti di presa in carico. In alcune situazioni l’operatore può aderire ad uno stile decisionale di tipo “creativo” (Castro, Consoli, 2015, p. 250), mostrando *comprensione, compliance* e *sensibilità sociale* verso le situazioni che ostacolano la partecipazione al progetto di inserimento sociale:

Se lui [riferendosi ad un utente] non mi viene a chiedere come mai la carta è sospesa, di certo non lo chiamo! Invece, una famiglia che so che con quei soldi ci deve comprare da mangiare per i ragazzini, e che so che non ha tempo di venire qui perché lavora a nero, io la chiamo e le dico: guarda che non hai rinnovato l’Isee. A lui non lo chiamo sicuramente – (Int. V, 7).

La riflessione avviata con gli operatori sulla qualità dei percorsi di inclusione sociale ha consentito di porre in risalto le difficoltà connesse alla definizione di obiettivi percorribili (date le risicate risorse a disposizione dei municipi) e in linea con le richieste dei beneficiari degli interventi:

Dopo la stipula della presa in carico, non abbiamo sicurezza di cosa sia successo; a volte abbiamo monitorato mentre a volte no. Non possiamo dire che il progetto SIA ha portato ad un’attivazione ulteriore rispetto agli obiettivi che avevamo condiviso in sede di primo colloquio o di colloqui successivi. Poi si consideri anche la difficoltà del primo colloquio! Cioè, noi nel primo colloquio dovremmo trovarci a definire degli obiettivi che è un po’ complicato considerando che devi fare l’analisi preliminare e che tutto deve essere contestualizzato qui, in questo ufficio, dove la gente va e viene! – (Int. VI, 4).

Le carenze organizzative, dovute al deficit di risorse professionali necessarie per la gestione delle domande e il monitoraggio delle prese in carico, si traducono nella diffusione di un comportamento *sub-istituzionale*, interpretabile come strategia di *coping*, di *fronteggiamento* dei carichi eccessivi di lavoro. In molti casi, la realizzazione del progetto di presa in carico è stata vissuta come un mero adempimento burocratico, senza che i colloqui di servizio sociale potessero dispiegarsi in una presa in carico di sostanza – che nel migliore dei casi si è arrestata alla sola definizione (su carta) degli obiettivi del progetto. Solo nelle situazioni più gravi (che si sono risolte nella segnalazione del minore all’autorità giudiziaria), è stato eseguito il monitoraggio del progetto:

Sul SIA non abbiamo fatto niente.... le prese in carico della SIA proprio non le abbiamo fatte. Abbiamo fatto sottoscrivere la scheda progetto e basta.... e ci siamo assunti la responsabilità di flaggare sull’applicativo Inps l’avvenuta sottoscrizione del progetto – (Int. V, 1).

I fattori che incidono su questa prassi di servizio – l’adempimento del

flag di avvenuta presa in carico – vengono complessivamente riferiti ai più generali problemi di gestione dei carichi di lavoro²⁶ :

Non c'è stata la possibilità di contattare tutte quelle persone, di fare i colloqui e di procedere con la presa in carico. Li ho fatti solo firmare – (Int. VI, 2).

A rendere ancor più complicato l'aggancio delle famiglie, oltre ai problemi tecnico/comunicativi nel rintracciare la residenza dei beneficiari o nel reperire i numeri di telefono corretti, sembra essere proprio lo sfasamento temporale fra l'erogazione delle tranches economiche e il monitoraggio dei progetti di presa in carico, previsto dall'Inps allo scadere del sesto mese di fruizione dell'intervento:

le convocazioni degli utenti sono avvenute quasi tutte a ridosso del sesto mese. Non potevamo fare diversamente perché eravamo piene di lavoro...ma in questo modo è stato molto difficile agganciare le famiglie – (Int. IV, 3).

Secondo gli operatori, la soluzione che avrebbe consentito di tenere agganciate le famiglie ai servizi consisteva nel vincolare l'erogazione della prima tranche del contributo alla sottoscrizione della presa in carico, in modo da ridurre il margine di caduta delle convocazioni:

il problema è che i soldi li prendono prima del progetto... ma così si perde il senso della condizionalità! La condizionalità significa che tu, prima di prendere i soldi, dovresti venire da me, sottoscrivere e poi io ti do i soldi. Appena io ti monitoro e tu non lo fai, i soldi non li prendi più – (Int. V, 5).

La riflessione sulla necessità di creare sinergie con i centri di orientamento al lavoro, di proporre interventi incisivi e capaci di garantire risposte concrete alle famiglie fragili è centrale nei colloqui con gli operatori; la costruzione del rapporto di fiducia con i nuovi nuclei familiari si inserisce all'interno di una dimensione processuale fatta di tanti steps, di ritardi, di appuntamenti mancati, e di dichiarazioni di palese diffidenza e reticenza da parte, soprattutto, dei nuclei con minori:

²⁶ Si ricorda che il D.M. 16 marzo 2017 (modifiche al D.M. del 26 maggio 2016 di introduzione del SIA) ha ulteriormente esteso la platea dei potenziali beneficiari, introducendo delle variazioni ben precise al sistema di valutazione multidimensionale del bisogno. In particolare, la rideterminazione dell'importo della misura e la durata del beneficio concesso sono stati ottenuti con: 1. l'abbassamento della soglia di accesso relativa alla valutazione multidimensionale del bisogno; 2. l'aumento del trattamento economico erogato a favore delle famiglie composte esclusivamente da un genitore solo e da figli minorenni; 3. l'innalzamento della soglia degli altri eventuali trattamenti economici percepiti e compatibili con il SIA per le famiglie con persone disabili e non autosufficienti.

È stato difficile creare un rapporto con le famiglie con minori, queste hanno sempre una maggiore preoccupazione perché temono l'ingerenza del servizio sociale. La relazione Assistente Sociale/minore è sempre vista con maggiore timore... per le mamme noi siamo quelle che rubano i bambini – (Int, VI, 4).

Tab. 20 – La difficoltà di costruire un rapporto di fiducia con le persone – dalla relazione di monitoraggio di un'operatrice sociale

Con la signora parliamo dell'opportunità di prendere servizio come cameriera in un hotel, e la Sig.ra risponde dicendo che non intende assumersi questo impegno e che posso revocare il SIA perché non ha intenzione di andare a fare la fila presso il CPI. Ci siamo sentite diverse volte con la sig.ra, la quale sostiene che per via della sua invalidità, non riesce a lavorare. Le ho spiegato che il match è stato fatto proprio tenendo conto della sua problematica. L'ho anche rassicurata dicendo che se il CPI dovesse procurarle un lavoro poco commisurabile al suo stato di salute, il S.S si impegnerà a trovare altre opportunità e non la costringerà. Faccio copia del progetto e dopo un po' ci risentiamo. Sembra fidarsi di più”

Dopo 1 mese: “la situazione non sembra essere cambiata: la sig.ra riferisce che fino a 2/3 anni fa ce l'avrebbe fatta a lavorare ma ora sente di non riuscire ad affrontare un inserimento lavorativo. Io le spiego che deve sforzarsi di prender parte a qualche iniziativa/attività indicata dal servizio sociale perché ha firmato il patto di servizio. Lei mi risponde dicendo che aveva firmato il patto di servizio perché credeva fosse facoltativo”.

Dopo due mesi: “la signora mi nega anche la possibilità di parlare. Mancano solo pochi mesi dalla fine del beneficio, quindi mi sembra inutile revocare. Terrò conto di questa sua indisponibilità nel caso in cui dovesse fare richiesta di proroga per il ReI” (V, id 145).

Fonte: *Relazione tecnica contenuta nella Scheda Progetto Ministeriale.*

La diffidenza verso le istituzioni contribuisce a rendere più complicato l'aggancio delle famiglie beneficiarie, alimentando il dilemma della cronicizzazione del rapporto di assistenza. L'esiguità delle risorse a disposizione spinge il processo di auto-determinazione dell'utente verso il basso, riducendo gli obiettivi di politica attiva ad interventi di minima inclusione sociale, poco incisivi rispetto alla domanda di bisogno:

Beh, intanto, la richiesta e il messaggio che l'utente ti manda quando viene a chiedere il contributo è abbastanza esplicito, è una pretesa, si vede proprio che ciò che chiede è un diritto acquisito [...] Non sentono di avere una responsabilità rispetto a questo. A livello educativo e a livello culturale, negli ultimi anni, si stanno creando dei grossi problemi. Noi sulla SIA non abbiamo fatto niente, solo i primi colloqui, basta.... viene a mancare l'autodeterminazione della persona perché c'è un gioco di asimmetria tale per cui c'è qualcuno che decide per te e se non stai a quell'impegno.... quindi è un rapporto passivo, non di attivazione dell'utenza rispetto all'autodeterminazione perché vuol dire che io ti obbligo altrimenti ti tolgo il contributo e tu sei passivo nel subire quest'obiettivo... Ma non ci stanno risorse! Se non ci stanno risorse, che cosa mai possiamo attivare? Certo che è finto. Più dell'invio al Col, cosa puoi fare? Gruppi di auto aiuto? Non ci stanno. Sostegno alle mamme? Non ci stanno. A volte li inviamo alla Caritas per i pacchi... Poi per

le mamme appena nate, attiviamo il servizio Salvamamme, facciamo inserimenti a scuola, che sono pratiche per cui non serve la carta ReI – (Int. V, 2).

Secondo gli operatori, il processo di attivazione degli utenti è frustrato dalla problematicità del rapporto tra servizio sociale e CPI. Se da un lato i servizi di orientamento al lavoro non riuscirebbero a soddisfare le particolari esigenze dell’utenza, d’altro canto il conflitto tra utente e operatore si innescherebbe a partire dall’impossibilità, per il primo, di articolare risposte che non rientrano nella particolare area di competenza del servizio sociale (di norma abituato a trattare con tipi di fragilità sociali e non economiche):

Se io ho un utente che ha 60 anni ed è anche trasandato, non è che io posso inviarglielo al CPI “ed ho fatto il ReI”! Al massimo posso però attivare la rete, chiamare la cooperativa sociale, spiegare che questo signore si è depresso, e magari fargli fare un tirocinio... e lui va a fare la manutenzione del verde. Il nostro rapporto con il CPI è assai problematico... Al CPI non puoi mandare utenti che hanno fragilità sociali... Però intanto la legge dice che il beneficiario deve sottoscrivere un patto di servizio con il CPI... Sinceramente, qui al servizio sociale non sappiamo come muoverci... – (Int. V, 3).

Secondo la nota distinzione tra attivazione *demanding* e attivazione *enabling* – proposta da Marchal e van Mechelen (2014) – gli stili di intervento assistenziale seguiti dagli operatori sociali – con riguardo al funzionamento del meccanismo *condizionale* – possono prevedere un’osservanza 1. rigida (o *demanding*) agli obblighi disposti nei progetti di inserimento; 2. flessibile e aperta a cogliere opportunità di inserimento in iniziative promozionali e “capacitanti”; in questo tipo di attivazione (*enabling*) «prendere in carico significa anche dare strumenti formativi e di supporto alle responsabilità di cura» (Granaglia, 2018, p. 43).

Nella sperimentazione romana delle misure di reddito minimo, l’attivazione si risolve – nella maggior parte dei casi – nella *retorica* dell’invio ai CPI, temperata dall’attenzione alla promozione di servizi sociali di qualità, dove la presa in carico di servizio sociale (*enabling*) può consistere nel garantire ai beneficiari dei sussidi economici gli strumenti formativi necessari all’inserimento sociale, e i supporti più adeguati ad affrontare le responsabilità connesse al lavoro di cura (*ibidem*).

Rispetto alla prima questione (*retorica dell’attivazione*), dal tenore delle interviste è emerso un generale ed elevato accordo circa l’importanza di vedere attivati quei connettivi necessari a rafforzare la progettazione degli interventi di reinserimento socio-lavorativo:

Sono anni ormai che aspettiamo l'attivazione dei protocolli d'intesa con i CPI... praticamente dalla CAS.... ma niente è stato fatto (Int. VI, 2).

Di fatti, nella pratica operativa di servizio, la concreta attuazione dei piani di inserimento è stata ostacolata da una serie di circostanze: dal ritardo e dalla mancata erogazione di finanziamenti finalizzati alla sottoscrizione dei protocolli d'intesa tra servizi sociali e CPI (Fondi PON Inclusionione del Fondo Sociale Europeo); dallo scarso dinamismo del mercato del lavoro e dalla storica inefficienza dei servizi incaricati di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (CPI). In un numero consistente (e quasi nella totalità) di casi sociali, il rinvio dell'utenza al CPI è stato interpretato come un *adempimento burocratico*, che si risolve nella *formale* firma del *patto di servizio*:

Con il CPI non abbiamo nessuna relazione, non hanno risorse. Noi ci attiviamo con gli invii.... ma il rimando che poi abbiamo dagli utenti che effettuano il colloquio e la sottoscrizione del patto di servizio, è comunque di sfiducia e di massima rassegnazione perché il colloquio che fanno al CPI nella maggior parte delle situazioni rimane fine a se stesso. Escono dal CPI con il patto sottoscritto, che poi ci portano a noi per metterlo agli atti, e con l'indicazione di fare periodicamente una ricerca lavoro tramite internet – (Int. XII, 1).

Altri limiti strutturali – come le indicazioni sul *timing* previste dal decreto entro cui far pervenire le segnalazioni di inadempienza degli obiettivi progettuali – invalidano il processo di attivazione e il monitoraggio dei progetti di presa in carico, rendendo “ostinata” la rincorsa all'aggancio dei beneficiari da parte degli operatori:

Sempre rispetto al ReI, è il caso di un utente che è venuto qui a fare il colloquio preliminare, ha sottoscritto il progetto con degli obiettivi; noi abbiamo, relativamente a quanto sottoscritto nella valutazione preliminare, flaggato... dopodiché è sparito. E noi su questo non abbiamo in alcun modo la possibilità di incidere, per cui lui come tanti altri continuano a pigliare il contributo fino al sesto mese, dopodiché scattano le sanzioni dell'Inps [...] Secondo me i soldi vanno dati dopo, dopo che si è attivato un percorso, e comunque dopo che i servizi sociali avranno espresso che comunque il percorso viene seguito e che il problema è comunque di tipo economico. Poi c'è pure chi non vuole fare niente... e chi lavora in nero (Int. VI, 11).

In questi contesti, limiti strutturali (carenza organizzativa e deficit di personale) e mancato aggancio delle famiglie beneficiarie (con annesso monitoraggio dei progetti di presa in carico) sono fattori che depotenziano la funzionalità del meccanismo di condizionalità all'attivazione; gli stessi tentativi di revoca del beneficio (ostacolati dai problemi tecnici di comunicazione con l'Inps) coinvolgono, nella maggior parte dei casi, i nuclei benefi-

ciari con una precedente presa in carico presso i servizi sociali o quelli in cui la reciprocazione insita nel rapporto operatore/utente ha avuto modo di rispecchiarsi in più incontri di servizio sociale; l'esercizio di questa discrezionalità produce effetti non univoci, e per questo interessanti, sui beneficiari inclusi all'interno dei progetti di inserimento sociale; gli obiettivi che qualificano le prese in carico progettuali sono generalmente calibrati sulle risorse a disposizione degli operatori; l'attivazione che ne discende è di tipo *enabling* poiché basata su interventi di formazione professionale; di sostegno alla genitorialità; di socializzazione del tempo libero dei minori; di conciliazione dei tempi di cura-lavoro – per buona parte erogati a un nuovo target di utenza, composto da famiglie che prima delle sperimentazioni delle misure di contrasto alla povertà non si erano mai rivolte ai servizi sociali.

Purtuttavia, assistenzialismo, cronicizzazione del rapporto di dipendenza dai servizi sociali, implicazioni del lavoro *nero* sul rispetto del principio di *equità* nella distribuzione aggiuntiva di risorse, sono le situazioni più diffuse che si presentano allo studio ravvicinato del rapporto tra utente e servizi socio-assistenziali; esso «esprime anche la centralità del processo di implementazione delle politiche sociali» confermando che «il passaggio dalle norme agli interventi non può essere dato per scontato» essendo una «dimensione analitica nella quale si incarnano alcuni importanti fattori di strutturazione» dei sistemi locali di welfare (Benassi, 2002, p. 118).

