

Capitolo.....

2

Le prestazioni

Copyright © Eselibri S.p.A.

Copyright © Esselibri S.p.A.

2.1 La produzione

Le politiche sociali si presentano alla fruizione sotto la forma di prestazioni (*provisions*) che forniscono benefici.

Possiamo analizzare le prestazioni con lo schema impiegato nell'analisi dei processi sociali di comunicazione.

Chi. I produttori si collocano nel settore pubblico (istituzioni di governo, pubbliche amministrazioni); nel mercato (imprese, professioni); nel terzo settore; nelle aree della socialità informale¹.

Che cosa. I benefici prodotti sono beni in natura (*kind*), trasferimenti di reddito (*cash*), servizi (*personal social service*) e loro combinazioni.

In che modo. Nella produzione sono impiegate come mezzi risorse di vario genere: normative, finanziarie, umane (gli operatori, i professionisti), logistiche, cognitive, tecniche.

Per chi. I destinatari sono classificabili per gruppi di ampiezze e caratteri variabili:

- popolazione in generale;
- condizioni sociali ordinarie (“a nulla o bassa dipendenza”): adulti occupati, famiglie non problematiche;
- condizioni sociali sensibili (persone in fasi deboli del loro corso di vita, esposte a forme di dipendenza): bambini, adolescenti, giovani, minori, anziani, disabili;
- condizioni sociali problematiche: persone in ristrettezze economiche e in stato di povertà; minori a rischio; adulti in difficoltà; famiglie a un solo genitore; madri sole; anziani disautonomi; disabili gravi;
- condizioni sociali allarmanti: con disagi connessi a clandestinità, malattia mentale, tossicodipendenza, permanenza nel circuito giudiziario, estrema esclusione sociale ecc.

A che titolo. Vi è una titolarità a produrre, che definisce la base dell'impegno a fornire le prestazioni; e una titolarità a fruire, che defini-

sce – dal versante del destinatario – la base normativa dell’attesa a ricevere. Nel circuito pubblico la titolarità modella le prestazioni per:

- portata: ampiezza e livello dei benefici;
- estensione: quanto è numerosa, e come è composta, la platea dei destinatari;
- persistenza nel tempo: prestazioni permanenti, modulate nella durata, a scadenza.

Chi riceve. La differenza fra destinatari previsti (D) e fruitori effettivi (F) segnala le incongruenze nel circuito delle prestazioni. Quando D non è F: barriere di accesso, fisiche, economiche, organizzative, informative, culturali, limitano la fruizione. Quando F non è D: esistono comportamenti opportunistici o abusi, propri alla condizione del cosiddetto free rider. Quando si dà un’*incongruenza sistematica* fra D e F, si può ipotizzare l’esistenza di titolarità, affermate come diritti a livello di polity (ad esempio, diritto alla salute, alla casa, al lavoro ecc.), a cui non corrispondono, nella policy, prestazioni precisamente definite ed effettivamente fruibili.

2.2 Le forme di titolarità

Portata, estensione e persistenza delle prestazioni definiscono differenti forme di titolarità:

- universalistica (pari per tutti);
- particolaristica (diversa per gruppi specifici);
- mirata (rivolta verso un solo gruppo-bersaglio: *targeting*);
- restrittiva (limitatrice di benefici precedenti: *retrenchment*);
- selettiva (sui destinatari, differenziati nelle condizioni di accesso; sui benefici, ripartiti secondo diverse categorie di fornitura, ad esempio gratuita, a pagamento);
- discriminante (verso un gruppo minoritario, sottolineando nella prestazione la sua diversità/disparità da tutti gli altri);
- residuale (solo per casi singoli, previo accertamento restrittivo dei bisogni e dei mezzi).

L’universalismo non è da confondere con l’egualitarismo. Prestazioni per tutti, e pari per tutti, sono una forma di universalismo *per generalità*.

L'egualitarismo è l'obiettivo di prestazioni che avvicinano (rendono "più eguali") le condizioni di gruppi dotati di risorse diseguali. Quando l'egualianza riguarda "i punti di partenza", si hanno gli interventi di compensazione, rivolti ad eliminare le disparità nelle risorse per la competizione sociale: ad esempio, l'istruzione obbligatoria fornisce un eguale livello di formazione di base a persone, le cui famiglie dispongono di diseguale capitale culturale. Se l'obiettivo è di avvicinare condizioni in partenza ineguali "nei punti di arrivo", la politica avrà un più marcato carattere redistributivo (di reddito, potere, cultura ecc.).

