

I territori del welfare

**Servizi sociali, regionalizzazione
e garanzie**

a cura di Paolo Guidicini
e Carla Landuzzi

Collana di sociologia
urbana e rurale
Povertà sviluppo
intervento sociale

FrancoAngeli

Bisogni di comunità, “universalità”, diritti e garanzie

di Monica Raiteri*

1. I processi di produzione delle politiche sociali: dall'orientamento ai bisogni ai diritti sociali

La modalità *bottom up* di costruzione della domanda su cui si fonda, tra gli altri, il processo di produzione delle politiche sociali attivato dalla legge 328/2000¹, è connessa, da un lato, al ruolo assegnato alla comunità nella individuazione dei *social needs*²; dall'altro lato alle capacità programmatiche dei *policy makers*³. Con variazioni lessicali che spaziano dal «needs asses-

* Università di Macerata.

¹ Tale modalità ha costituito l'oggetto della parte empirica della ricerca condotta dall'unità di Macerata di cui si è dato conto in M. Raiteri, “La regolazione dei bisogni delle comunità tra tecniche di pianificazione e controllo sociale”, *Sociologia urbana e rurale*, n. 74-75, 2004, pp. 77-96, numero speciale sul tema *Piani di zona e regionalizzazione delle politiche sociali* che contiene i primi risultati della ricerca P.r.i.n. 2003 *Servizio sociale e territorio. I cambiamenti del Servizio sociale nel processo di regionalizzazione delle politiche sociali*.

² È il caso di precisare che quella delineata è la prospettiva analitica collegata all'ipotesi su cui si fonda la ricerca che ha visto impegnata l'unità di Macerata. Non mancano, naturalmente, tesi di segno diverso, per esempio quella elaborata da A.Y. Drewett, “Social Rights and Disability: the language of ‘rights’ in community care policies”, *Disability & Society*, 1999, Vol. 14, No. 1, pp. 115-128 che riconduce, sia pure criticamente, l'individuazione e la definizione dei bisogni all'intervento dei professionisti del sociale: l'autrice parla, a questo riguardo, di «professionalisation of the management of needs» (p. 125). Si veda inoltre J. Boston (ed.), *The State under Contract*, Bridget Williams Books, Wellington, 1995. Il tema dei rapporti tra modalità *bottom-up* nell'offerta dei servizi assistenziali e modelli di stato è affrontato anche in M. Raiteri, “Alle origini delle politiche sociali: la regolazione della povertà in Inghilterra”, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2006, 1, numero speciale in ricordo di Mariangela Ripoli, di prossima pubblicazione.

³ Per una descrizione della specifica influenza sui processi di *decision making* nei sistemi locali di welfare da parte dei *voluntary community planning councils* mediante le loro tecniche programmatiche, fondate essenzialmente sulla determinazione delle priorità, si veda il saggio di B.H. Chetkow, “The Planning of Social-Service Changes”, *Public Administration Review*, 1968, Vol. 28, Issue 3, pp. 256-263.

ment» agli «eligibility criteria» al «targeting» la modalità esaminata si riconnette all'individuazione dei criteri di regolazione dell'accesso ai servizi sociali e, in generale, alle prestazioni di welfare che contribuiscono significativamente a specificare il controverso concetto di “cittadinanza” dal punto di vista del suo contenuto “giuridico” e delle politiche mediante le quali tali diritti vengono concretizzati:

Theories of citizenship are concerned with the relationship between individuals, their rights and entitlements, and the policies and practices which dictate whether and how individuals can claim those rights and entitlements against the state⁴.

Tuttavia la formalizzazione in termini giuridici della “cittadinanza”⁵ – e delle relative politiche attuative, in primo luogo quelle sociali – non esaurisce il contenuto semantico di tale concetto: come osserva Barbalet «[I]t is also a matter of the non-political capacities of citizens which derive from the social resources they command and to which they have access»⁶.