4.8. Dimensioni contestuali e stili decisionali nei municipi romani

Come abbiamo già avuto modo di ricostruire, nella prospettiva della *street-level bureaucracy* la discrezionalità decisionale rappresenta il principale strumento professionale su cui gli operatori sociali possono contare per tradurre le indicazioni stabilite a livello politico-normativo in *prassi di servizio* – da intendere come quell'«insieme di pratiche che vengono a sedimentarsi come cultura specifica del servizio e che svolgono la funzione di ridurre la complessità dell'ambiente e di orientare le risposte che possono essere date alle domande dell'utenza» (Benassi, 2002, p. 106). Così dicendo, anche le scelte di valore, incarnate nei procedimenti di erogazione, risultano comprensibili in virtù delle modalità con cui gli stessi operatori interpretano e costruiscono la *policy*, in quanto risultato di percorsi decisionali consolidati, frutto dell'applicazione della *discrezionalità operativa* come strumento di lavoro del servizio sociale (Saruis e Catena, 2012).

Nei servizi sociali in cui è stata svolta l'indagine, la ricostruzione delle rappresentazioni sociali della povertà – con riguardo alle *produzioni discorsive* (Cardano *et al.*, 2003) fornite dagli operatori sociali – conferma, quin-

di, la plausibilità dell'ipotesi iniziale di collocare la descrizione delle caratteristiche della *discrezionalità decisionale* al livello dell'interazione tra stili di intervento organizzativi e complessità dell'ambiente sociale (il setting del municipio).

Nell'ammettere l'accesso degli utenti alle prestazioni economiche, gli operatori dei servizi sociali non seguono regole certe; molto spesso l'erogazione delle misure viene a dipendere da una valutazione del caso sociale operata di volta in volta: questo utente merita la prestazione? Mi fido di lui o gli faccio pressione? Lo metto alla prova? La *discrezionalità* si caratterizza, dunque, come un aspetto ineliminabile dell'organizzazione dei pubblici uffici, ed è tanto più ampia quanto più vincolante si presenta la normativa d'ufficio.

Sempre più spesso, questa normativa diviene oggetto della comune rivisitazione e reinterpretazione da parte degli operatori; nello specifico, l'elaborazione di strategie routinarie, e di procedure standardizzate e ripetitive di servizio, sembra essere funzionale: *i.* alla riduzione dei margini di ambiguità delle norme; *ii.* all'integrazione di obiettivi opachi e *iii.* al contenimento dello stress dovuto ai carichi di lavoro. Entrate a regime, le *routines* diventano vere e proprie *prassi di servizio*, capaci di incidere in modo rilevante sull'azione delle politiche e sulle caratteristiche complessive dei loro esiti. Nei tre stili decisionali di seguito argomentati, i principi, le norme e le procedure che la politica fissa per orientare il lavoro dei servizi socioassistenziali si riarticolano all'interno di spazi di autonomia variabile che assumono una configurazione diversa a seconda delle decisioni assunte dagli operatori, della loro propensione a fare proprie le regole del servizio oppure a riarticolargle con quegli elementi di novità che emergono con il divenire dei processi di interazione.

In tali contesti, la discrezionalità può essere limitata tramite dispositivi di accountability, valorizzata nei suoi risvolti positivi al fine di garantire il buon funzionamento del servizio, nel rispetto della legittimità e della trasparenza del procedimento. Le decisioni che conseguono 1. all'applicazione puntuale e rigidamente *procedimentale* della normativa; 2. al distanziamento dalla stessa mediante un approccio *prestazionale* che si realizza con l'erogazione routinaria del servizio in assenza di reale interazione e in condizioni di "sospensione del giudizio"; 3. all'adattamento flessibile e negoziale delle disposizioni generali ai casi individuali che rafforzano il ruolo *attivante* del cittadino e degli altri attori nel processo di implementazione, producono esse stesse degli effetti a volte perversi (sul piano dell'equità sociale) e a volte positivi e inattesi, le cui articolazioni dipendono dalla complessa miscela di capacità di azione e assetti strutturali (Pawson, Tilley, 1997).

4.8.1. Stile decisionale procedimentale

Il primo profilo che emerge dall'esercizio delle pratiche gestionali contraddistingue ambienti di lavoro altamente procedimentalizzati. In questi municipi, l'organizzazione del lavoro d'ufficio si presenta rigidamente scandita tra: *i.* competenze amministrative e di immissione dati, connesse all'accoglimento delle richieste di accesso al beneficio; e *ii.* professionalità sociali connesse alla presa in carico e alla progettazione degli interventi di inclusione sociale.

Nella valutazione delle diverse situazioni che si presentano al servizio sociale, gli operatori partono dai riferimenti "oggettivi" contenuti nei decreti ministeriali di attuazione delle misure. Non solo l'orientamento alla programmazione e alla progettazione degli interventi di inserimento sociale è di tipo condizionale – se ricorrono determinati requisiti allora verranno corrisposte determinate prestazioni – ma nel concreto, le decisioni assunte dagli operatori nella gestione dei casi problematici si manifestano più aderenti (e quindi direttamente conseguenti) alla "politica dell'Ente", quindi agli obiettivi di trasparenza, economicità, efficacia e razionalizzazione delle risorse posti dall'amministrazione. La gestione della presa in carico risente della scarsità di risorse umane e professionali: colloqui brevi e poco approfonditi; dilatazione dei tempi, delle cadenze e dei ritmi del monitoraggio compromettono la costruzione del rapporto di fiducia che da sempre contraddistingue le relazioni di aiuto espresse, in luogo di servizio sociale, dalle famiglie in particolari condizioni di vulnerabilità socioeconomica. In questo contesto, il tenore dei progetti di inclusione sociale – orientati al rafforzamento della salute dei minori, all'aumento delle opportunità di socializzazione, alla promozione di percorsi di formazione professionale – si riduce all'erogazione di interventi generici di servizio sociale semplice, poco specifici, basati su colloqui estemporanei con gli utenti senza che questi siano messi in contatto con le strutture territoriali esterne al servizio sociale (CPI, COL, Agenzie di lavoro, Terzo Settore).

Seguendo un orientamento di tipo legalistico e informato dalla legittimità del procedimento – risultato delle responsabilità di tipo gestionale, tecnico e amministrativo – gli operatori limitano il proprio impegno con l'utenza alla verifica dei requisiti di accesso alle prestazioni (adempimento burocratico), accentuando la natura stigmatizzante della relazione con l'utente, più volte richiamato all'obbligo di corresponsabilità della presa in carico. Con riguardo alla concorrenza tra vecchie e nuove misure di contrasto alla povertà, e quindi alle decisioni di erogare più misure di sostegno al reddito per i nuclei familiari in condizioni di elevato disagio sociale, prevalgono le esigenze di razionalizzazione e distribuzione di risorse, visibili nella scelta

di non assegnare contributi economici a chi già beneficia del SIA/ReI, al fine di risparmiare risorse, destinandole ad altre progettualità oppure orientandole verso nuovi casi sociali.

La tensione tra condizionalità (che implica un certo richiamo alla standardizzazione e alla univoca applicazione del procedimento normativo di revoca) e personalizzazione dei progetti di presa in carico è molto avvertita: tutti i nuclei, a prescindere dal bisogno, e soprattutto quelli con aggancio breve e non noti ai servizi sociali, vengono costretti e richiamati alla responsabilità della contropartita. La componente *costrittiva* e non-volontaristica che condiziona l'accesso degli utenti ai servizi sociali ha delle notevoli ricadute sulle motivazioni, l'impegno e la qualità dei percorsi avviati dagli operatori.

Gli obiettivi di attivazione richiesti agli utenti sono sorretti da una logica di tipo demanding e accountable, comprensibile a partire dalla preoccupazione di irreggimentare la variabilità delle situazioni di inadempienza all'interno di una struttura procedimentale stabile e ricorsiva. In ciò consiste l'esercizio della discrezionalità: procedere con la standardizzazione degli interventi anche quando l'adattabilità alle differenze emergenti fra i casi sociali richiederebbe una maggiore attenzione alla personalizzazione dell'intervento. Gli oneri connessi all'eccessiva burocratizzazione del lavoro amministrativo richiesto agli operatori vengono più volte richiamati per definire il carattere problematico entro cui si cala la relazione con i nuovi utenti. Il rapporto, con essi instauratosi, è di tipo procedimentale (appiattito sul rigore della norma) nella misura in cui vengono a cadere tutti i presupposti per la costruzione di una relazione di fiducia. Va da sé che le prese in carico di servizio sociale siano standardizzate e non riflettano la complessità del bisogno espresso.

In questi ambienti di lavoro, la rigida applicazione del dettato normativo produce effetti di tipo stigmatizzante, evidenti nella propensione degli operatori ad intensificare l'enforcement delle misure, sanzionando i beneficiari poco inclini a portare a termine gli obiettivi concordati nel progetto di presa in carico. Essendo percepite come un *adempimento burocratico*, il monitoraggio e la valutazione della presa in carico rispondono all'esigenza di elevare gli standard di servizio e, al contempo, risultare performativi per le procedure di controllo. La fruizione strumentale delle misure qualifica la relazione dell'utente col servizio sociale; essa si ripercuote sulla gestione dei casi sociali, sul tenore dei colloqui di counselling, e sul clima di sospetto e di sostanziale sfiducia entro cui si inquadra la verifica dei requisiti per la corresponsione delle prestazioni sociali.

Nel contesto dei cambiamenti di indirizzo politico/normativo, che in materia di contrasto alla povertà hanno segnato il sistema di welfare nazio-

nale e specificamente romano, va segnalata la concorrenza tra i dispositivi nazionali di sostegno al reddito – SIA e ReI – e le misure locali di erogazione dei contributi economici per il sostentamento dei nuclei in difficoltà.

Tab. 21 – Definizioni attribuite dall'operatore alla relazione (strumentale) con l'utente

Noi qui abbiamo dato solo i soldi!
È stato un mero aiuto economico.
Le persone arrivano qui, vanno al CPI, il CPI gli scrive la carta e “arrivederci e sogni!”.
Qui il problema è che non è stato fatto niente, e non si sta facendo niente.
È davvero una questione di mentalità, è una questione di “fatta la legge, trovato l'inganno”.
È una questione di “posso fregarti”.
Solo una piccolissima parte di persone che hanno realmente bisogno, vogliono essere realisticamente aiutate.
La legge per i nostri utenti significa solo questo: datemi solo i soldi, datemi questo contributo punto e basta.

Fonte: *elaborazione interviste*

Con riferimento alla possibilità di combinare più misure di contrasto alla povertà, Sia/ReI+154/97²⁷, la discrezionalità decisionale degli operatori si manifesta come reazione ad alcune situazioni dilemmatiche che richiedono una valutazione caso per caso capace di qualificare diversi ambiti e spazi di azione in virtù di criteri come l'equità e la giustizia sociale. In particolare, nelle parole degli operatori, si rintraccia la tendenza a definire il merito (la particolare problematicità della famiglia, la contingenza dei bisogni espressi...) il più importante dei criteri a cui ancorare la decisione di associare al SIA/ReI il beneficio economico aggiuntivo della 154:

Se uno mi viene a dire che ha bisogno dell'apparecchio per il ragazzino, io attivo una 154. Se uno mi viene e dice che non ha i soldi per pagare l'affitto, io gli dico: beh, non ti do una lira.... perché dopodomani tu non avrai ancora i soldi per pagare l'affitto. A meno che non sei stato licenziato ieri dopo che hai lavorato tre anni. Allora lì ti do un aiuto, in questo momento di difficoltà... Ma tu hai una capacità lavorativa... quindi dopo questo incidente di percorso, tu sarai in grado di riprendere delle cose. Invece, se tu sei uno che non ha mai lavorato con continuità, tu sicuramente... oggi non paghi l'affitto, domani non paghi l'affitto e fra sei mesi non pagherai l'affitto.... Quindi, io che faccio? Ti do 600 euro al mese? Poi con il nero che esiste sia negli affitti, sia nel lavoro, diventa estremamente complicato avere qualsiasi tipo di riscontro di quello che l'utente sta facendo (Int. V, 1).

La logica condizionale si accompagna all'enfasi posta sull'intensificazione dei dispositivi di controllo; le ragioni dei sanzionamenti sono variabili

²⁷ Delibera di Consiglio Comunale n. 154/97 per l'assegnazione di contributi economici ai nuclei familiari meno abbienti.

li e costituiscono un ambito privilegiato di esercizio della discrezionalità, rispecchiando non solo giudizi di valore ma anche il bisogno e la necessità di rendere trasparente il processo di aiuto, per esigenze di autotutela, trasparenza e garanzia della legittimità della decisione:

abbiamo bloccato anche molte domande perché le persone non sono venute qui a firmare, e nemmeno gli abbiamo fatto più di una telefonata perché sono quasi tutti Rom a cui non ho fatto colloqui. Questi li vai a chiamare e non ti rispondono al telefono perché hanno proprio il telefono spento e la scheda disattivata. Questa [si riferisce al caso di una signora beneficiaria del ReI] non ha voluto firmare il progetto e quindi l'Inps pure glielo bloccherà. Ed io le ho proprio detto: signora, se lei non vuole firmare il progetto, mi deve almeno firmare una autocertificazione in cui dice: 'io sottoscritta non voglio firmare il progetto'. Io questo foglio lo porto al protocollo.... perché adesso non ha sottoscritto nulla, questo progetto è bianco e si può pure negare di essere venuta... Ripeto, qui noi ci dobbiamo tutelare! Soprattutto i Rom fanno la domanda per la carta ReI e poi la richiesta viene accettata.... prendono i sei mesi di contributi... così disattivano la scheda o spengono la scheda.... e non hanno più nulla a che fare coi servizi sociali.... Certo, che io poi provo a telefonare e a telefonare, e quando poi non mi rispondono io devo avere in cartella le reali prove che io queste persone le ho convocate! (Int. IV, 2).

Gli errori nel caricamento dei dati, la scarsa comunicazione fra Inps e Municipi e l'eccessiva burocratizzazione della presa in carico (dall'accoglimento della domanda, all'inserimento dati, ai controlli di conformità, al monitoraggio interno ed esterno al municipio) rendono molto complicato il processo di relazione operatore-utente e alimentano una riduzione delle aspettative di aggancio e di attivazione possibile fra nuclei vecchi e nuovi; il trattamento condizionante (che corrisponde ad una intensificazione dei ritmi e delle cadenze del monitoraggio di presa in carico) viene esclusivamente riservato ai nuclei di nuovo aggancio, mentre viene evitato per quelle famiglie che si presentano con una carriera assistenziale lunga, dove la cronicità del rapporto di assistenza sembra dipendere, di fatto, da situazioni che per gli operatori risultano difficilmente recuperabili.

In sintesi, ciò che sembra contraddistinguere lo *stile procedimentale* è un approccio all'azione decisionale che *vincola* l'effettiva corresponsione dei procedimenti di erogazione ai bisogni di equilibrio economico/finanziario dell'Ente. Seguendo un orientamento di tipo legalistico e informato dalla legittimità del procedimento, anche l'organizzazione degli impegni assunti dagli operatori con l'utenza appare contrassegnata da richieste, particolarmente accentuate, di verificare corresponsabilità e contropartita mostrate dai beneficiari durante i percorsi di inserimento sociale e lavorativo (cfr. azioni di revoca e sospensione in Tab. 21).