Il particolarismo consiste nel dare prestazioni diverse a gruppi diversi in ordine agli stessi bisogni. La diversità di trattamento viene giustificata dalle caratteristiche "di merito" del gruppo destinatario: merito esclusivo, che è posseduto soltanto dal gruppo (ad esempio, pensioni ai veterani di guerra); merito specifico, che distingue il gruppo in confronto ad altri (ad esempio, pensioni di anzianità e di vecchiaia ragguagliate ai contributi versati); merito "attribuito" dai decisori per ragioni politiche (favori, clientelismo).

La discriminazione nelle prestazioni verso gruppi minoritari assume due profili opposti: a) è negativa, quando muove da una condizione di esclusione e tende a controllarla, o perfino rafforzarla, con elementi di stigma e sanzione sociale; b) è positiva, quando tende a fare da contrasto a fattori strutturali di esclusione per attenuarne l'impatto, e possibilmente rimuoverlo, con risorse che sono date in esclusiva a tutela del gruppo penalizzato (azioni positive, di pari opportunità). Le "affirmative actions" sono un tipo di procedimento a carattere temporaneo, che attribuisce una sorta di corsia preferenziale per certi gruppi etnici, privilegiandoli nell'ammissione ai corsi di qualificazione, nelle assunzioni, nell'assegnazione di lavori. Una modalità di discriminazione positiva è la riserva stabile di posti, assegnati a una minoranza attraverso apposite quote (così era l'accesso dei disabili al mercato del lavoro attraverso il collocamento obbligatorio, secondo la L. 482/68 in vigore fino al 1999).

La collocazione di una minoranza (*minority group*) e il trattamento che essa riceve possono variare, in società diverse, e nel tempo all'interno della stessa società. Alla base del trattamento si pone una rappresentazione sociale della condizione di minorità e, di conseguenza, le politiche sono assunte, e giustificate, sulla base della rappresentazione adottata.

Trattamenti del gruppo minoritario

Rappresentazione sociale > Orientamento delle politiche

Allarmante > Controllo e contenimento

Portatore di disagio per sé e altri > controllo + aiuto (protezione)

Portatori di bisogni qualificati > mantenimento con prestazioni selettive-mirate

Svantaggiato, debole > compensazione, inserimento, integrazione

Penalizzato, discriminato > discriminazione positiva, azioni positive, pari opportunità

I processi, cognitivi e affettivi, che modificano le rappresentazioni sociali dei gruppi minoritari, riorientano le politiche che rispondono alla loro condizione così ridefinita.

2.3 Gli ambiti delle prestazioni

Non esiste una terminologia univoca, che consente di comparare l'insieme delle prestazioni nei diversi paesi. È anzi frequente imbattersi in varietà di denominazioni, per indicare le stesse prestazioni o gli stessi destinatari, senza che ciò corrisponda a mutamenti nel disegno degli interventi o a modificazioni della loro qualità².

Una distinzione rilevante è, in ogni caso, quella fra sostegni al reddito (via trasferimenti) e sostegni alle persone (via servizi).

- a) Garanzie del reddito: il reddito può essere conservato (*income maintenance*), integrato e sostenuto (*income support*). La fornitura di reddito può andare a persone ritirate dal lavoro (in via ordinaria: pensionamento; o per infortuni, malattia, invalidità permanente); già occupate che cercano nuova occupazione (disoccupati); in cerca di prima occupazione; povere (con redditi inadeguati alla sussistenza); impossibilitate a lavorare per responsabilità famigliari; inabili al lavoro per malattia o handicap fisico o psichico; obbligate a sostenere costi straordinari, per assistenza, educazione di minori, cura di anziani non autosufficienti, disabili ecc.
- b) L'ambito dei servizi include prestazioni per:
 - salute e integrità personale: servizi sanitari; servizi "a persone in difficoltà" (socioassistenziali, socioeducativi, sociogiudiziari ecc.);

- occupazione e lavoro (servizi per l'impiego, formazione professionale, riqualificazione, collocamento, inserimento lavorativo);
 - istruzione (obbligatoria, pre e post-obbligatoria, scolastica, extra-scolastica, servizi culturali, ricreativi, per il tempo libero).
- c) Un ambito composito di prestazioni concerne l'abitazione come bisogno sociale. Si va dal mero sostegno finanziario, per l'acquisto e l'affitto della casa, alla costruzione e assegnazione a canoni sociali di alloggi di edilizia residenziale pubblica, fino a più recenti programmi di recupero e rivitalizzazione dei quartieri degradati, che combinano interventi edilizi, economico-lavorativi e socio-assistenziali.