Un'idea analoga è espressa da Barnes, il quale definisce in modo esplicito il concetto di cittadinanza da un punto di vista sociologico, differenziandolo da quello politico: «[C]itizenship is not just about having certain rights (and concomitant responsibilities), but about being able to participate in the community»⁷. In questo quadro concettuale l'azione collettiva svolge la funzione di accrescere la *accountability* dei servizi verso i cittadini-

⁴ K. Rummery, C. Glendinning, “Access to Services as a Civil and Social Rights Issue: The Role of Welfare Professionals in Regulating Access to and Commissioning Services for Disabled and Older People under New Labour”, *Social Policy & Administration*, 2000, vol. 34, No. 5, pp. 529-550, p. 531 riprendono a tale proposito la definizione di Turner: «Citizenship may be defined as that set of practices (juridical, political, economic and cultural) which define a person as a competent member of society, and which as a consequence shape the flow of resources to persons and social groups... Citizenship is concerned (a) with the content of social rights and obligations; (b) with the form or type of such obligations and rights; (c) with the social forces that produce such practices; and finally (d) with the various social arrangements whereby such benefits are distributed to different sectors of society». Nel testo si parla, in generale, di concretizzazione dei diritti e non di giustiziabilità perché a quest'ultimo termine viene attribuito un significato specifico nell'ambito del dibattito di cui si darà conto *infra*, § 4.

⁵ P. Dwyer, “Making sense of social citizenship: some user views on welfare rights and responsibilities”, *Critical Social Policy*, 2002, Vol. 22 Issue 2, pp. 273-299.

⁶ K. Rummery-C. Glendinning, “Access to Services as a Civil and Social Rights Issue: The Role of Welfare Professionals in Regulating Access to and Commissioning Services for Disabled and Older People under New Labour”, cit., p. 532. La citazione è tratta da J.M. Barbalet, *Citizenship: rights, struggle and class inequality*, Milton Keynes, Open University Press, 1988; trad. it. *Cittadinanza: diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Liviana, Padova, 1992.

⁷ M. Barnes, “Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare”, *Social Policy & Administration*, 1999, vol. 33, No. 1, pp. 73-90, p. 83.

utenti, e correlativamente di definire i criteri di valutazione della *responsiveness* con particolare riferimento ai margini di discrezionalità che le modalità programmatiche conferiscono ai decisori⁸.

Porre l'accento sulle "capacità non-politiche" significa sottolineare l'essenzialità – che travalica gli aspetti formali e l'impostazione giuridica dello stesso concetto di cittadinanza – dei tipi di risorse sociali oggetto dei processi allocativi: una essenzialità che risulta del tutto indipendente dai criteri e dalle procedure elaborati e adottati dalla comunità⁹ e dai *decision makers*

⁸ Nell'ambito della letteratura dedicata alla relazione tra *accountability* e sistemi di welfare si vedano, tra gli altri, i saggi di P. Walker, "Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Service Organizations", *Social Policy & Administration*, 2002, Vol. 36 Issue 1, pp. 62-75; C. Scott, "Accountability in the Regulatory State", *Journal of Law & Society*, 2000, vol. 27 Issue 1, pp. 38-60; E.Z. Brodtkin, "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", *Social Service Review*, 1997, Vol. 71, Issue 1, pp. 1-32; R. Mulgan, "Comparing Accountability in the Public and Private Sectors", *Australian Journal of Public Administration*, 2000, vol. 59, Issue 1, pp. 87-97; T. Cutler-B. Waive, "Advancing Public Accountability? The Social Services 'Star' Ratings", *Public Money & Management*, 2003, vol. 23, Issue 2, pp. 125-128, B.S. Romzek-J.M. Johnston, "State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability", *Public Administration Review*, 2005, vol. 65, Issue 4, pp. 436-449. Il tema verrà ulteriormente affrontato *infra*, § 3.