Tab. 22 – Configurazioni Contesto-Meccanismo-Risultato in Stile Procedimentale

<i>Nome</i>	<i>Contesto</i>	<i>Meccanismo</i>	<i>Risultato in termini di decisione</i>
A1) Stringenza dell'adempimento burocratico	<i>Micro:</i> coinvolgimento dei poveri abili al lavoro. <i>Macro:</i> attivazione della rete dei CPI.	L'utente non risponde alle telefonate; non si presenta agli appuntamenti.	Comunicazione e revoca di sospensione all'Inps
A2) Orientamento alla trasparenza	<i>Micro:</i> donne con minori a carico, impegnate nel sommerso. <i>Macro:</i> erogazione di prestazioni sociali.	L'utente non accetta l'iscrizione al nido per il figlio.	Comunicazione del rischio di revoca al sopraggiungere del monitoraggio semestrale.
A3) Azioni di revoca e sospensione	<i>Micro:</i> nuclei familiari con precedente presa in carico; working poor. <i>Macro:</i> visite domiciliari; accertamenti sul portale Inps e/o presso gli uffici integrati.	L'utente che fruisce di prestazioni integrative (154/97) viene coinvolto in procedure di controllo più stringenti che indispettiscono i case managers.	Sospensione delle prestazioni sociali aggiuntive alle carte sociali; non cumulabilità 154/SIA-Rel.
A4) Rafforzamento della componente stigmatizzante	<i>Micro:</i> famiglie numerose con minori a carico; famiglie nomadi (italiane e straniere). <i>Macro:</i> accordi con CAG e scuole.	L'utente chiede ulteriori prestazioni al servizio sociale, rivendicando il proprio diritto all'assistenza.	Produzione di autocertificazioni e attestazioni da archiviare nelle cartelle sociali.
A5) Razionamento delle risorse e decurtazione delle prestazioni	<i>Micro:</i> working poor e lavoratori in "nero". <i>Macro:</i> invio al Terzo Settore per attività di volontariato; al COL per tirocini formativi; ai corsi di italiano per donne e giovani stranieri.	L'utente non rivela la propria attività lavorativa nel mercato secondario e si presentano particolarmente indisponibili alla richiesta di partecipazione ad attività di volontariato richiesta dai case manager.	Decurtazione dei contributi di 154/97 e delle altre prestazioni integrative.
A6) Eccessiva responsabilità di servizio	<i>Micro:</i> persone vulnerabili (tossicodipendenti).	L'utente viene re-darguito e orientato ai servizi, ma rifiuta	"No flag" e decurtazione del beneficio

	<i>Macro</i> : invio al SERT.	l'assistenza. Non si presenta all'appuntamento nemmeno per risolvere problemi tecnici che ostacolano la fruizione del beneficio.	
A7) Attivazione forzata	<i>Micro</i> : persone che subiscono il blocco dei pagamenti per problemi tecnici <i>Macro</i> : appuntamenti e progetti.	L'utente accetta il coinvolgimento in progetti per timore di perdere il beneficio.	Predisposizione dei moduli per il monitoraggio e la presa in carico integrata tra municipio e strutture territoriali.

4.8.2. Stile decisionale prestazionale

Un secondo profilo che si delinea nello studio della discrezionalità decisionale degli operatori sociali contraddistingue ambienti organizzativi in cui la realizzazione delle attività connesse alla programmazione e allo sviluppo delle prese in carico avviene in ambienti di lavoro aperti, in cui non ci sono rigide divisioni di ruoli e di compiti e dove, molto spesso, al ruolo dell'operatore viene demandata una responsabilità che è anche di tipo amministrativo. Essendo impegnati nelle fasi di pre-assessment per la compilazione della domanda e il caricamento dei dati, gli operatori lamentano l'aggravio di lavoro richiesto dal monitoraggio amministrativo della domanda; le responsabilità tecniche si traducono in un aumento della discrezionalità decisionale che sembra predisporre verso l'adozione di un monitoraggio flessibile degli impegni concordati con gli assistiti nelle prese in carico progettuali. Una diffusa prassi di servizio, che qualifica lo stile decisionale di tipo prestazionale, consiste nella surrettizia apposizione del flag per il monitoraggio semestrale dei progetti di inclusione richiesto dall'Inps.

Gli operatori sociali, ben consapevoli della propria parte di responsabilità nel promuovere un servizio poco incisivo e aderente alla domanda di bisogno sociale (per eccessivi carichi di lavoro, carenza di risorse economiche necessarie per attivare percorsi di riqualificazione professionale), appongono il flag anche quando è difficile ottenere l'adempimento degli impegni assunti da parte dei beneficiari. Il setting organizzativo risente dell'estrema intensificazione della domanda di bisogno, alla quale si risponde erogando prestazioni in un'ottica compensatoria, seguendo un tipo di approccio passivo (dal lato del servizio) che non sembra favorire la costruzio-

ne di processi di sviluppo innovativi nella programmazione delle politiche e che si rispecchia in una gestione organizzativa poco innovativa, che pur producendo decisioni non del tutto formalizzate (cfr. stile procedimentale), fa registrare ricadute negative sul servizio e, in prospettiva, sul suo funzionamento.

Tendenzialmente, si riscontra un diffuso accordo sull'abbinamento di più prestazioni di sostegno al reddito (154 + SIA/ReI) per avviare progetti di inserimento nel mondo del lavoro da destinare, tuttavia, ai nuclei di cui – a parità di Isee e di condizioni di disagio – siano state accertate la massima motivazione e disponibilità alla collaborazione con il servizio (creaming). In un contesto in cui l'erogazione delle prestazioni economiche sembra non essere supportata da nessuna progettualità, i servizi sociali si presentano come contenitori vuoti, impegnati a trasferire un pò di risorse economiche a pioggia agli utenti accolti in condizione di emergenza.

Al contempo, la residualità delle proposte di inserimento sociale e la scarsa efficacia delle azioni di intervento, si risolvono nella solitudine del trasferimento economico, che di fatto sembra ostacolare la possibilità di avviare iniziative più concrete di attivazione socio-lavorativa e di auto-determinazione dei nuovi poveri (working poor). Soprattutto a fronte delle ingenti difficoltà economico/finanziarie di bilancio e di dotazione organica in cui versano i servizi sociali, la complessità del lavoro di aggancio degli utenti si risolve, in questi casi, nella progettazione di interventi di servizio sociale semplice, che se da un lato richiedono al beneficiario del sussidio un impegno minimo e residuale dall'altro lato permettono agli operatori di razionare bene le poche risorse umane e professionali a disposizione (rationing) – anche se l'effetto contestuale è quello di abbassare gli standard di servizio. In ciò consiste l'esercizio della discrezionalità: pur consapevoli delle difficoltà connesse alla progettazione di strategie reticolari di presa in carico, e pur opponendosi all'adozione di percorsi di inclusione standardizzati, gli operatori – in quanto esecutori passivi della policy – assumono decisioni che hanno un effetto più di compensazione dei bisogni che di attivazione delle risorse e capacità degli utenti.

Nel passaggio dallo stile procedimentale a quello *prestazionale* si collegano notevoli differenze sul piano etico di attribuzione delle *responsabilità* verso gli impegni assunti nel progetto di presa in carico. Gli utenti non appaiono più come freddi calcolatori, bensì come cittadini sfiduciati, ritratti in una condizione di svantaggio ingiusto, privati della propria dignità ed inquadri all'interno di una struttura relazionale di tipo asimmetrico.

La difficoltà di costruire un rapporto di autentica fiducia con i beneficiari dei sussidi, l'ostinata rincorsa all'aggancio dei beneficiari e la situazione di *vacuum istituzionale* (p.es. l'assenza di strategie reticolari per la presa in ca-

rico dell'utenza) entro cui sono andate calandosi le misure sperimentate nei municipi romani, indeboliscono l'importanza dei percorsi di inclusione sociale; gli operatori si oppongono alla diffusione di percorsi delineati dall'alto, non adottano soluzioni stringenti, costrittive e moralizzanti; ma, incedendo nel ruolo passivo della politica di compensazione, nemmeno difendono il principio di autodeterminazione e la natura condivisa dell'attivazione:

i servizi che eroghiamo servono, ma non li hanno richiesti i beneficiari [...] Il nostro rapporto con l'utenza è passivo, non è di attivazione dell'utenza rispetto all'autodeterminazione perché vuol dire che io ti obbligo altrimenti ti tolgo il contributo e tu sei passivo nel subire quest'obiettivo. Ma anche noi attiviamo passivamente servizi perché i servizi sociali sono un qualcosa in più, sono le persone che dovrebbero venire qui...mentre qui avviene il contrario, cioè è l'Inps che mi obbliga a vedere delle persone (Int. IV, 2).

Con grande scetticismo si rileva come la nuova ondata di sperimentazioni, in materia di contrasto alla povertà, abbia finito col riagganciare al servizio sociale i cd "professionisti dell'assistenza", ossia quegli utenti che, con grande fatica, erano stati allontanati dai servizi sociali poiché inquadrati in una relazione di tipo strumentale e opportunistica con l'assistenza pubblica. Anche per i nuovi fruitori, ovvero per i nuclei di recente aggancio al servizio sociale, la residualità delle proposte di inserimento sociale e la scarsa efficacia delle azioni di intervento, si risolvono nella solitudine del trasferimento economico, che di fatto sembra ostacolare la possibilità di avviare iniziative più concrete di inserimento sociale e attivazione lavorativa. Il carattere indebitamente costrittivo del meccanismo condizionale compromette la spontaneità della richiesta espressa al servizio sociale con il rischio di allentare, anziché promuovere, il principio dell'autodeterminazione; gli operatori risentono dei cambiamenti indotti dalle nuove misure e lamentano l'esistenza di una distanza con i nuovi utenti che è poco produttiva per le logiche del lavoro del servizio sociale:

il servizio sociale nasce a seguito della richiesta dell'utente che riconosce le difficoltà, riconosce il suo problema, riconosce il fatto di essere aiutato. Questa invece è una misura al contrario. Tanti nuclei, intanto, non hanno bisogno del servizio sociale professionale, hanno bisogno di un orientamento verso i servizi, hanno bisogno dei soldi e del lavoro. Quando invece tu dici loro quello che devi fare e come si devono comportare...allora vedi che le persone cominciano a non riconoscersi più, a non trovare più in sé stessi il senso della propria autodeterminazione...Poi, con tutto quello che abbiamo da fare, che li vai pure a richiamare? (Int. XII, 3).

Rispetto alla fungibilità delle risorse distribuite, dalle testimonianze de-

gli operatori si colgono segnali di un estremo scoraggiamento, dovuto alle difficoltà di interagire con un nuovo tipo di richieste e di utenza:

il discorso è questo... sicuramente il trasferimento economico ha sollevato da altre situazioni, quindi non sono affatto soldi buttati... però diciamo che sono pur sempre 300 euro senza che ci costruiamo troppe fantasie intorno in questo momento (Int. V, 7).

Tab. 23 – Configurazioni Contesto-Meccanismo-Risultato in Stile Prestazionale

<i>Nome</i>	<i>Contesto</i>	<i>Meccanismo</i>	<i>Risultato in termini di decisione</i>
B1) Cumulo di prestazioni	<i>Micro:</i> working poor, coppie giovani in condizioni di fragilità sociale e bisognose di aiuti psicologici. <i>Macro:</i> attivazione della rete ASL e del Terzo Settore.	L'utente non accetta la proposta di inserimento in progetti di sostegno alla genitorialità finanziati con d.c. 154/97	L'Assistente Sociale (A.S.) decide di erogare ugualmente benefici aggiuntivi e integrativi delle necessità e dei bisogni espressi (154/97).
B2) Valutazione per priorità (prioritizing)	<i>Micro:</i> nuclei mono-reddito, monogenitore, senza reddito da lavoro e problemi di tipo alloggiativo <i>Macro:</i> invio al SISMI, Punti Luce, Spazio mamme, doposcuola.	L'utente e i minori partecipano alle attività in maniera saltuaria e non continuata.	Monitoraggio flessibile
B3) Politica del flag	<i>Micro:</i> famiglie straniere, donne straniere, famiglie con disabili e anziani <i>Macro:</i> corsi di italiano, rinvio al medico curante, rinvio all'ASL, consulenze legali per l'assegnazione di prestazioni socioassistenziali	Dopo qualche incontro, gli utenti intercettati non si ripresentano più ed il rapporto si dissolve.	Flag di monitoraggio semestrale
B4) Scarsa responsabilità di servizio	<i>Micro:</i> tossicodipendenti, nuclei nomadi di nazionalità rom e italiana.	Gli utenti intercettati sono inadempienti; i risultati del monitoraggio scolastici	Monitoraggio flessibile e programmazione di altri colloqui

	<i>Macro</i> : rinvio all'ASL; monitoraggio della frequenza scolastica; rinvio al Dipartimento delle Politiche Abitative	co sono scarsi; gli operatori si misurano con problemi tecnici legati all'irreperibilità dei nuclei nomadi.	
B5) Welfare dependency	<i>Micro</i> : maschi over 50; donne over 50; venditori ambulanti; utenti con gravi problemi di morosità <i>Macro</i> : coinvolgimento in attività di volontariato; erogazione di contributi per l'affitto; consulenza legale	Gli utenti fanno richieste sempre più insistenti. I case managers si accorgono della creazione di clientele.	Passaggio dei casi sociali ad altre colleghe
B6) Attivazione minima	<i>Micro</i> : nuclei inadempianti in precedenti esperienze di prese in carico e seguiti dal DSM <i>Macro</i> : individuazione di obiettivi di minima inclusione sociale	Gli utenti partecipano agli incontri ma hanno un rapporto strumentale con il servizio e si mostrano poco collaborativi.	Monitoraggio flessibile e integrazione al reddito poiché ritenuto essenziale per il menage familiare.

4.8.3. Stile decisionale attivante

Un terzo profilo, che emerge dalla ricostruzione delle pratiche gestionali e organizzative dei servizi sociali coinvolti nella ricerca, tende a produrre un tipo di decisione innovativa, che deriva da un orientamento all'azione di tipo propositivo e *attivante*, in cui la vicinanza ai destinatari degli interventi e l'attenzione alle questioni sociali rilevanti poste in risalto dai beneficiari, vengono recepite dagli operatori in un modo che rende lo sviluppo del processo decisionale più idoneo a produrre cambiamento e innovazione sociale. Si tratta di contesti dove, più che di sovrapposizione tra competenze amministrative e competenze di servizio sociale, è prevalente una cultura di servizio tipo gestionale; molto spesso i referenti SIA/ReI sono anche membri componenti delle commissioni consiliari indette per l'assegnazione dei contributi economici ai nuclei familiari meno abbienti (d.c.c. n. 154/97), quindi sono buoni conoscitori, per un verso, delle problematiche del servi-

zio (carenza di risorse) e, per l'altro, delle proposte di intervento che è necessario progettare per rispondere in maniera efficace alle richieste dell'utenza.

L'apertura verso i nuovi bisogni espressi dall'utenza dispone a una maggiore comprensione delle condizioni di fragilità socioeconomica dei poveri da lavoro (working poor), delle famiglie che si reggono su spezzoni di reddito, dei nuclei che entrano ed escono dall'assistenza, che conducono un'esistenza fatta di tanti piccoli lavoretti, di contratti precari, di prestazioni occasionali o di soluzioni ancor meno garantiste che si annidano nel sommerso. La profondità dei colloqui e l'apertura estrema verso le nuove povertà permettono l'emersione di situazioni di grave marginalità sociale²⁸, da coinvolgere in progetti di inserimento socio-lavorativo costruiti faticosamente, calibrando le risicate risorse a disposizione del servizio con le esigenti richieste dei beneficiari raggiunti dalle misure. Le difficoltà di gestione dell'enorme mole di lavoro e gli impedimenti di natura burocratica di intralcio all'effettiva esecuzione del monitoraggio delle prese in carico (*politica del flag*) riportano la centratura del problema sul piano etico della promozione di interventi che siano ispirati ad un forte senso di equità e di giustizia sociale. Il messaggio educativo, di riflessione culturale²⁹ con l'utente, si esprime nel richiamarlo ad una responsabilità e ad un protagonismo che non sono scontati.

Nonostante l'approccio al trattamento condizionale sia stato ampiamente criticato, in questo nuovo aggancio – che non sempre è sembrato ostinato e quindi costretto – gli operatori hanno cominciato a rintracciare i segni, non ancora maturi, di un cambio di direzione che si presenta ispirato alla concreta attivazione delle risorse valoriali dell'utente, alla condivisione delle sue esperienze, alla messa a disposizione del proprio tempo libero in attività di volontariato, all'acquisizione di competenze creative e di abilità cognitive ispirate allo stare insieme, alla consapevolezza delle proprie fragilità, ma anche delle proprie potenzialità. La decisione di integrare più misure di sostegno al reddi-

²⁸ Il monitoraggio della presa in carico sociale è attento e profondo; di fronte a situazioni di grave marginalità (barbonismo domestico, malnutrimento, ecc.) l'operatore attiva una presa in carico integrata; l'inclusione sociale, dunque, passa per la costruzione di reti di collaborazione con gli attori territoriali (ASL, DSM, ecc.).