2.4 Trasferimenti e servizi

Una prestazione di trasferimento può avere diversi obiettivi:

- mantenere il reddito, a persone che subiscono riduzioni di un precedente reddito (per perdita o uscita dal mercato del lavoro, infortuni, invalidità, malattia ecc.);
- dare sostegno ad esigenze di reddito, accresciute per cause che hanno un riconoscimento sociale (costo dei figli, di altre persone a carico, spese per assistenza, educazione, salute, dipendenza cronica ecc.);
- consentire di superare una soglia minima di sussistenza e/o di non scendere al di sotto di una soglia prestabilita di povertà.

I trasferimenti sono *a base contributiva*, quando derivano dal versamento di contributi che costituiscono titolo a ricevere: ad esempio le prestazioni previdenziali, connesse al regolare inserimento nel mercato del lavoro. Nei trasferimenti *a base assistenziale*, la titolarità dipende (in tutto o in misura prevalente) da caratteristiche "di bisogno": la concessione è di norma subordinata a un accertamento (medico, per i requisiti di inabilità; economico, sulla mancanza di mezzi: *means testing*). Una fornitura assistenziale di reddito può essere condizionata all'impegno dei percipienti a svolgere attività predisposte dagli enti erogatori (lavori socialmente utili, percorsi di inserimento scolastico, lavorativo, di formazione professionale ecc.)³.

Forme di trasferimento indiretto (o negativo) sono le misure che riconoscono ai contribuenti fiscali (*tax-payers*) dei risparmi di imposta, in relazione

alle spese sostenute per congiunti a carico, costi di sanità, assistenza, spese di locazione ecc. Sono di fatto esclusi da questi vantaggi coloro che hanno redditi troppo bassi per essere assoggettati all'imposta (i cosiddetti incapienti). Altre forme di sostegno indiretto sono le esenzioni da ticket, le riduzioni tariffarie (per le cosiddette "fasce sociali" dell'utenza), i prestiti concessi a fronte di difficoltà personali (i "prestiti sull'onore" per studenti, giovani coppie, persone in temporanea difficoltà economica), il microcredito

I servizi nel quadro del welfare sono "servizi sociali" e "alla persona". Ciò che distingue i servizi di welfare, rispetto alle attività del settore economico terziario ("economia dei servizi"), è l'instaurarsi di relazioni fra attori (operatori/utenti o clienti), che perseguono obiettivi di tutela, aiuto, sviluppo di competenze, inserimento sociale e lavorativo, risocializzazione. La produzione dei servizi sociali avviene combinando una molteplicità di risorse: *simboliche*: valori, modelli culturali, norme; *organizzative*: regole, finanziamenti, logistica (tempi, spazi, orari, hardware); *cognitive*: saperi, know how, conoscenze tecnico-operative, *normative*.

Tra le figure che producono i servizi, i professionisti sociali occupano una cruciale posizione di mediatori, tecnici e operativi, fra il contesto organizzativo e i destinatari.

Modalità organizzative del lavoro sociale

Una modalità significativa del lavoro sociale è il gruppo (piccolo gruppo) mono o pluriprofessionale. Importante è anche il gruppo sociale "laico", che fornisce mutuo aiuto, formazione di atteggiamenti morali e capacità di risposta a problemi e compiti. Nel *gruppo*, gli individui formano un insieme collettivo, che agisce come tale, anche se con varietà di interazioni e regole (si distinguono gruppi primari e secondari, informali e formali). I *reticoli* evidenziano il tipo e la forza delle relazioni che connettono gli individui nei gruppi e tra gruppi (cricche, clan, reti, intrecci ecc.).

Le *organizzazioni* sono aggregati formali di parti (individui e gruppi), rivolti al perseguimento di scopi e obiettivi. Hanno come proprietà: disegno razionale dei compiti e delle funzioni; efficienza di funzionamento (burocrazia in senso weberiano); esistenza di linee di comando e procedure di presa di decisione; strutture di incentivi e sanzioni; impiego e combinazione di risorse. Rispetto ai tradizionali modelli meccanicistici e sinottici (organizzazione come "macchina" per produrre risultati), le più recenti scienze organizzative sottolineano la dimensione culturale delle organizzazioni, distinguendo in esse una parte riflessiva consapevole e razionale e una parte implicita (stile, clima, identificazione, senso di appartenenza).

2.5 La valutazione delle prestazioni

La valutazione è un'attività riflessiva, che considera i diversi elementi del ciclo delle prestazioni, sia separatamente che nelle loro relazioni, e cerca di comprenderne le conseguenze sulla policy.

La valutazione serve, in generale, ad apprezzare l'importanza di una policy, in base alla domanda: "che cosa sarebbe accaduto/non accaduto se la policy non fosse stata attivata e realizzata".