⁹ "Comunità" è qui intesa nel senso di "responsive community" descritto da A. Etzioni, "The Attack on Community: The Grooved Debate", *Society*, 1995, pp. 12-17, idea intorno alla quale si raccoglie la scuola dei *responsive communitarians* in cui si riconoscono, tra gli altri, Philip Selznick e William Galston. Un'ulteriore precisazione riguarda la distinzione tra comunità in senso territoriale, alla base della costituzione delle entità prevalentemente geografiche che definiscono formalmente gli attori della programmazione, e comunità "di identità", queste ultime fondate su identità e pratiche sociali maggiormente condivise. Alcuni piani di zona evidenziano un esplicito passaggio dalla prima alla seconda (privilegiata nel corso della nostra ricerca) accezione di "comunità". È il caso, per esempio, del piano di zona 6 Genovese (Comune capofila Recco). Nel capitolo 1 della seconda parte dell'aggiornamento del piano per l'anno 2003, intitolato *Lo sviluppo dell'associazionismo intercomunale*, il passaggio del comune di Sori dal distretto sociale 77 Recco-Uscio-Avegno al distretto sociale 76 Bogliasco-Pieve Ligure viene descritto nei termini seguenti: «Nel piano di zona dello scorso anno era stato indicato il consolidamento dell'associazionismo intercomunale tra i principali obiettivi della zona. L'occasione di rinforzare la gestione associata dei servizi sociali è stata rappresentata dalla ridefinizione dei confini dei distretti extra-urbani. Il Comune di Sori, prima afferente al distretto 77, dal 1° gennaio 2003 è parte del distretto 76 Bogliasco-Pieve Ligure-Sori. L'operazione è stata condotta in considerazione della maggiore uniformità territoriale e sociale del Comune di Sori con Bogliasco e Pieve Ligure. [...] La circostanza del riassetto dei distretti 76 e 77 ha consentito la riformulazione degli accordi tra i singoli Comuni finalizzata sostanzialmente ai seguenti obiettivi: migliore gestione associata dei servizi distrettuali; costruzione del bilancio distrettuale; identificazione chiara delle funzioni distrettuali; definizione e formalizzazione del ruolo di responsabile di distretto; definizione delle funzioni della Conferenza di distretto. Si vedano anche l'articolo "La provincia benedice la Comunità del Golfo", *Il Secolo XIX* del 25/02/2005 e l'intervista dell'autrice al Sindaco di Sori Luigi Angelo Castagnola in data 22/05/2005. Sulla necessità di una rielaborazione teorica del concetto di "comunità" come fonte di coesione so-

per dare concreta soddisfazione ai bisogni. Questa osservazione consente di qualificare i *social rights* come

rights to resources to meet needs. As resources are not infinite it follows that access to these resources must be rationed in some way. Within the welfare state it is the role of front-line welfare professionals to ration access to these resources¹⁰.

Si tratta inoltre di rivisitare – come si suggerirà nel §3 – alla luce di nuovi principi il tema delle garanzie tradizionalmente associate all'idea stessa di "diritti".

In questa fase avanzata della ricerca appare quindi opportuno procedere ad una valutazione dell'incidenza della modalità di individuazione e categorizzazione dei bisogni che configura il modello *bottom up*¹¹ sulla elaborazione concettuale di quelli che sono stati definiti «diritti sociali di cittadi-

ziale e di *network* sociale di cooperazione si esprimono inoltre P. Walker, "Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Service Organizations", cit., p. 71 e A. Amin-N. Thrift, "European regions: from markets and plans to socio-economic and powers of association", *Economy and Society*, 1995, vol. 24, Issue 1, pp. 41-66.

¹⁰ K. Rummery-C. Glendinning, "Access to Services as a Civil and Social Rights Issue: The Role of Welfare Professionals in Regulating Access to and Commissioning Services for Disabled and Older People under New Labour", cit., p. 533.

¹¹ Il concetto di "bisogno" costituisce, in generale, l'anello di congiunzione tra i sistemi di *welfare* e le tecniche di pianificazione, come osserva anche R. Fischler, "Toward a genealogy of planning: zoning and the Welfare State", *Planning Perspectives*, 1998, 13, pp. 389-410, p. 395 attribuendo in particolar modo alle tecniche di pianificazione urbanistica una funzione di "normalizzazione sociale" che, tra le altre cose, ha storicamente inciso sull'estensione della elaborazione del concetto di *police power*: «...an important piece of evidence as to the link between planning and welfare is the common reference to people's needs. The term 'need' denotes a conceptual foundation of modern political theory, as 'demand' represents a cornerstone of economic thought. Moreover, it is really a linguistic shorthand for a whole apparatus of professional practice, a system of analysis and intervention that rests on the identification of categories of needs, the estimation of their distribution and prevalence in given groups, and the formulation of measure of collective action. Social welfare... is 'collective action centred around the concept of human need', as opposed to market demand. The Welfare State... is a support mechanism for 'those unable to meet their basic needs through participation in the economic market'». Il tema è affrontato anche in M. Raiteri, *Diritto, regolazione, controllo*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 177-202. Inoltre J. Davidson, "Notions of need: administering discretionary social assistance payments in the UK and the Netherlands", Paper presented at E-SPANet Conference "Welfare Values and Welfare Cultures", Oxford, 9-11 September 2004, pp. 2, 3 e 6 osserva che i *decision-makers* "interpretano" i bisogni alla luce del principio di *self-responsibility* e degli obiettivi e delle risorse delle organizzazioni nell'ambito delle quali si collocano i processi decisionali: non si tratta di una definizione fissa e universale, ma di una concezione 'normativa' dei bisogni, dinamica, contestuale e coerente con la meritevolezza percepita secondo criteri specificamente riferiti al contesto territoriale.