²⁹ Una delle difficoltà del processo di aiuto, poi superata durante i diversi colloqui, è stata far capire ai genitori che «lo sport...o il dentista... lo paghi con i soldi del Re!» (Intervista). Gli operatori spiegano alle madri, soprattutto di diversa nazionalità, l'importanza di consentire la partecipazione dei minori ad attività di socializzazione e sport. Nei casi più gravi, viene disposta l'erogazione di prestazioni sociali aggiuntive (d.c.c. n. 154/97) per finanziare servizi essenziali per i minori (la retta della mensa, l'acquisto degli occhiali, ecc.). La presa in carico è basata sulla fiducia, instauratasi tra operatore e utente. In queste circostanze, il monitoraggio progettuale delle attività è flessibile.

to (SIA/ReI-154/97) rappresenta il risultato di una valutazione fatta caso per caso, e ottenuta a seguito dell'emersione di situazioni di grave marginalità sociale (nomadismo, violenza domestica, maltrattamento minorile); in queste circostanze, la progettazione della presa in carico ha comportato un lavoro di tessitura dei fili relazionali e dei rapporti di rete tra gli attori coinvolti nelle commissioni specialistiche di unità per la valutazione multidisciplinare integrata (UVI); la combinazione di più misure di sostegno è parte di una specifica cultura organizzativa, in cui la presa in carico di servizio sociale inizia dal beneficiario di riferimento (l'intestatario della domanda) e si estende all'intero nucleo familiare. La personalizzazione dei progetti di presa in carico rappresenta una soluzione ragionata e cucita su misura del caso singolo; nell'attivazione di tirocini e borse lavoro gli operatori, affidandosi a un bilancio di competenze, risolvono di destinare le riscate risorse a disposizione agli utenti più proattivi e propositivi, in genere disoccupati di breve periodo facilmente agganciabili nel mercato del lavoro.

Anche dai significati attribuiti al concetto di *attivazione* si può notare che nello *stile attivante* si tende a sviluppare processi di presa in carico orientati all'assunzione di decisioni di tipo *enabling*, ovvero condivise con l'utente. In risposta agli incontri con gli utenti, gli operatori – pur consapevoli della tensione dilemmatica in cui si trovano – sono guidati dalla volontà di rispondere responsabilmente ai bisogni e alle richieste dei cittadini.

Nel processo di allocazione di risorse che li vede impegnati, si contempla sempre un esercizio di «ragionamento morale» sul valore/merito del *citizen-client*, e sulla correttezza morale della decisione assunta (Maynard-Moody e Musheno, 2000). In questo senso, gli operatori possono essere considerati degli enforcer dei valori di equità, giustizia sociale e eguaglianza di trattamento.

Rispetto allo stile prestazionale, nello *stile attivante* la decisione della *politica del flag* non origina da un rapporto passivo del servizio sociale con l'utenza, bensì rispecchia una riflessione ideologica che giustifica il processo decisionale in base a criteri diversi dall'efficienza. Il valore etico della decisione emerge nella *responsività* della valutazione dei casi sociali promossa dagli operatori (Guba e Lincoln, 2007), orientata a superare l'influenza di un'impostazione di tipo tecnico/razionalista del programma istituzionale, e invece più attenta ai bisogni, agli apprezzamenti, alle preoccupazioni di tutti gli attori coinvolti, a una discussione ragionata delle questioni che essi pongono e a una risoluzione condivisa delle soluzioni dilemmatiche che generalmente investono l'area delle competenze e delle responsabilità. In ciò, dunque, consiste la discrezionalità: nella capacità degli operatori di ricondurre le proprie conoscenze teoriche sull'utenza all'eterogeneità dei casi concreti e, soprattutto, di saper collegare le richieste di

bisogno a risposte creative e innovative, diverse da quelle formalizzate e istituzionali esistenti.

L'attenzione particolare rivolta al concetto di attivazione, e la riflessione avviata assieme agli operatori sulla necessità di promuovere interventi di inclusione sociale che siano ispirati a una logica *enabling*, ovvero promozionale e orientata allo sviluppo delle *capabilities* degli utenti (Paci e Pugliese, 2011) è all'origine dell'emersione di quelle situazioni "difficili e non in chiaro", che hanno richiesto un monitoraggio più assiduo dei casi sociali, e una valutazione dei percorsi di inclusione più attenta a soddisfare i bisogni espressi dall'utenza.

Ascoltando gli operatori sociali, e ricostruendo le loro pratiche di lavoro, emerge un orientamento meno diffidente verso i poveri di nuovo aggancio, più attento a valorizzare il ruolo del servizio sociale in una relazione aperta che non indisponga gli operatori verso la possibilità di avviare nuovi percorsi con nuovi nuclei; la profondità dei colloqui e l'apertura estrema verso l'utenza permettono altresì l'emersione di situazioni di grave marginalità sociale, da coinvolgere in progetti di inserimento socio-lavorativo costruiti faticosamente, calibrando le risicate risorse a disposizione del servizio con le esigenti richieste dei beneficiari arruolati dalle misure. Le difficoltà di gestione dell'enorme mole di lavoro e gli impedimenti di natura burocratica di intralcio all'effettiva esecuzione del monitoraggio delle prese in carico (politica del flag) riportano la centratura del problema sul piano etico della promozione di interventi che siano ispirati ad un forte senso di equità e di giustizia sociale. In proposito, le parole dell'operatrice intervistata rinviano all'imponente questione dello *stigma sociale* connesso alle modalità di fruizione delle misure:

È molto umiliante per un cittadino che ha un problema di lavoro dover passare per i servizi sociali che non ti danno un aiuto e che non ti danno una risposta lavorativa e ancor più se gli dici anche come devi spendere i soldi. Io ho in carico una donna che mi ha detto molto apertamente come lei faceva uso della SIA: siccome non sapeva come fare per pagare l'affitto, andava a fare la spesa con le amiche... quindi, lei pagava con la carta la spesa alle amiche in modo che le amiche le dessero il denaro contante di cui aveva bisogno per pagare l'affitto. Ma, un cittadino si può mai ridurre ad una cosa del genere? Ma che umiliazione è questa che tu devi andare da un'amica e dirle: senti, non ho i soldi per l'affitto, però ho la carta SIA, allora andiamo a fare la spesa... È un'umiliazione, cioè nemmeno noi come servizio sociale dovremmo avallare delle iniziative che sono contrarie ai diritti di umanità, al principio di dignità... a tutte quelle robe che abbiamo sulle carte internazionali, sulle costituzioni, perché poi è questo il concreto, ed è questa robetta qui che leva dignità al cittadino. Quindi tu Stato hai stabilito che non solo io che non ho problematiche sociali devo passare per il servizio sociale – e non gli stai dando la risposta principale, ma gliene stai dando un'altra – ma hai stabilito anche il modo in cui le persone debbano

spendere il loro denaro. Tutto questo è assurdo! (Int. VI, 4).

Il messaggio educativo, di riflessione culturale con l'utente, si esprime nel richiamarlo a una responsabilità e a un protagonismo che non sono scontati. Nonostante l'approccio al trattamento condizionale sia stato ampiamente criticato, in questo nuovo aggancio – che non sempre è sembrato ostinato e quindi costretto – gli operatori sociali hanno cominciato a rintracciare i segni, non ancora maturi, di un cambio di direzione che si presenta ispirato alla concreta attivazione delle risorse valoriali dell'utente, alla condivisione delle sue esperienze, alla messa a disposizione del proprio tempo libero in attività di volontariato, all'acquisizione di competenze creative e di abilità cognitive ispirate allo stare insieme, alla consapevolezza delle proprie fragilità, ma anche delle proprie potenzialità:

Quindi ci troviamo di fronte a delle misure che sicuramente sono importanti per dare delle risposte sulle povertà. Nonostante le difficoltà che ogni giorno incontriamo ci sono tanti casi positivi di persone che, per il semplice fatto di essere venute qui, si sono aperte a parlare superando la reticenza iniziale e accettando di fare inserimenti in gruppi di mutuo aiuto, alla Caritas o all'associazione anche solo per curare il verde, per uscire di casa. E molte persone, che prima non sapevano nemmeno presentarsi, hanno iniziato a curare il proprio aspetto, a stringere relazioni. Perché poi capita che tu fai il volontariato per l'associazione e poi questa ti offre un lavoro. E in alcuni casi, anche se residuali, questo è accaduto! E allora vedi che l'utente torna, te lo viene a dire e tu capisci che non hai fallito, che la rete funziona (Int. V, 3).

Dalle dichiarazioni degli operatori emerge che l'attivazione non è per tutti:

non è che tu puoi attivare tutti... tu attivi solo quella persona su cui ci puoi investire... perché non puoi attivare la borsa lavoro per quello [l'utente] che sai già che non regge, che non vuole... Troviamo qualche altra cosa da fargli fare... La borsa lavoro la facciamo fare a chi senti che puoi attivare... che forse esce dal circuito. Perché di questo si tratta... Queste persone devono uscire dal circuito – (Int. XII, 2).

Dai significati attribuiti al concetto di *attivazione* (Tab. 24) si può notare che nello *stile attivante*, che tende a sviluppare processi orientati all'assunzione di decisioni di tipo *enabling* e condivise con l'utente, si rileva la capacità degli operatori di ricondurre le proprie conoscenze teoriche sull'utenza all'eterogeneità dei casi concreti, e soprattutto si evidenzia la necessità di saper collegare le richieste di bisogno a risposte creative e innovative, diverse da quelle formalizzate e istituzionali esistenti.

Tab. 24 – Polisemicità del concetto di attivazione

Attivazione normativa	Imposta, delineata, vuota e deludente
Attivazione realizzata	Acquisizione di capacitazione e di consapevolezza
Attivazione auspicabile	Integrata con gli altri servizi e condivisa col cittadino (essa richiede conoscenza, partecipazione, pazienza, umiltà, capacità di ascolto).

Fonte: *elaborazione interviste*

Tab. 25 – Configurazioni Contesto-Meccanismo-Risultato in Stile Attivante

<i>Nome</i>	<i>Contesto</i>	<i>Meccanismo</i>	<i>Risultato in termini di decisione</i>
C1) Costruzione di reti	<i>Micro:</i> persone con indennità di disoccupazione. <i>Macro:</i> costruzione di reti.	L'Operatore Sociale si prende carico dei nuclei con disoccupati di breve e lungo periodo recandosi personalmente all'Inps per dirimere alcune questioni burocratiche.	Tra operatore e utente si instaura un vero e proprio rapporto di fiducia.
C2) Attivazione condivisa	<i>Micro:</i> giovani con elevate qualifiche professionali. <i>Macro:</i> attivazione tirocini e borse lavoro.	La presa in carico dell'Operatore Sociale si presenta molto aperta e coinvolge anche i figli dei BdR convocati in sede di colloquio.	Si dispone l'integrazione SIA/Rel con la d.c.c. n. 154/97 anche per i componenti del nucleo diversi dal BdR, nonostante i vincoli posti dalla normativa.
C3) Riflessione culturale	<i>Micro:</i> minori. <i>Macro:</i> attività di socializzazione e di sport.	L'Operatore Sociale spiega alle madri, soprattutto di diversa nazionalità, l'importanza di consentire la partecipazione dei minori alle attività di socializzazione e di sport.	Si attiva una presa in carico ma il monitoraggio non viene realizzato. La fiducia acquisita con il servizio sociale spinge i nuovi utenti a presentarsi spontaneamente ai servizi per richieste di orientamento.
C4) Emersione di situazioni di marginalità nascosta	<i>Micro:</i> barbonismo domestico; violenza domestica, maltrat-	L'Operatore Sociale prova più volte a convocare i benefi-	L'Operatore Sociale mette in campo tutte le risorse; la presa in

tamento dei minori. <i>Macro</i> : attività di sostegno e di recupero per fragilità di tipo sociale.	ciari dei sussidi; recandosi al domicilio prende coscienza di situazioni di marginalità sociale grave.	carico si inserisce all'interno di progetti di servizio sociale integrato (UVI).
---	--	--

4.9. Riflessioni conclusive. *Welfare dependency* e fattori di strutturazione sociale della povertà

Nei tre stili decisionali, i principi, le norme e le procedure che la politica fissa per orientare il lavoro dei servizi socioassistenziali si riarticolano all'interno di spazi di autonomia variabile che assumono una configurazione diversa a seconda delle caratteristiche degli operatori, della loro propensione a fare proprie le regole del servizio oppure a riarticolarle con quegli elementi di novità che emergono con il divenire dei processi di interazione.

L'importanza di un approccio locale allo studio del welfare è emersa focalizzando l'attenzione sulle decisioni assunte dagli operatori, impegnati nella traduzione delle norme e dei principi del welfare in interventi concreti di inclusione sociale. Lo studio ravvicinato del rapporto tra operatoreutente esprime anche la centralità e l'attenzione che si è voluta dare alla ricostruzione del processo di implementazione della politica. La puntuale interpretazione di tutti i diversi steps dei procedimenti di erogazione conferma che il passaggio dalle norme agli interventi non può essere dato per scontato, rappresentando una dimensione analitica fondamentale nella quale si incarnano alcuni importanti fattori di strutturazione dei sistemi di welfare locali, come fiducia, solidarietà e reciprocità. Un commento alla questione della trappola della dipendenza dal welfare (*welfare dependency*) chiarisce in maniera circostanziata i risultati ottenuti nel quadro delle tre forme di agire strategico riconducibili ai tre stili decisionali di intervento.

Dalla valutazione dei dati contenuti nelle schede progetto, e così come ricostruito dalle interviste, il problema dell'opportunità all'interno dei servizi viene agganciato sia a quello della disoccupazione – una dimensione proporzionalmente molto preoccupante alla quale possono legarsi forme ben più complesse di disagio sociale (carenza alloggiativa, sfratti per morosità, isolamento dalla rete dei servizi) – sia alla trappola della dipendenza dall'assistenza.

La ricerca condotta all'interno dei municipi di Roma conferma che la dipendenza dal sostegno economico da parte dei cd *professionisti dell'assistenza*, molto spesso chiamati in causa dagli operatori intervistati, rappresenta un effetto emergente derivante dalla composizione microsociologica

di scelte e decisioni che riflettono la particolare configurazione locale entro cui si collocano le misure anti-povertà. In questa prospettiva, il rapporto dell'utente con l'assistenza pubblica assume una declinazione diversa a seconda che le sue aspettative si incrocino con una cultura organizzativa e di servizio più o meno pronta a stabilire dei connettivi con le strutture territoriali di supporto – per la buona riuscita dei percorsi di inclusione sociale – e più o meno propensa a personalizzare le risposte istituzionali alla domanda di bisogno sociale.

Ponendo in risalto la centralità del ruolo degli operatori nel distinguere tra chi realmente ha bisogno e chi invece viene ritenuto capace di “arrangiarsi” per conto proprio, ciascuno dei tre stili decisionali di intervento si qualifica in virtù della direzione della relazione operatore-utente, a seconda che essa riproduca le condizioni di “vantaggio ingiusto”³⁰ che ritraggono un utente passivo (in stile procedimentale) ovvero sfiduciato (in stile prestazionale), oppure propositivo (in stile attivante).

In tale scenario, la capacità di azione degli operatori è influenzata da specifiche rappresentazioni del contesto e dalla collocazione dei profili di povertà che in esso si ritrovano. La stessa immagine della povertà dipende dalla complessa interazione tra caratteristiche dell'ambiente, peculiarità della povertà, assetti normativi delle politiche sociali e stili di intervento assistenziale. Nel loro insieme questi elementi finiscono per caratterizzare le specifiche routine interne ai servizi, da intendere come modelli ricorrenti di selezione e di trattamento delle diverse situazioni di povertà che si presentano ai servizi sociali.

³⁰ Secondo Lipsky (1980), i destinatari dei servizi sono parte svantaggiata di una relazione di potere strutturalmente asimmetrica che pone gli operatori sociali in una condizione di “vantaggio ingiusto”; più precisamente, costoro vengono definiti alla stregua di *citizen clients*, clienti non volontari del welfare (Saunders, 1986) che, trovandosi in situazioni di deprivazione materiale, culturale e sociale, sono costretti a negoziare la propria richiesta di aiuto a partire dalle risorse a disposizione degli operatori dei servizi.

Conclusioni

Il focus sulle strategie di intervento adottate dagli operatori dei servizi sociali municipali, impegnati nella programmazione dei percorsi di inclusione sociale per i destinatari delle politiche di sostegno al reddito, si è legato all'intento di sperimentare un quadro esplicativo-analitico complesso, che combinasse le premesse epistemologiche della teoria dell'azione (centralità attribuita al sistema valoriale dell'attore e alla prospettiva della ricostruzione dell'azione *a parte subjecti*) con il vocabolario valutativo e il modo di fare ricerca tipico dell'approccio della *street level bureaucracy*.

Sin dalle sue prime fasi, l'indagine ha richiesto uno sguardo ravvicinato ai contesti di implementazione delle misure, in considerazione delle peculiarità dei singoli settings (gli uffici dei servizi sociali), distinti in base agli indicatori di disagio e di concentrazione territoriale della povertà e alla dotazione organica disponibile presso i servizi sociali – dedicata allo svolgimento dei colloqui di servizio sociale e delle attività di monitoraggio dei progetti di presa in carico.