Oggetto di valutazione specifica sono le diverse variabili, che compongono il ciclo della policy:

- rilevanza (quanto gli obiettivi predefiniti sono pertinenti rispetto al problema da affrontare);
- coerenza (quanto e come le risorse immesse sono adeguate agli obiettivi da raggiungere);
- efficienza (quanti e quali prodotti sono stati ottenuti con l'impiego delle risorse immesse);
- efficacia (in che misura gli esiti ottenuti hanno conseguito gli obiettivi assunti);
- appropriatezza complessiva (come le conseguenze, immediate e a più lungo periodo, modificano in modo positivo i problemi di partenza).

In sintesi, si può dire che l'efficacia di un intervento sociale riguarda la differenza fra gli stati, iniziale e finale, dei suoi destinatari: ad esempio, quale stabilità degli impieghi, per coloro che hanno seguito un programma di inserimento lavorativo; quale mantenimento dell'autosufficienza, per anziani che fruiscono di programmi di assistenza domiciliare; quale regolarità della carriera scolastica, per ragazzi di famiglie povere e a bassa scolarità che hanno ricevuto interventi di sostegno. Occorre peraltro discernere se l'incremento di benessere rilevato sia stato direttamente generato dall'intervento (*outcome*) o sia stato indotto da altri fattori esterni; riportando, inoltre, la variazione complessiva osservata al "potenziale di miglioramento", che era già presente nei destinatari all'inizio del processo, condizionando in senso positivo o negativo l'esito complessivo⁴.

Nel campo generale della valutazione si fanno rientrare anche procedimenti, che, a rigore, ne sono distinti:

- il controllo-verifica sulla conformità a requisiti, procedure e norme;
- la certificazione di qualità organizzative e professionali, che è richiesta per ottenere l'accreditamento da parte di enti pubblici;
- la rendicontazione (*accountability*) economica e sociale dell'attività, in bilanci aziendali e bilanci sociali, che sono comunicati alle diverse parti coinvolte nella produzione dei servizi. La tecnica dei bilanci sociali è stata introdotta in passato per valutare il saldo esistente fra bisogni-prestazioni entro singole aree territoriali (bilanci sociali di area) e per determinate sottopopolazioni. Adottata dalle imprese sociali, la cultura dei bilanci sociali viene estendendosi anche alle imprese for profit.

Produzione privata e responsabilità sociale

W. Santagata, cur., *Offerta privata di beni pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1991; R. MacFarlane, J.L. Laville, *Developing community partnerships in Europe*, Calouste Gulbenkian Foundation, London, 1992; W. Bartlett, J. Le Grand, *Quasi markets and social policy*, MacMillan, London, 1993; A. Bassi, cur., *Organizzazioni di successo. Studi di casi di organizzazioni non profit in Italia e in Europa*, Angeli, Milano, 1995; Sodalitas-Efc, *Imprese e solidarietà*, Atti del Convegno "Corporate citizenship in Europe", Milano, 1996; M. Magatti, M. Monaci, *L'impresa responsabile*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999; F. Pietrogrande, *Il Bsc e le cooperative sociali*, in "Rivista della cooperazione", nn. 1-2, 2000; A.M. Chiesi, A. Martinelli, M. Pellegatta, *Il bilancio sociale*, Edizioni Il Sole 24 ore, Milano, 2001; F. Bicciato, cur., *Finanza etica e impresa sociale*, Il Mulino, Bologna, 2001; E.M. Napolitano, *Il marketing interculturale. Le identità diventano valore*, Angeli, Milano, 2002.

¹ V. il concetto di welfare mix, p. 21.

² Una conseguenza di ciò è la difficoltà di classificare le politiche. Sull'argomento verte il testo di R. Cagno, *Le politiche sociali nelle regioni: una possibile classificazione*, Ires Piemonte, Contributi di ricerca, 168/2003.

³ V. M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1999, in part. pp. 149-150. Un trasferimento incondizionato è il "reddito di cittadinanza", inteso come diritto sociale: A. Mantegna, A. Tiddi, *Reddito di cittadinanza. Verso la società del non lavoro*, Castelvecchi, Roma, 1999 (il pun-

to di avvio si trova nelle tesi di P. Van Parijs, *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform*, 1992).

⁴ E. Gori, G. Vittadini, *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Milano, 1999; E. Ranci Ortigosa, cur., *La valutazione di qualità nei servizi sanitari*, Angeli, Milano, 2000; T. Vecchiato, cur., *La valutazione della qualità dei servizi*, Fondazione Zancan, Padova, 2000; C. Cipolla, G. Giarelli, L. Altieri, cur., *Valutare la qualità in sanità*, Angeli, Milano, 2002.