nanza» o, più sinteticamente, «diritti sociali» o, ancora, «diritti positivi» o «diritti di seconda generazione»¹². L'innovatività della prospettiva analitica qui proposta emerge dalla constatazione che fino ad oggi, anche se con qualche significativa eccezione, l'approccio dei "diritti" e l'approccio dei "bisogni" sono stati tenuti rigorosamente separati¹³. Il tentativo di coordinare i due orientamenti è reso possibile, in primo luogo, dalla rivalutazione della centralità del ruolo del diritto nei processi di produzione delle politiche pubbliche. Queste ultime rappresentano un significativo contesto sperimentale per l'analisi delle conseguenze della trasformazione delle norme giuridiche in strumenti di programmazione e pianificazione sociale, nonostante alcuni tratti problematici connessi al tradizionale carattere pubblicistico della funzione assistenziale in un contesto sempre più marcatamente contrassegnato da processi di privatizzazione e contrattualizzazione dei servizi e delle prestazioni di welfare¹⁴. In secondo luogo il tentativo propo-

¹² C. Brooks, J. Manza, "The Welfare State, Public Opinion, and Power Resources Theory: Social Rights Support and Welfare State Regimes in Cross-National Perspective", Conference Papers – American Sociological Association, 2004 Annual Meeting, San Francisco, p. 10; M. Tushnet, "Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review", *Texas Law Review*, 2004, vol. 82, pp. 1895-1919; C. Salazar, "I diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale", in P. Costanzo, S. Mordegli (a cura di), *Diritti sociali e Servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 161-211, in particolare pp. 164-166. Per la tipologia dei diritti (di prima, seconda e terza generazione) si veda anche J. Griffin, "Welfare Rights", *The Journal of Ethics*, 2000, 4, pp. 27-43, p. 28 il quale colloca temporalmente i diritti di welfare o di seconda generazione intorno alla metà del ventesimo secolo, anche se antesignani di tali diritti sono rinvenibili sia in *The Rights of Man* di Thomas Paine (1792) sia nella *Declaration* francese del 1793.

¹³ A. Y. Drewett, "Social Rights and Disability: the language of 'rights' in community care policies", cit., p. 116 osserva: «I suggest that 'rights' approaches have a very strong connection with theories of needs and that, in this way, the needs versus rights argument is simplistic. Theories of needs often support, and even underlie rights-based language».

¹⁴ Questo approccio analitico è stato elaborato ed approfondito nell'ambito delle ricerche P.R.I.N. 2000 *Cultura giuridica e politiche pubbliche negli anni Novanta* (responsabile scientifico A. La Spina) e 2001 *Strumenti regolativi, dinamiche istituzionali e processi di legittimazione nella convergenza dei sistemi giuridici* (responsabile scientifico A. Febbrajo), che hanno visto impegnate le unità di ricerca di Catania, Macerata, Napoli e Palermo e, in particolare, nel programma di ricerca *Vincoli culturali e razionalità economica nella ridefinizione sociologica dell'azione amministrativa: significati, procedimenti e politiche* dell'unità di Catania coordinato da C. Pennisi inserito nel P.R.I.N. 2000. In letteratura, in particolare di area francese, si vedano P. Lascombes, "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'Année Sociologique*, 1990, vol. 40, pp. 43-71 e D. Renard, J. Caillousse, D. de Béchillon (sous la direction de), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., 2000. Recentemente è stato rilevato che nell'ambito del *policy-making* e dell'offerta di servizi le nozioni di "mercato" e di "contratto" vengono sempre più di frequente sostituite dalle "metafore" della "comunità" e della "partnership" (tra diverse parti del settore pubblico e tra settori del pubblico, del privato e della comunità) incentrate sul principio di auto-