L'adozione di una prospettiva di analisi volta a ricostruire i valori incarnati nei procedimenti di erogazione e gli influssi derivanti dalle decisioni assunte dagli operatori sui percorsi di inclusione sociale, destinati ai beneficiari delle misure, ha consentito di sviscerare la complessità dei settings lavorativi in cui si negoziano e prendono forma gli interventi di politica sociale. I tre stili decisionali, ricostruiti dall'indagine, riflettono, infatti, particolari ambiti contestuali e valoriali, dai quali dipendono specifiche strategie di azione.

In particolare, nei tre «stili decisionali», la discrezionalità degli operatori si articola nella scelta di seguire operazioni di *rationing* delle risorse; di *creaming* per destinare i progetti più ambiziosi ai beneficiari meritevoli (*deservigness poor*); di apertura e promozione delle attività di inserimento e di empowerment in una prospettiva condivisa con i beneficiari dei sussidi.

La ricostruzione delle produzioni discorsive sul fenomeno della povertà

locale, delle rappresentazioni sociali del disagio diffuso, del significato attribuito ai percorsi di attivazione, e delle “valutazioni dei casi sociali” fornite dagli operatori conferma la plausibilità dell’ipotesi iniziale di collocare l’esercizio della *discrezionalità* al livello dell’interazione tra stili di intervento organizzativi e ambiente sociale (il setting del municipio).

Nel definire i contorni e le proprietà distintive dei progetti di presa in carico, gli operatori sociali compiono implicitamente delle *operazioni di classificazione* elaborando *gerarchie di merito* tra gli utenti che hanno diritto (o meno) ad accedere alle prestazioni. Come abbiamo già avuto modo di ricostruire, nella prospettiva della *street-level bureaucracy* la discrezionalità decisionale rappresenta il principale strumento professionale su cui gli operatori sociali possono contare per tradurre le indicazioni stabilite a livello politico-normativo in prassi di servizio – da intendere come quell’«insieme di pratiche che vengono a sedimentarsi come cultura specifica del servizio e che svolgono la funzione di ridurre la complessità dell’ambiente e di orientare le risposte che possono essere date alle domande dell’utenza» (Benassi, 2002, p. 106).

Così dicendo, anche le scelte di valore, incarnate nei procedimenti di erogazione, risultano comprensibili in virtù delle modalità con cui gli stessi operatori interpretano e costruiscono la policy, in quanto risultato di percorsi decisionali consolidati, frutto dell’applicazione della discrezionalità operativa come strumento di lavoro del servizio sociale (Saruis, Catena, 2012).

Nei servizi sociali in cui è stata svolta l’indagine, la discrezionalità si caratterizza come un aspetto ineliminabile dell’organizzazione dei pubblici uffici, ed è tanto più ampia quanto più vincolante si presenta la normativa d’ufficio. Nei tre stili decisionali ricomposti dall’indagine, i principi, le norme e le procedure che la politica fissa per orientare il lavoro dei servizi socioassistenziali si riarticolano all’interno di spazi di autonomia variabile che assumono una configurazione diversa a seconda delle decisioni assunte dagli operatori, della loro propensione a fare proprie le regole del servizio oppure a riarticolargle con quegli elementi di novità che emergono con il divenire dei processi di interazione.

Nei tre diversi stili di intervento la discrezionalità, che accompagna l’applicazione delle condizionalità, può essere:

i. rafforzata tramite dispositivi di accountability. Seguendo un orientamento di tipo legalistico e informato dalla legittimità del procedimento, gli operatori limitano il proprio impegno con l’utenza alla verifica dei requisiti di accesso alle prestazioni (adempimento burocratico), accentuando la natura stigmatizzante della relazione con l’utente, più volte richiamato all’obbligo di corresponsabilità della presa in carico. La componente *costrittiva* e non-volontaristica che condiziona l’accesso degli utenti ai servizi sociali ha

delle notevoli ricadute sulle motivazioni, l'impegno e la qualità dei percorsi avviati dagli operatori. Gli obiettivi di attivazione richiesti agli utenti sono sorretti da una logica di tipo *demanding* e *accountable*, comprensibile a partire dalla preoccupazione di irreggimentare la variabilità delle situazioni di inadempienza all'interno di una struttura procedimentale stabile e ricorsiva. In ciò consiste l'esercizio della discrezionalità: procedere con la standardizzazione degli interventi anche quando l'adattabilità alle differenze emergenti fra i casi sociali richiederebbe una maggiore attenzione alla personalizzazione dell'intervento;

ii. generata dai vuoti e dalle sovrapposizioni tra le misure concorrenti di sostegno al reddito. Tendenzialmente tra gli operatori si rintraccia un diffuso accordo sull'abbinamento di più prestazioni di sostegno al reddito (d. c. c. 154/97 + SIA/ReI) per tamponare situazioni di grave emergenza sociale.

In assenza di strategie progettuali condivise con gli attori del territorio, i servizi sociali si presentano come contenitori vuoti, impegnati a trasferire un pò di risorse economiche a pioggia agli utenti accolti in condizione di emergenza.

Al contempo, la residualità delle proposte di inserimento sociale e la scarsa efficacia delle azioni di intervento, si risolvono nella solitudine del trasferimento economico, che di fatto sembra ostacolare la possibilità di avviare iniziative più concrete di attivazione socio-lavorativa e di auto-determinazione dei nuovi poveri (*working poor*). Soprattutto a fronte delle ingenti difficoltà economico/finanziarie di bilancio e di dotazione organica in cui versano i servizi sociali, la complessità del lavoro di aggancio degli utenti si risolve, in questi casi, nella progettazione di interventi di servizio sociale semplice, che se da un lato richiedono al beneficiario del sussidio un impegno minimo e residuale dall'altro lato permettono agli operatori di razionare bene le poche risorse umane e professionali a disposizione (*rationing*) – anche se l'effetto contestuale è quello di abbassare gli standard di servizio. In ciò consiste l'esercizio della discrezionalità: pur consapevoli delle difficoltà connesse alla progettazione di strategie reticolari di presa in carico, e pur opponendosi all'adozione di percorsi di inclusione standardizzati, gli operatori – in quanto esecutori passivi della policy – assumono decisioni che hanno un effetto più di compensazione dei bisogni che di attivazione delle risorse e capacità degli utenti;

iii. valorizzata nei suoi risvolti positivi, al fine di garantire soluzioni innovative e creative di intervento. Nonostante l'approccio al trattamento condizionale sia stato ampiamente criticato, in questo nuovo aggancio – che non sempre è sembrato ostinato e quindi costretto – gli operatori hanno cominciato a rintracciare i segni, non ancora maturi, di un cambio di direzione che si presenta ispirato alla concreta attivazione delle risorse valoriali

dell'utente, alla condivisione delle sue esperienze, alla messa a disposizione del proprio tempo libero in attività di volontariato, all'acquisizione di competenze creative e di abilità cognitive ispirate allo stare insieme, alla consapevolezza delle proprie fragilità, ma anche delle proprie potenzialità. In queste circostanze, la discrezionalità si articola nella scelta di incanalare le risicate risorse a disposizione all'interno di percorsi di sostegno attivo e inclusivo.

I significati della discrezionalità si articolano all'interno di profili decisionali specifici. Il primo profilo (*stile procedimentale*) che emerge dall'esercizio delle pratiche gestionali contraddistingue ambienti di lavoro altamente proceduralizzati. La certezza dei riferimenti normativi conduce il processo decisionale a un'adesione stretta ai vincoli posti dalle norme e dai regolamenti. In questi ambienti, l'operatore interpreta e "costringe" il proprio ruolo professionale secondo modalità prevalentemente burocratiche, mentre l'applicazione del dettato normativo avviene secondo modalità, molto spesso, stigmatizzanti. "Assistenzialismo" e "fruizione strumentale" delle misure di sostegno al reddito rappresentano la qualificazione più ricorrente della relazione dell'utente col servizio sociale. In questo stile la discrezionalità si manifesta prediligendo l'adozione di interventi standard, anche quando l'adattabilità alle differenze emergenti fra i casi sociali richiederebbe una maggiore attenzione alla personalizzazione dell'intervento.

Nel passaggio dallo stile procedimentale a quello *prestazionale* si collegano notevoli differenze sul piano etico di attribuzione delle responsabilità verso gli impegni assunti nel progetto di presa in carico. Gli utenti non appaiono più come freddi calcolatori delle opportunità di cui possono fruire relazionandosi con il servizio sociale, bensì come cittadini sfiduciati, ritratti in una condizione di svantaggio ingiusto, privati della propria dignità ed inquadri all'interno di una struttura relazionale di tipo asimmetrico.

All'estrema intensificazione della domanda di bisogno si risponde erogando prestazioni in ottica «compensatoria», seguendo un tipo di approccio passivo che non sembra favorire la costruzione di processi di sviluppo innovativi nella programmazione delle politiche. A proposito della discrezionalità, gli operatori se da un lato si oppongono alla diffusione di percorsi delineati dall'alto e all'adozione di soluzioni stringenti, costrittive e moralizzanti, dall'altro lato non favoriscono il principio dell'auto-determinazione e la natura condivisa dell'attivazione

Un terzo profilo (*stile attivante*), che emerge dalle pratiche gestionali e organizzative dei servizi sociali, tende a produrre un tipo di decisione innovativa, che deriva da un orientamento all'azione di tipo propositivo e attivante in cui la vicinanza ai destinatari degli interventi e l'attenzione alle questioni sociali rilevanti poste in risalto dai beneficiari, vengono recepite

dagli operatori in un modo che rende lo sviluppo del processo decisionale più idoneo a produrre cambiamento e innovazione sociale.

Il messaggio educativo, di riflessione culturale con l'utente, si esprime nel richiamarlo a una responsabilità e a un protagonismo che non sono scontati. Anche dai significati attribuiti al concetto di attivazione si può notare come lo stile attivante tenda a sviluppare processi orientati all'assunzione di decisioni di tipo *enabling* e condivise con l'utente. La discrezionalità si articola nella capacità degli operatori di ricondurre le proprie conoscenze teoriche sull'utenza all'eterogeneità dei casi concreti, collegando le richieste di bisogno a risposte creative e innovative, diverse da quelle formalizzate e istituzionali esistenti.

A seconda delle caratteristiche dei settings, cambia la declinazione della discrezionalità e, unitamente, variano le strategie di gestione della presa in carico e di valutazione dei casi sociali. Anche il concetto di «attivazione sociale» (quale obiettivo di risultato a cui mirano le misure di sostegno al reddito) varia nei significati e nelle sfumature passando da: *i.* una attivazione rigidamente condizionale e *demanding* (Bolzoni e Granaglia, 2018), tipica dei contesti in cui gli operatori seguono uno stile procedimentale e burocratico; *ii.* una attivazione passiva e minima, tipica dei settings in cui prevale uno stile prestazionale che si risolve nella solitudine del trasferimento economico; *iii.* una attivazione *enabling* (*ibidem*), tipica dei contesti in cui prevale uno stile decisionale attivante, sostenuto da una programmazione di servizio sociale personalizzata, quindi rispondente ai bisogni espressi dall'utenza, e aperta a strategie reticolari per una presa in carico integrata delle necessità dei nuclei familiari in difficoltà.

Riferimenti bibliografici

- Abell P. (2003), “On the Prospects for a Unified Social Science: Economics and Sociology”, *Socio-economic Review*, 1, 1, pp. 1-26.
- Aber L., Rawlings L. (2011), *North – South knowledge sharing on incentive-based conditional cash transfer programs*, SD Discussion paper. N. 1101 59565 World Bank January 2011.
- Agodi M. C. (2000), *Significati e strutture di eventi. Dal dibattito teorico agli strumenti di ricerca*, Napoli, Edizioni Napoletane de il Sebetto.
- Agodi M. C. (2001), *I procedimenti come strutture di azione e comunicazione. Il disegno della ricerca*, in Pennisi C., Agodi M. C., a cura di, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffrè Editore, Milano.
- Akerlof G. A., Kranton R. E. (2010), *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*, Princeton University Press, Princeton.
- Alcock P., Sia R. (2003), *La povertà oscillante*, FrancoAngeli, Milano.
- Aldrich H. (1978), *Organizations and environments*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Alleanza Contro la Povertà (2017), *Rapporto di valutazione dal Sia al Rei. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l’Inclusione Attiva*.
- Andrews F. M., Szalai A. (1980), *The quality of life. Comparative Studies*, Sage Publication, London.
- Appelbaum L. D. (2001), “The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decision Regarding Aid to the Poor”, *Political Psychology*, 22(3), pp. 419-442.
- Archer M. (2006), *La conversazione interiore*, Erickson, Trento.
- Archer M. (2007), *Essere umani. Il problema dell’agire*, Marietti, Genova.
- Ardigò A., Cipolla C. (1999), *Percorsi di povertà in Emilia-Romagna*, FrancoAngeli, Milano.
- Arni P., Lalive R., Van Ours J. (2009), *How Effective are Unemployment Benefit Sanction? Looking Beyond Unemployment Exit*, IZA Discussion Paper N. 4509, The Institute for The Study of Labor (IZA), Bonn.
- Arnold A., Conway T., Greenslade M. (2011), *DFID Cash Transfers Literature Review*, UK Department for International Development, April.
- Ascoli U., Ranci C., Sgritta G. B., a cura di (2016), *Investire nel Sociale. La diffici-*

- le innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Baier V. E., March J. G., Saetren H. (1986), "Implementation and Ambiguity", *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2, pp. 197-212.
- Ball E., Batty E., Flint J. (2016), "Intensive family intervention and the problem figuration of troubled family", *Social Policy and Society*, 15 (02). pp. 263-274.
- Ball E. (2019), *Exploring the behavioural outcomes of family-based intensive interventions*, in Dwyer P., eds., *Dealing with Welfare Conditionality. Implementation and Effects*, Policy Press.
- Bandura A. (1986), *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Barbera F. (2004), *Meccanismi sociali. Elementi di Sociologia Analitica*, il Mulino, Bologna.
- Bardach E. (1977), *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bastagli F. (2008), "Conditionality in Public Policy Targeted on the Poor", *Social Policy and Society*, 8 (1), pp. 127-140.
- Bastagli F. (2009), *From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America*, Working paper number 60.
- Baviskar S. (2018), "Who Creams? Explaining the Classroom Cream-Skimming Behavior of School Teachers from a Street-Level Bureaucracy Perspective", *International Public Management Journal* (online paper).
- Beatty C., Fothergill S. (2016), *The uneven impact of welfare reform: the financial losses to place and people*, Sheffield Hallam University.
- Beck U. (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*, Sage Publications, London.
- Becker G. (1976), *The Economic Approach to Human Behaviour*, Chicago University Press, Chicago (trad. it.: *L'approccio economico al comportamento umano*, il Mulino, Bologna, 1998).
- Benassi D. (2002), *Tra benessere e povertà. Sistemi di welfare e traiettorie di impoverimento a Milano e Napoli*, FrancoAngeli, Milano.
- Bendix R. (1972), "Industrializzazione, ideologie e strutture sociali", *American Sociological Review*, 5.
- Berman P. (1978), "The Study of Macro and Micro Implementation", *Social Policy*, XXVI, 2, Spring.
- Bewley H., George A., Rienzo C., Portes J. (2016), *National Evaluation of the Troubled Families Programme: National Impact Study Report*, Department for Communities and Local Government, London.
- Bin Italia (2012), *Reddito Minimo Garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele.
- Biolcati Rinaldi F. (2006), *Povertà, Teoria e Tempo*, FrancoAngeli, Milano.
- Bittner E. (1973), *The concept of organization*, in Salaman G., Thompson K., eds., *People and organizations*, Milton Keynes, Open University.
- Blau P. M. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Blau P. M. (1973), *Orientation Towards Clients in a Public Welfare Agency*, in

- Katz E., Danet B., eds., *Bureaucracy and the Public. A Reader in Client Relations*, Basic Books, New York, pp. 229-244.
- Bobbio N. (1977), *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Boeri T., Layard R., Nickell S. (2000), *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Minister Blair and D'Alema, Roma.
- Bolzoni M., Granaglia E. (2018), "Attivazione e politiche di contrasto alla povertà", *Social Cohesion Paper*, 1.
- Bonoli G. (2005), "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States", *Policy & Politics*, 3, pp. 431-449.
- Bonolis M. (2008), "Analiticità e realismo nella teoria sociologica contemporanea", *Sociologia e ricerca sociale*, XXIX, 85, pp. 22-52.
- Bonolis M. (2010), "Conseguenzialismo metodologico e teoria dell'azione", *Sociologia e ricerca sociale*, XXXI, 92, pp. 5-33.
- Bonolis M. (2011), "Molti 'meccanismi', nessun 'meccanismo'. Il non senso del termine 'sociologia analitica'", *Sociologia e ricerca sociale*, XXXII, 95, pp. 13-49.
- Bonolis M. (2014), "Per una critica della 'razionalità assiologica'", *Sociologia e ricerca sociale*, 104.
- Bonolis M., Laurano P., Sonzogni B., a cura di (2015), *Le «ragioni» del crimine. Devianza e razionalità soggettiva*, Carocci, Roma.
- Bonolis M. (2015), *Analitica dell'azione*, in Bonolis M., Laurano P., Sonzogni B., a cura di, *Le «ragioni» del crimine. Devianza e razionalità soggettiva*, Carocci, Roma.
- Bonolis M. (2015), *Analitica della deviazione*, in Bonolis M., Laurano P., Sonzogni B., a cura di, *Le «ragioni» del crimine. Devianza e razionalità soggettiva*, Carocci, Roma.
- Bonvin J. M., Farvaque N. (2007), *A Capability Approach to Individualised and Tailor Made Activation*, in van Berkel R., Valkenbourg B., eds., *Making It personal. Individualising Activation Services in the EU*, The Policy Press, Bristol.
- Boudon R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, Puf, Paris (trad. it.: *Effetti perversi dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano, 1981).
- Boudon R. (1979), *La logique du social*, Hachette, Paris (trad. it.: *La logica del sociale*, Mondadori, Milano, 1980).
- Boudon R., Bourricaud F. (1982), *Dictionnaire critique de la sociologie*, Puf, Paris (trad. it.: *Dizionario critico di sociologia*, Armando Editore, 1991).
- Boudon R. (1984), *La place du désordre. Critique des théories du changement sociale*, Puf, Paris (trad. it.: *Il posto del disordine. Critica delle teorie del mutamento sociale*, il Mulino, Bologna, 1985).
- Boudon R., a cura di (1992), *Traité de sociologie*, Puf, Paris (trad. it.: *Trattato di sociologia*, il Mulino, Bologna, 1996).
- Boudon R. (1995), *Le juste et le vrai. Études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Paris, Fayard (trad. it.: *Il vero e il giusto. Saggi sull'obiettività dei valori e della conoscenza*, il Mulino, Bologna, 1997).

- Boudon R. (1999), *Les sens des valeurs*, Puf, Paris (trad. it.: *Il senso dei valori*, il Mulino, Bologna, 2000).
- Boudon R. (2002a), *Sentimenti di giustizia*, il Mulino, Bologna.
- Boudon R. (2002b), *Déclin de la morale? Déclin des valeurs?*, Puf, Paris (trad. it.: *Declino della morale? Declino dei valori?*, il Mulino, Bologna, 2003).
- Bourdieu P. (1993), *La misère du monde*, Seuil, Paris.
- Buckley W. (1967), *Sociology and Modern System Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey (trad. it.: *Sociologia e Teoria dei Sistemi*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1976).
- Burt R.S. (1992), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, FrancoAngeli, Milano.
- Busilacchi G. (2018), *Gran Bretagna*, in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Roselli, a cura di, *Nuove e (vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'Inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, il Mulino, Bologna.
- Butera F. (1979), *Lavoro umano e prodotto tecnico: una ricerca sulle acciaierie alla Terni*, Einaudi, Torino.
- Butera F. (1984), *L'orologio e l'organismo*, FrancoAngeli, Milano.
- Bradshaw S. (2008), "From Structural Adjustment to Social Adjustment. A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua", *Global Social Policy*, 8 (2), pp. 188-207.
- Brodkin E. Z. (1997), "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", *Social Service Review*, 71/1, pp. 1-30.
- Brodkin E. Z. (2000), *Investigating Policy's Practical Meaning: Street Level Research on Welfare Policy*, Working Paper.
- Brodkin E. Z. (2003), *Street-level Research. Policy at the front-lines*, in Lennon M. C., Corbett T., eds., *Policy into action. Implementation research and welfare reform*, The Urban Institute Press, Washington D.C.
- Brodkin E. Z. (2007), "Bureaucracy redux: management reformism in the welfare state", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17/1, pp. 1-17.
- Brodkin E. Z. (2011), "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism", *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 213-277.
- Brodkin E. Z., Majmundar M. (2010), "Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), pp. 827-848.
- Brodkin E. Z. (2015), *The inside story: street-level research in the UD and beyond*, in Hupe P., Hill M., Buffat A., eds., *Understanding Street-level bureaucracy*, Policy Press, University of Bristol.
- Brown M. K. (1981), *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Russell Sage Foundation, New York.
- Brown A., Wildawsky A. (1983), *Implementation as Mutual Adaptation*, in Pressman J., Wildawsky A., eds., *Implementation*, University of California Press, Berkeley.

- Burawoy M. (1991), *Ethnography Unbound: Power and Resistance in the Modern Metropolis*, University of California Press, Berkeley.
- Burns T. R., Flam H. (1987), *The Shaping of Social Organization*, Sage, London.
- Cameron D. (2011), *PM's speech on the foghtback after the riots*, testo diponibile al sito: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-the-fightback-after-the-riots>.
- Cantillon B., Van Lancker W. (2013), "Three Shortcomings of the Social Investment Perspective", *Social Policy and Society*, 12, 4, pp. 553-564.
- Cantillon B. (2014), *Beyond Social Investment. Which Concepts and Values for Social Policy-Making in Europe?*, in Cantillon B., Vanderbrouke F., eds., *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful Are European Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford.
- Cantillon B., Vanderbrouke F., eds. (2014), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful Are European Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford.
- Carbonaro G. (1982), "Sulla misura della povertà mediante indici sintetici", *Saggi di statistica economica*, 15.
- Carbonaro G. (1993), "La povertà: definizioni e misure", *Tutela*, 2-3.
- Carbonaro G. (2002), *Studi di povertà*, FrancoAngeli, Milano.
- Cardano M., Meo A., Olagnero M. (2003), *Discorsi sulla povertà. Operatori sociali e volontari a Torino*, FrancoAngeli, Milano.
- Castel R. (1991), *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Prècarité du travail et vulnèrabilitè relationnelle*, in Donzelot J., ed., *Face à l'exclusion, le modale française*, Esprit, Paris.
- Castel R. (1993), *Reddito minimo di inserimento e politiche di integrazione*, in Guidicini P., Pieretti G. (1993), *La residualità come valore. Povertà urbane e dignità umana*, FrancoAngeli, Milano.
- Castel R. (1996), "Le insidie dell'esclusione", *Assistenza Sociale*, 2, pp. 37-51.
- Castel R. (1997), "Diseguaglianze e vulnerabilità sociale", *Rassegna italiana di Sociologia*, XXXVIII, I, pp. 41-56.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Caprara G. V., Barbaranelli C., Pastorelli C., Iafrate C., Beretta M., Steca P., Bandura A. (2006), "La misura del disimpegno morale nel contesto delle trasgressioni dell'agire quotidiano", *Giornale italiano di psicologia*, Rivista trimestrale 1, pp. 83-106.
- Castro M. P., Consoli M. T. (2015), *Nuovi assetti organizzativi nei servizi sociali: managerialismo e terzo settore*, in Bassi A., Moro G. (a cura di), *Politiche sociali e innovative e diritti di cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano.
- Cherkaoui M. (1996), *Stratificazione*, in Boudon R., a cura di, *Trattato di Sociologia*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A. (2012), *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A., Pulignano V. (2020), *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Cia-

- rini A., a cura di, *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, 2020.
- Ciarini A., a cura di (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna.
- Ciborra C. (1990), “X-Efficiency, Transaction Costs, and Organizational Change”, in P. Weiermai, ed., *Studies in Economic Rationality*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, pp. 205-222.
- Cipolla C. (1993), *Da una logica polarizzata ad una logica ricompositiva. Forme di povertà in Emilia-Romagna*, in Guidicini P., Pieretti G. (1993), *La residualità come valore. Povertà urbane e dignità umana*, FrancoAngeli, Milano.
- Clasen J., Clegg D. (2007), *Levels and levers of conditionality: Measuring change within welfare state*, in Clasen J., Siegel N. A., eds., *Investigating Welfare State Change. The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*, Edwar Elgare, Cheltenham, pp. 166-97.
- Clegg S. (1989), *Frameworks of power*, Sage, London.
- Cohen A.K. (1955), *Delinquent Boys. The Culture of the Gang*, Free Press, Glencoe.
- Cohen M. D., March G. J. (1974), *Leadership and Ambiguity: The American College President*, McGraw-Hill, New York.
- Cohen M. D., March G. J., Olsen J. P. (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- Coleman J. S. (1988a), “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.
- Coleman J. (1988b), “Actors and Action in Social Theory and Social History: A Reply to Sewell”, *American Journal of Sociology*, 93, 1, pp. 172-175.
- Coleman J. S. (1990), *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass (trad. it.: *Fondamenti di teoria sociale*, il Mulino, Bologna, 1990).
- Commissione Europea (2010), *La Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, SEC (2010).
- Commissione Europea (2013), *Social Investment Package: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*.
- Commissione Europea (2015), *Social Investment in Europe. A Study of National Policies*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.
- Commissione d’Indagine sulla Povertà e l’Emarginazione (1992), *Valutazione dell’efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*.
- Consiglio europeo (1992), *Raccomandazione del 24 Giugno 1992 (92/441/CEE)*.
- Consoli M. T. (2001), *Per una analisi sociologica delle politiche sociali*, in Pennisi C., Agodi M. C., a cura di, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano.
- Consoli M. T. (2004), *Il diritto al denaro: trasferimenti monetari e politiche sociali*, Giuffrè, Milano.

- Consoli M. T. (2009), *La localizzazione delle politiche*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Corbisiero F. (2005), *Le trame della povertà*, FrancoAngeli, Milano.
- Costa G. (2012), “Il Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un’occasione di innovazione?”, *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, 4.
- Crozier M. (1961), “De la bureaucratie comme systeme d’organisation”, *Archives europeennes de sociologie*, 2, pp. 18-52.
- Crozier M. (1964), *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L’Acteur et le Système*, Seuil, Paris (trad. it.: *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas, 1977).
- Cusson M. (1996), *Devianza*, in Boudon R., a cura di, *Trattato di Sociologia*, il Mulino, Bologna.
- Cyert R. M., March J. G. (1955), “Organizational Structure and Pricing Behavior in an Oligopolistic Market”, *American Economic Review*, 45, pp. 129-139.
- Cyert R. M., March J. G. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. (trad. it.: *Teoria del comportamento di impresa*, FrancoAngeli, Milano, 1970).
- Dahrendorf R. (1957), *Soziale Classen und Klassekonflikt in der industriellen Gesellschaft*, Ferdinand Enke, Stuttgart (trad. it.: *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari, 1963).
- Das, J., Do Q. T. (2005), “Reassessing Conditional Cash Transfer Programs”, *World Bank Research Observer*, 20(1), pp. 57-80.
- Davis K. C. (1969), *Discretionary justice: A preliminary inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, LA.
- Deacon A. (2004), Justifying conditionality: the case of antisocial tenants, *Housing Studies*, 19 (6), pp. 911-26.
- de Britto Feitosa T. (2004), “Conditional Cash Transfers: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America”, *Working Paper* n. 390, Institute of Social Studies.
- de Janvry, Sadoulet E. (2006), “When to use a CCT versus a CT approach?”, *Third International Conference on Conditional Cash Transfers*, Istanbul, Turkey, The World Bank.
- De Lillo A. (2000), *Il sistema dei valori*, in *Quinto rapporto sulla condizione giovanile in Italia*, Istituto IARD, il Mulino, Bologna.
- De Lillo A. (2007), *I valori e l’atteggiamento verso la vita*, in Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A., a cura di, *Rapporto giovani: Sesta indagine dell’Istituto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Deci E. L., Koestner R. (1999), “A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation”, *Psychological Bulletin* 125(6), pp. 627-668.
- Degot V. (1982), “Le modèle de l’agent et le problème de la construction de l’objet dans les théories de l’entreprise”, *Social Science Information*, 21, 4-5, pp. 627-664.
- Del Boca D. (1982), *Strategie familiari e interessi individuali*, in Martinotti G., a cura di, *La città difficile*, FrancoAngeli, Milano.

- Demeulenaere P. (2015), “Esistono più tipi di razionalità?”, *Quaderni di Sociologia*, 68, pp. 45-59.
- Department for Work and Pensions (DWP) (2008), *No one written of: reforming welfare to reward responsibility*, DWP, London.
- Deriu F. (2015), “La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Roma”, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 3.
- Devereaux S., Marshall J., MacAskill Y., Pelham L. (2005), *Making cash count. Lessons from cash transfer schemes in east and southern Africa for supporting the most vulnerable children and households*, Save the Children UK, HelpAge International and Institute of Development Studies.
- Dhéret C., Franssen L. (2017), *Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe*, EPC Issue Paper No. 82, March 2017, testo disponibile al sito: ei.pitt.edu/85019/.
- Di Nuoscio E. (1996), *Le ragioni degli individui. L'individualismo metodologico di Raymond Boudon*, Rubbettino Editore.
- Dinu L., Scullion L. (2019), *Exploring the impact of welfare conditionality on Roma migrants in the UK*, in Dwyer P., ed., *Dealing with welfare conditionality. Implementation and effects*, Policy Press.
- Dolton P., Smith J., Azevedo J. P. (2008), “The Impact of the UK New Deal for Lone Parents on Benefit Receipt”, Paper v. 5491, testo disponibile: https://www.gcph.co.uk/assets/0000/4284/Lone_parents_Literature_Review_web.pdf
- Donolo C. (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori.
- Dovis P. (2011), *Nuove povertà, nuove solidarietà*, in Dovis P., Saraceno C., a cura di, *I nuovi poveri. Politiche per le diseguaglianze*, Codice Edizioni, Torino.
- Dunsire A. (1978), *The execution process*, Vol. I, *Implementation in a bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Dworkin R. (1978), *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London.
- Dwyer P. (2004), “Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements”, *Canadian Journal of Sociology*, 9(2), pp. 265-87.
- Dwyer P. (2019), *Dealing with welfare conditionality. Implementation and effects*, Policy Press.
- Easton D. (1964), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs.
- Easton D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, New York.
- Eisenstadt S. N. (1958), “Bureaucracy and Bureaucratization. A Trend Report”, *Current Sociology*, Vol. II, n. 2.
- Eisenstadt S.N. (1963), *The Political System of Empires*, Glencoe.
- Elmore R. F. (1980), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94.
- Elster J. (1979), “Ulysses and Sirens: A Theory of Imperfect Rationality”, *Social Science Information*, 16 (5), pp. 469-526.
- Elster J. (1983), *Sour Grapes. Studies in Subversion of Rationality*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it.: *Uva acerba. Versioni non ortodosse della razionalità*, Feltrinelli, Milano, 1989).
- Elster J. (1989a), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it.: *Come si studia la società. Una «cassetta degli at-*

- trezzi» per le scienze sociali, il Mulino, Bologna, 1993).
- Elster J. (1989b), *A Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it.: *Il cemento della società. Uno studio sull'ordine sociale*, il Mulino, Bologna, 1995).
- Elster J. (1999), *Strong Feelings, Emotion, Addiction and Human Behavior*, Bradford Book, London-Cambridge (Mass.) (trad. it.: *Sensazioni forti. Emozioni, razionalità e dipendenza*, il Mulino, Bologna, 2001).
- Elster J. (2000), *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment and Constraints*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it.: *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, il Mulino, Bologna, 2004).
- Elster J. (2007), *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it.: *La spiegazione del comportamento sociale*, il Mulino, Bologna, 2010).
- Erickson K. G., Crosnoe R., Dornbush S. M. (2000), "A Social Process Model of Adolescent Deviance: Combining Social Control and Differential Association Perspectives", *Journal of Youth and Adolescence*, 29(4), pp. 395-425.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Etzioni A. (1961), *A comparative analysis of complex organizations*, The Free Press, New York.
- Etzioni A. (1967), "Una prospettiva teorica per l'elaborazione di una macrosociologia", *Rassegna italiana di sociologia*, 2, pp. 167-208.
- Evans M., Eyre J., Millar J., Sarre D. (2003), *New Deal for Lone Parents: second synthesis report of the national evaluation. Centre for Analysis of Social Policy*, University of Bath, June.
- Evans T., Harris J. (2004), "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", *British Journal of Social Work*, 34/6, pp. 871-895.
- Evans T. (2010), *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*, Ashgate, London.
- Febbrajo A. (1978), *Introduzione all'edizione italiana di Sistema Giuridico e Dogmatica giuridica*, il Mulino, Bologna in Luhmann N. (1974), *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart, Kohlhammer.
- Ferrera M. (1984), *Il welfare state in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Festinger L. (1957), *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford University Press, Stanford, Cal. (trad. it.: *Teoria della Dissonanza Cognitiva*, FrancoAngeli, Milano, 1957).
- Fiszbein A., Schady N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty*, World Bank, Washington, DC.
- Folkman S., Lazarus R.S. (1980), "An analysis of coping in a middle-aged community sample", *Journal of Health and Social Behavior*, 21, 219-39.
- Fondazione Roma Solidale (2015), *Progetto Programma di Azioni sulla Carta Ac-*

- quisti Sperimentale. Verso un modello di welfare generativo. Azioni di sistema per l'inclusione attiva dei nuclei familiari beneficiari della nuova carta acquisti e il sostegno ai servizi territoriali.*
- Fondazione Roma Solidale (2015), *Verso il sistema cittadino integrato dei servizi alla persona. Dati, riflessioni, proposte per lo sviluppo del SIA.*
- Fondazione Roma Solidale (2017), *Carta Acquisti Sperimentale. Report Finale.*
- Francis R. G., Stone R. C. (1956), *Service and Procedure in Bureaucracy: A Case Study*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Freeland, N. (2007), "Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers", *IDS Bulletin*, 38(3), pp. 75-78.
- Frey B. S. (2008), "Motivation Crowding Theory. A New Approach to Behaviour", *Behavioural Economics and Public Policy*, Melbourne, 8-9 August 2007, Australian Productivity Commission, Melbourne, pp. 37-54.
- Friedberg E. (1996), *Organizzazione*, in Boudon R., a cura di, *Trattato di Sociologia*, il Mulino, Bologna.
- Friend J. (1974), *Public Planning. The Intercorporate Dimension*, London.
- Gallino L. (1984), *Mente, comportamento e intelligenza artificiale*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Gallino L. a cura di (1992), *Teoria dell'attore e processi decisionali. Modelli intelligenti per la valutazione dell'impatto socio-ambientale*, FrancoAngeli, Milano.
- Gambardella D., Morlicchio E. (2005), *Familismo forzato. Scambi di risorse e coabitazione nelle famiglie povere a Napoli*, Carocci, Roma.
- Gambardella D. (2010), "Il Reddito di Cittadinanza a Napoli: Riflessioni da una esperienza di valutazione", in Granaglia E., Bolzoni M., a cura di, "Il Reddito Minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali", *Quaderni Cies*, 3.
- Gambardella D. (2012), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, FrancoAngeli, Milano.
- Gambardella D. (2013), "Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza Campano", *Autonomie locali e servizi sociali*, Quaderni CIES, 2.
- Gangl M. (2003), *Tra sussidio sociale e mercato del lavoro. Una analisi empirica nella Repubblica federale tedesca*, in Alock P., Siza R., a cura di, *La povertà oscillante*, FrancoAngeli, Milano.
- Garonna P. (1984), *Nuove povertà e sviluppo economico*, Cleup, Padova.
- Garrett P. M. (2007), "'Sinbin' solutions: The pionier projects for problem families and the forgetfulness of social policy research", *Critical Social Policy*, 27(2), pp. 203-30.
- Ghelani D., Stidle L. (2014), *Towards an effective poverty reduction strategy*, JRF Joseph Rowntree Foundation, June.
- Gherardi S. (1993), *Introduzione all'edizione italiana*, in March J. G., *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Giampaglia G., Biolcati-Rinaldi F. (2003), *Le dinamiche della povertà in Italia alle soglie del 2000*, Napoli, Liguori.

- Giddens A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Policy Press, Cambridge.
- Goldthorpe J. H. (2000), *On Sociology*, Oxford University Press, Oxford.
- Goffman E. (1970), *Stigma*, Roma-Bari, Laterza.
- Gori C. (2017), “L’introduzione del REI, tra risultato storico e rischio di una riforma incompiuta”, *Politiche Sociali*, 3.
- Gouldner A. W. (1955), *Pattern of industrial bureaucracy*, The Free Press, Glencoe III.
- Guba E. G., Lincoln Y. S. (2007), *La Valutazione di Quarta Generazione*, in Stame N., a cura di, *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Guidicini P., Pieretti G., a cura di, (1989), *Tra marginalità e povertà. Uno studio sulle politiche di intervento pubblico a Ravenna*, FrancoAngeli, Milano.
- Guidicini P. (1993), *Dalla crisi di «interdipendenza» nuovi segnali di povertà*, in Guidicini P., Pieretti G., a cura di, *La residualità come valore. Povertà urbane e dignità umana*, FrancoAngeli, Milano.
- Guidicini P., Pieretti G. (1993), *La residualità come valore. Povertà urbane e dignità umana*, FrancoAngeli, Milano.
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Granaglia E. (2018), *Premesse concettuali e nodi critici*, in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, a cura di, *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d’Inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, il Mulino, Bologna.
- Granovetter M. (1992), *Problems of Explanation in Economic Sociology*, in Nohria N., ed., *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*, Boston, Harvard Business School Press, pp. 25-56.
- Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli*, Napoli, Liguori.
- Gray M. (2014), “The swing to early intervention and prevention and its implications for social work”, *British Journal of Social Work*, 44, pp. 1750-69.
- Grigg J., Evans M. (2010), *Sanctions within conditional benefit systems. A review of evidence*, JRF Joseph Rowntree Foundation UK.
- Grogger J., Karoly L. A. (2007), *The Effects of Work-Conditioned Transfer on Marriage and Child Well-Being. A Review*, Working Paper 531, RAND Corporation Publications Department.
- Ham C., Hill M. (1986), *Introduzione all’analisi delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Handa S. (2009), “Opening Up Pandora’s Box: The Effect of Gender Targeting and Conditionality on Household Spending Behavior in Mexico’s Progresa Program”, *World Development*, 37(6), 1129-1142.
- Handler J. F., Hasenfeld Y. (2007), *Blame Welfare: Ignore Poverty and Inequality*, Cambridge University Press, New York.
- Harlow C., Rawlings R. (2007), “Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach”, *European Law Journal*, 13, 4, pp. 542-62.
- Harrison A.J., March J.G. (1984), “Decision Making and Post-Decision Surprises”, *Administrative Science Quarterly*, 29, pp. 26-42.
- Hechter M., Kanazawa S. (1997), “Sociological Rational Choice Theory”, *Annual Review of Sociology*, 23, pp. 191-214.

- Hedström P. (1998), *Rational Imitation*, in Hedström P., Swedberg R., eds., *Social Mechanism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hedström P., Swedberg R. (1998), *Social Mechanism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Heinrich C. J. (2007), “Demand and Supply-Side Determinants of Conditional Cash Transfer Program Effectiveness”, *World Development*, 35(1), pp. 121-143.
- Hemerijck A. (2012), “When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet”, *Sociologica*, 1.
- Hemerijck A. (2013), *Changing Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A., Burgoon B., Di Pietro A., Vydra S. (2016), *Assessing Social Investment Synergies (ASIS)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hill M., Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*, Sage, London.
- Hill M. (2003), “Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats’ Resources for Reform”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, pp. 265-282.
- Hirshman A. O. (1967), *Development Projects Observed*, The Brookings Institutions, Washington, DC.
- Hirshman A. O. (1991), *The Rethoric of Reaction; Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Belknap Press (trad. it.: *Retoriche dell'intransigenza*, il Mulino, Bologna, 1991).
- Hoddinott J., Skoufias E. (2004). “The Impact of PROGRESA on Food Consumption”, *Economic Development and Cultural Change*, 53, pp. 37-61.
- Hupe P., Hill M., Buffat A. (2015), *Understanding Street-level bureaucracy*, Policy Press, University of Bristol.
- Janz B., Klenk T. (2012), *Coordination in a fragmented welfare market*, Paper presented at LOCALISE Conference on Integrated employment and activation policies in a multilevel welfare system, Milano, August 30-31.
- Jenson J., Saint-Martin D. (2003), “New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State”, *Canadian Journal of Sociology*, 28 (1), pp. 77-99.
- Jones R., Matczak A., Davis K., Byford I. (2015), ‘*Troubled Families*’: *A Team Around the Family*, in Davies, ed., *Social work with troubled families: A critical introduction*, Jessica Kingsley Publishers, London, pp. 124-58.
- Jones K. (2019), *No strings attached? An exploration of employment support services offered by third sector homelessness organisations*, in Dwyer P., ed., *Dealing with welfare conditionality. Implementation and effects*, Policy Press.
- Jost J. T., Banaji M. R. (1994), “The role of stereotyping in system-justification and the production of false consciousness”, *British Journal of Social Psychology*, 33, pp. 1-27.
- Katz D. B. (1975), *Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation Government Services*, University of Michigan Institute for Social Research, Ann Arbor.
- Kazepov Y. (1998), “Citizenship and Poverty. The Role of Institutions in Structur-

- ing of Social Exclusion”, in *EUI Working Papers EUP* 98/1, European University Institute.
- Kazepov Y. (2000a), “Italia, Europa: il RMI tra sperimentazione e generalizzazione”, *Prospettive Sociali e sanitarie*, 20/22, pp. 44-7.
- Kazepov Y. (2000b), “The Subsidiarisation of Social Policies: Actor, Processes and Impacts. Some Reflections on the Italian Case from a European Perspective”, *European Societies*, 10, 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y., Barberis E. (2012), *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-level Perspective*, in Marx I., Nelson K., eds., *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 217-248.
- Krause P., (1998), *Low Income Dynamics in Unified Germany*, in Leisering L., Walker R., eds., *The Dynamics of Modern Society*, The Policy Press, Bristol, pp. 488-491.
- Kremer M., Miguel E. (2004), “Incentives to learn”, *NBER Working Paper* N. 10971.
- Lance P., Guilkey D., Hattor A., Angeles G. (2014), *How Do We Know if a Program Made a Difference? A Guide to Statistical Methods for Program Impact Evaluation*, MEASURE Evaluation, Chapel Hill, North Carolina.
- Lave C. A., March J. G. (1975), *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Harper and Row, New York.
- Leisering L., Leibfried S. (1999), *Time and Poverty in Western Welfare State. United Germany in Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leone L. (2016), *Le condizionalità nelle politiche di welfare: quando e come utilizzarle*, testo disponibile al sito <https://www.researchgate.net/publication/301620173>.
- Leone L., Mazzeo Rinaldi F., Tomei G., a cura di (2017), *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano.
- Leone L. (2017), *Efficacia delle misure di trasferimento monetario con condizionalità*, in Leone L., Mazzeo Rinaldi F., Tomei G., a cura di, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano.
- Lindh T. (2012), *Social Investment in the Ageing Populations of Europe*, in Morel N., Palier B., Palme J., eds., *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 261-308.
- Lipset S. M., Schneider W. (1987), *The Confidence Gap*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Lipsky M. (1980), *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York.
- Lister R. (2004), *Poverty*, Policy Press, Cambridge.
- Lister R. (2006), “Children (but no Women) First; The New Labour, Child Welfare and Gender”, *Critical Social Policy*, 26, 2, pp. 315-335.
- Lo Presti V. (2009), *Prospettive di analisi organizzativa. Metodi e pratiche per un approccio integrato*, FrancoAngeli, Milano.
- Lo Presti V., Dentale M. (2020), “Il contributo della street-level evaluation per l’analisi delle politiche di contrasto alla povertà”, *RIV*, 77, 11-32.

- Luhmann N. (1973), *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart (trad. it.: *La fiducia*, il Mulino, Bologna, 2002).
- Luhmann N. (1974), *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart, Kohlhammer (trad. it.: *Sistema Giuridico e Dogmatica Giuridica*, il Mulino, Bologna, 1978).
- Luhmann N. (1981), *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München, Wien (trad. it.: *Teoria politica nello stato del benessere*, FrancoAngeli, Milano, 1987).
- Luhmann N. (1992), *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main, Suhrkamp (trad. it.: *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano, 1995).
- Luisi D. (2014), *Partecipazione e strumenti di policy nei processi di implementazione. Mutazione, adattamento e resistenza nel caso di una politica (urbana) partecipata*, Paper for the Espanet Conference: Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni, Università degli Studi di Torino, Torino, 18-20 Settembre 2014.
- Lumino R. (2013), *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*, FrancoAngeli, Milano.
- Macours K., Schady N., Vakis R. (2012), "Cash Transfers Behavioural Change and the cognitive Development in Early Childhood: Evidence from a Randomized Experiment", *American Economic Journal Applied Economics*, 4(2), pp. 247-273.
- Macy M. W. (1997), "Identify, Interest and Emergent Rationality: An Evolutionary Synthesis", *Rationality and Society*, 9, 4, pp. 427-448.
- Manciulli M., Potestà L., Ruggeri F., a cura di (1986), *Il dilemma organizzativo. L'inosservanza funzionale delle norme come approccio critico allo studio dei fenomeni organizzativi*, FrancoAngeli, Milano.
- March J. G., Simon H. A. (1958), *Organizations*, Wiley, New York (trad. it.: *Teoria dell'organizzazione*, Milano, Comunità, 1973).
- March J. G. (1962), "The Business Firma as a Political Coalition", *Journal of Politics*, 24, 662-678.
- March J. G. (1966), *The Power of Power*, in Easton D., ed., *Varieties of Political Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs N.J.
- March J. G. (1973), "Model Bias in Social Action", *Review in Educational Research*, 42, pp. 413-429.
- March J. G. (1978), "Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice", *Bell Journal of Economics*, 9, pp. 587-608.
- March J. G. (1981), *Decisions in Organizations and Theories of Choice*, in Van de Ven A., Joyce W., eds., *Perspectives on Organizational Design and Performance*, New York, Wiley.
- March J.G. (1988), *Decisions and Organizations*, Oxford, Basil Blackwell (trad. it.: *Decisioni e Organizzazioni*, il Mulino, Bologna, 1993).
- March J. G., Olsen J. P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York (trad. it.: *Riscoprire le Istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna, 1992).
- Marchal S., Van Mechelen N. (2014), *A New Kid in Town? Active Inclusion in European Minimum Income Schemes*, Paper 14/07, H. Deleek Centre for Social Policy, Antwerp, University of Antwerp.

- Marradi A. (2005), *Raccontar storie. Un nuovo metodo per indagare sui valori*, Carocci, Roma.
- Martelli A. (2002), *Politiche Sociali: cultura organizzativa e contesto locale*, FrancoAngeli, Milano.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Martinelli, C., Parker S. W. (2003), "Should Transfers to Poor Families Be Conditional On School Attendance? A Household Bargaining Perspective", *International Economic Review*, 44(2), pp. 523-544.
- Maslow A. (1943), "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, 50, 4, pp. 370-396.
- Matza D. (1966), *The Disreputable Poor*, in Bendix R., Lipset S. M., eds., *Class, Status, and Power: Social Stratification in Comparative Perspective*, Free Press, New York.
- Matza D. (1976), *Come si diventa devianti*, il Mulino, Bologna.
- Maynard-Moody S., Musheno M. (2000), "State-Agent or Citizen-Agent: Two Narratives of Discretion", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10/2, pp. 329-59.
- Maynard-Moody S., Portillo S. (2010), *Street-level bureaucracy theory*, in Durant R. F., eds., *Oxford handbook of American bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Mayntz R. (1978), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller, Heidelberg (trad. it.: *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1982).
- Merton R. K. (1938), "Social Structure and Anomie", *American Sociological Review*, 7.
- Merton R. K. (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, 18, 4, pp. 560-568.
- Merton R. K. (1957), *Social Theory and Social Structure* (trad. it.: *Teoria e Struttura Sociale*, il Mulino, Bologna, 1970).
- Metcalf J. L. (1974), "Systems Models-Economic Models and the Casual Texture of Organizational Environments. An Approach to Macro-Organization Theory", *Human Relations*, 27, pp. 639-63.
- Miller C., Tsoka M. (2008), *Impact Evaluation Report. External Evaluation of the Mchinji Social Cash Transfer Pilot*, Center for International Health and Development, Boston University School of Public Health.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), "Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva nei grandi Comuni", *Quaderni della ricerca sociale flash*, 29.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2016), *Decreto interministeriale 26 maggio 2016 recante disposizione ai fini dell'attuazione su tutto il territorio nazionale del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le politiche sociali. AdG PON INCLUSIONE (2016 a), *Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclu-*

- sione”, *proposte di intervento per l’attuazione del Sostegno per L’Inclusione Attiva*, Avviso Pubblico n. 3/2016
- Moffit R. (2008), *Welfare Reform: the US Experience*, Working Paper N. 2008:13, IFAU Institute for market policy evaluation, Uppsala.
- Molyneux M. (2006), “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy & Administration*, 40(4): 425-449.
- Morel N., Palier B., Palme J., eds. (2009), *What Future for Social Investment?*, Institute for Futures Studies, Stockholm.
- Morel N., Palier B., Palme J. (2017), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 261-308.
- Moricchio E. (2012), *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Mottez B. (1971), *La sociologie industrielle*, Presses Univ. De France, Paris.
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Myrdal G. (1966), *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano.
- Nacamulli R. (1979), *Materiali teorici e pratica organizzativa d’impresa*, Etas, Milano.
- Negri N. (1990), *Povert  in Europa e trasformazione dello Stato Sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Negri N. (1993), “Povert ”, *Animazione Sociale*, 1.
- Negri N., Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povert  in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Negri N., Saraceno C. (2003), *Povert  e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Nikolai R. (2012), *Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the Oecd World*, in Morel N., Palier B., Palme J., eds., *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, pp. 91-115.
- Nurkse R. (1965), *La formazione del capitale nei paesi sottosviluppati*, Einaudi, Torino.
- Paci M., Pugliese E. (2011), *Welfare e promozione delle capacit *, il Mulino, Bologna.
- Pantoja T. (2008), *Do conditional cash transfers improve the uptake of health interventions in low and middle income countries?*, A support summary of a systematic review, August 2008, disponibile al sito www.supportcollaboration.org/summaries.htm
- Parsons T. (1951), *The Social System*, New York, The Free Press of Glencoe (trad. it.: *Il sistema sociale*, Comunit , Milano, 1965).
- Parsons T. (1967), *Sociological Theory and Modern Society*, Glencoe, The Free Press (trad. it.: *Teoria sociologica e societ  moderna*, Etas Kompass, Milano, 1971).
- Paugam S. (1991), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvret *, Puf, Paris.
- Paugam S. (2005), *Le forme elementari della povert *, il Mulino, Bologna.
- Paugam S. (2008), *Le lien social*, Puf, Paris.
- Pasquinelli D. (2006), “L’inserimento sociale dal contratto all’accompagnamento”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 17-18, pp. 24-27.

- Pasquino G. (1997), *Corso di scienza politica*, il Mulino, Bologna.
- Patton M. Q. (2011), *Developmental Evaluation*, The Guildford Press, New York.
- Pavetti L., Derr M. K., Hesketh H. (2003), "Review of sanction policies and research studies, final literature review", *Mathematical Policy Research*, Washington DC.
- Pawson R., Tilley N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- Paxson C., Schady N. (2008), *Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador*, World Bank, Washington DC.
- Pellizzi C. (1964), *Lineamenti di Sistematica Sociologica*, Giuffrè Editore.
- Pennisi C. (1984), *Le incompatibilità tra i valori costituzionali: limiti sociologici della razionalità giuridica*, ISVI.
- Pennisi C. (1998), *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*, Giappichelli, Torino.
- Pennisi C. (2001), *Procedimenti e strutture di confine del welfare*, in Pennisi C., Agodi M. C., a cura di, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano.
- Pennisi C., Agodi M. C., a cura di (2001), *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano.
- Pennisi C., Consoli T. (2001), «Descrizione» e «Rilevazione» della normativa pertinente: la burocrazia tra enunciati ed usi, in Pennisi C., Agodi M. C., a cura di, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffrè, Milano.
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione, Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino.
- Pollitt C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Cambridge, MA.
- Portes A. (1972), "Rationality in the Slum: An Essay on Interpretive Sociology", *Comparative Studies in Society and History*, 14(03), 268-286.
- Posner R. A. (1981), *Economic Analysis of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Povey L. (2017), "Where Welfare and Criminal Justice Meet: Applying Wacquant to the Experiences of Marginalised Women in Austerity Britain", *Social Policy and Society*, 16(2), pp. 271-81.
- Powell W. W., Di Maggio P. J. (1990), *The new institutionalism in organisational analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Pressman J., Wildavsky A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Prottas J. M. (1978), "The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies", *Urban Affairs Quarterly*, 13/3, pp. 285-312.
- Prottas J. M. (1979), *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Press, Lexington, MA.
- Putnam H. (2004), *Fatto/Valore. Fine di una dicotomia*, Edizione Fazi.
- Ranci C. (2002), *Le nuove diseguglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (2010), *Social Vulnerability in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la Povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Francesco Brioschi Editore.

- Rawls J. (1955), "Two concept of rules", *Philosophical Review* 3/32.
- Reed M. (1992), *The sociology of organizations. Themes, perspectives and prospects*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Regalia F. (2006), *Some thoughts about 'conditionalities' in cash transfer programs. Lessons from Latin America and the Caribbean. Learning Workshop on Orphans and Vulnerable Children and Conditional Cash Transfers*. Nairobi, Kenya, The World Bank.
- Revelli M. (2001), *Poveri noi*, Einaudi, Torino.
- Rinaldi W. (2008), *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Rogers P. (2008), "Using Programme Theory to Evacuate Complicated and Complex Aspects of Interventions", *Evaluation*, 14, I, pp. 29-48.
- Rokeach M. (1973), *The nature of human values*, Free Press, New York.
- Ronchi S., Terlizzi A. (2018), *Schemi di reddito minimo: il quadro europeo*, in Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, a cura di, *Nuove e (vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'Inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, il Mulino, Bologna.
- Rossi P. H., Freeman H., Lipsey M. W. (2007), *Costruire le valutazioni su misura*, in Stame N., a cura di, *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Rowntree S. B. (1941), *Poverty and Progress*, Longmans and Greens, London.
- Roy D. F. (1986), *Efficiency and the 'Fix': Informal intergroup relations in a piece-work machine shop*, in Manciuilli M., Potestà L., Ruggeri F., a cura di (1986), *Il dilemma organizzativo. L'inosservanza funzionale delle norme come approccio critico allo studio dei fenomeni organizzativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 357-363.
- Ruspini E. (2000), *L'altra metà della povertà*, Carocci, Roma.
- Sabetta L. (2018), *La dimensione latente dell'azione sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Saraceno C. (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (2009), "Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione", *Stato e Mercato*, 85, pp. 3-30.
- Saraceno C., Schizzerotto A. (2009), *Introduzione. Dimensioni della disuguaglianza*, in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A., a cura di, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (2013), *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (2015), "A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective", *Social Politics*, 22, 2.
- Sarpellon G. (1991), *Percorsi di povertà e reti di servizi*, FrancoAngeli, Milano.
- Saruis T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.
- Saruis T., Catena L. (2012), "Le politiche socioassistenziali in Italia, tra discrezionalità e discrezionalità operativa", *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*", 2, pp. 145-60.

- Saunders P. (1986), *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson, London.
- Schein E. H. (1989), *Sviluppo organizzativo e metodo clinico*, Guerini e Associati, Milano.
- Schelling T. (1998), *Social Mechanism and Social Dynamics*, in Hedström P., Swedberg R., eds., *Social Mechanism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schubert B., Slater R. (2006), "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?", *Development Policy Review*, 24(5), pp. 571-578.
- Sciolla L., Ricolfi L., a cura di (1989), *Il soggetto dell'azione. Paradigmi sociologici ed immagini dell'attore sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Scott R. W. (1992), *Organizations*, Sage, London (trad. it.: *Le Organizzazioni*, il Mulino, Bologna, 1994).
- Selznick P. (1948), "Foundations of the theory of organization", *American Sociological Review*, 13, pp. 25-35.
- Selznick P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, Berkeley (trad. it.: *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso Tennessee Valley Authority*, FrancoAngeli, Milano, 1974).
- Sen A. (1982), *Poverty and Famines*, Clarendon Press, Oxford.
- Sen A. (1993), *Il tenore di vita*, Marsilio, Venezia.
- Sen A. (1992), *La diseguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna, 1994.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- Serpa R. (2019), *Resisting welfare conditionality: constraint, choice and dissent among homeless migrants*, in Dwyer P., ed., *Dealing with welfare conditionality. Implementation and effects*, Policy Press.
- Sgritta G. B. (2010), *Dentro la crisi*, FrancoAngeli, Milano.
- Siza R. (2009), *Povert  provvisorie*, FrancoAngeli, Milano.
- Sherman A. (2001), *How Children Fare in Welfare Experiments: The Pivotal Role of Income*, APPAM Fall 2001 Research Conference, Washington DC.
- Shüring E. (2010), *Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground*, October, MGSOG Working Paper 2010WP014, Maastricht University.
- Shüring E. (2014), *Strings Attached for No Good Reason? The role of conditionality in social cash transfer programs*, Working Paper N. 2, 28 May 2014 KfW.
- Simmel G. (1908), *Der Arme*, in Simon D., a cura di, *Georg Simmel. Sulla povertà*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- Simmel G. (1899), * ber Geiz*, in Simon D., a cura di, *Georg Simmel. Sulla povertà*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- Simon D. (2013), *Georg Simmel. Sulla povertà*, FrancoAngeli, Milano.
- Simon H. A. (1947), *Administrative Behavior*, Macmillan, New York (trad. it.: *Il comportamento amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2001).
- Sipil  J. (2008), *Social Investment State: Something Real or Just a New Discourse?* Paper presentato a Espanet, Helsinki, 18-20 settembre.
- Span  A. (1999), *La povert  nella societ  del rischio. Percorsi di impoverimento nella tarda modernit  e approccio biografico*, FrancoAngeli, Milano.

- Stake R. (2007), *La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile*, in Stame N., a cura di, *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Stame N. (1990), *Strategie familiari e teorie dell'azione*, FrancoAngeli, Milano.
- Stame N. (2007), *Classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D. (2010), *Segretariato Sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Stame N., Lo Presti V. (2015), *Positive Thinking and Learning from Evaluation*, in Bohni-Nielsen S., Turksema R., van der Knaap P., *Evaluation and Success*, Transactions Publishers, New Brunswick, NJ.
- Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, FrancoAngeli, Milano.
- Stampini M., Tornarolli L. (2012), *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?*, IZA Institute for the Study of Labor Policy Paper N. 49, November, Bonn (Germany).
- Standing G. (2007), "Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail", *One Paper* N. 47. Brasilia, Brazil, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Stinson H. (2019), *Supporting people? Universal Credit, conditionality and the recalibration of vulnerability*, in Dwyer P., eds., *Dealing with welfare conditionality. Implementation and effects*, Policy Press.
- Strati A. (1998), *Sociologia dell'organizzazione: paradigmi teorici e metodi di ricerca*, Nis, Roma.
- Strauss A., Corbin J. (1994), *Grounded theory methodology: an overview*, in Denzin N.K., Lincoln Y.S., eds., *Handbook of qualitative research*, Sage, Thousand Oaks.
- Tajfel H., Turner J.C. (1979), *An integrative theory of intergroup conflict*, in Austin W. G., Worchell S., eds., *The Social Psychology of intergroup relations*, Monterey, Brooks/Cole, pp. 33-48.
- Taylor-Gooby P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Tepe-Belfrage D., Montgomerie J. (2016), *Broken Britain: Post-crisis austerity and the trouble with the troubled families programme*, in Hozic A. A., True J., eds., *Scandalous economics: Gender and the politics of financial crises*, Oxford University Press, Oxford, pp. 79-91.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.
- Tullock G. (1967), *Toward a Mathematics of Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77(3), 575-604, DOI: 10.1177/0020852311407364.
- Tummers L., Bekkers V. (2014), "Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion", *Public Management Review*, 16/4, pp. 527-547.
- Tummers L., Bekkers V., Vink E., Musheno M. (2015), "Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.

- Tversky A., Kahneman D. (1991), "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model", *The Quarterly Journal of Economics*, 106, 4, pp. 1039-1060.
- Van Maanen J. (1973), "Observations on the Making of Policemen", *Human Organization*, 32, pp. 407-418.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A., Palier B. (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose Paper Series, Opinion paper, n. 5, Maggio.
- Vichi P. (1983), *Politica degli interventi e popolazione a presunzione di povertà a Ravenna*, in Guidicini P., Pieretti G., a cura di (1989), *Tra marginalità e povertà. Uno studio sulle politiche di intervento pubblico a Ravenna*, FrancoAngeli, Milano.
- Villa M. (2007), *Dalla protezione all'attivazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Watts B., Fitzpatrick S., Bramley G., Watkins D. (2014), *Welfare sanctions and conditionality in the UK*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Weatherly R. A., Lipsky M. (1977), "Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform", *Harvard Educational Review*, 47, pp. 171-197.
- Weber M. (1919), *Wissenschaft als Beruf*, Tübingen, Verlag J.C.B. Mohr (trad. it.: *La scienza come professione*, in *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1971, 2nd ed).
- Weber M. (1922), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Verlag J.C.B. Mohr, Tübingen (trad. it.: *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 2003).
- Weber M. (1922-1956), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr (trad. it.: *Economia e società*, Comunità, Milano, 1961/I-II).
- Weiss C. H. (2007), *La valutazione basata sulla teoria: passato, presente e futuro*, in Stame N., a cura di, *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Welshman J. (2017), "Troubles and the family: changes and continuities in since 1943", *Social Policy and Society*, 16(1), pp. 109-17.
- Wilson W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy*, The University Chicago Press, Chicago, Ill.
- Yin R. K. (1989), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Newbury Park, Calif.
- Zenarolla A. (2011), *Denaro e Fiducia: Ripensando il sostegno economico a contrasto delle povertà*, FrancoAngeli, Milano.
- Zucker L. G. (1987), "Institutional Theories of Organization", *Annual Review of Sociology*, 13, pp. 443-464.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835151951

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835151951

Il volume restituisce i risultati di una ricerca condotta presso i Servizi sociali di una parte dei municipi della Capitale, ponendo in risalto la complessità delle strategie di intervento degli operatori sociali impegnati nell'erogazione delle misure di contrasto alla povertà. Le scelte di tipo teorico-metodologico adottate rappresentano il tentativo di sperimentare un quadro esplicativo-analitico complesso entro il quale risultano variamente combinate le premesse epistemologiche della *Teoria dell'Azione* (centralità attribuita al sistema valoriale dell'attore e alla prospettiva della ricostruzione dell'azione *a parte subject*) da un lato e il modo di fare ricerca tipico dell'approccio della *Street Level Bureaucracy* dall'altro. L'adozione di una prospettiva di analisi volta a ricostruire i valori espressi nei procedimenti di erogazione e gli influssi derivanti dalle decisioni assunte dagli operatori sui percorsi di inclusione sociale, destinati ai beneficiari delle misure, ha consentito di sviscerare la complessità dei settings lavorativi in cui si negoziano e prendono forma gli interventi di politica sociale. Attraverso una complessa indagine, sia di archivio (basata sulla informatizzazione dei dati contenuti in 861 Schede Progetto Ministeriali, somministrate in favore dei nuclei familiari assistiti dai servizi) che etnografica (condotta attraverso il mix di interviste e osservazione che ha coinvolto 58 operatori sociali impegnati in sei municipi della Capitale), la valutazione guidata dallo schema analitico della Teoria dell'Azione ha ricomposto in tre «stili decisionali» (*procedimentale, prestazionale e attivante*) le forme dell'agire strategico degli operatori sociali: si tratta di soluzioni pratiche, utili ad affrontare situazioni dilemmatiche, che esprimono le rappresentazioni che gli stessi operatori si danno degli orientamenti normativi di policy e che, a loro volta, possono tradursi in rinnovate «prassi di servizio».

Maria Dentale ha conseguito il Dottorato di ricerca (PhD) in Metodologia delle scienze sociali presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dell'Università di Roma "Sapienza". I suoi principali interessi scientifici includono la valutazione delle politiche pubbliche, con focus sulla sperimentazione di disegni complessi di ricerca valutativa (metodi misti e approcci misti). Tra le sue più recenti pubblicazioni: *La valutazione dell'impatto sociale della Didattica a Distanza nelle scuole secondarie di secondo grado romane: istanze, esigenze e percorsi di cambiamento* (2021, con V. Lo Presti, *Rassegna Italiana di Valutazione*); *Positive Thinking Evaluation e Survey Research. Una proposta di contaminazione* (2022, con V. Lo Presti, *Sociologia e Ricerca Sociale* 127).