sto è reso possibile dai modi in cui la tecnica – *giuridica*, ancor prima che politica – della programmazione consente e favorisce forme di "democrazia partecipata"¹⁵ sul piano dell'individuazione concreta dei "programmi" a livello del welfare "locale". Su questo piano si intersecano due elementi apparentemente incoerenti quali la "razionalità" della dipendenza dalle misure assistenziali¹⁶ – che, in questa sede, è interpretata come l'esito principale di una configurazione dei diritti alle prestazioni assistenziali priva di condizionamenti – e la "personal responsibility" che struttura la prestazione nei termini di un controllo esercitato sullo *status* individuale che costituisce il presupposto dell'erogazione e a cui corrisponde una obbligazione del destinatario nei confronti dello "stato" che, in presenza di talune condizioni e garanzie procedurali, può essere modificata o revocata¹⁷. Sotto il profilo so-

organizzazione: si vedano M. Barnes, "Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare", *Social Policy & Administration*, 1999, vol. 33, No. 1, pp. 73-90; il numero speciale su *Public Private Partnership* della *Public Policy Research*, 2000, Vol. 7 Issue 3 pp. 125-186; M. Flinders, "The Politics of Public-Private Partnerships", *British Journal of Political International Research*, 2005, Vol. 7, pp. 215-239; M. Jones, "Restructuring the local state: economic governance or social regulation", *Political Geography*, 1998, Vol. 17, No. 8, pp. 959-988. Nel già citato saggio "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", Evelyn Brodtkin riferisce l'espressione "contratto di welfare" all'obbligazione bilaterale in cui il *government* è obbligato a fornire benefici e gli utenti sono obbligati ad agire in modi socialmente determinati. Tuttavia, mentre nel contratto sono normalmente specificati il tipo di obbligazione, il meccanismo di *enforcement* e la relazione principale-agente, nel caso del contratto di welfare i primi due elementi si rivelano spesso problematici e la relazione principale-agente incerta: l'autrice si chiede infatti se l'assistente sociale sia l'agente dello stato o dell'utente. P. Walker, "Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Service Organizations", cit., p. 64, riconduce la tecnica del *contracting out* nell'offerta di servizi ad una teoria neo-liberale della *governance* che, nell'ultima parte del ventesimo secolo, ha ridefinito in senso riduttivo il ruolo dello stato come esito dell'implementazione dell'agenda neo-liberale, caratterizzata dal bilanciamento tra stato, mercato e organizzazioni del terzo settore.

¹⁵ Espressione particolarmente problematica in quanto "democrazia locale" e "autonomia locale" sono normalmente, ma erroneamente, considerate fungibili: si vedano i rilievi di M. Powell, "In search of New and Old Localism", Paper presented at ESPAnet Conference "Welfare Values and Welfare Cultures", Oxford, 9-11 September 2004, p. 17.

¹⁶ Secondo alcuni studiosi tale razionalità costituisce l'elemento caratterizzante delle politiche sociali in tema di povertà: questa tesi è, per esempio, al centro del lavoro di L. Mead, *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, New York, Free Press, 1986; ma si veda, tra gli altri, anche S. Davoudi-R. Atkinson, "Social Exclusion and the British Planning System", *Planning Practice & Research*, 1999, vol. 14, No 2, pp. 225-236, p. 226.

¹⁷ Su cui si veda il § 3.

R.T. Riphahn, *Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits*, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 124, March 2000 e in *Review of Income and Wealth*, 2001, vol. 47 No 3, pp. 379-398 e N.J. Hirschmann, "Liberal Conservatism, Once and Again: Locke's 'Essay on the Poor Law' and Contemporary US Welfare Reform", *Constellations*, 2002, Vol. 9, No 3, pp. 335-355: l'autrice sostiene la tesi secondo cui la

ciologico-giuridico la rielaborazione teorica dei diritti all'erogazione delle prestazioni di *welfare*¹⁸ come conseguenza dell'implementazione delle politiche si propone quindi come il punto nodale del tema affrontato.

2. Attori, strutture, forme di responsabilità: idee per una rassegna

Il progressivo trasferimento della titolarità della funzione assistenziale da agenzie formate da “piccoli gruppi” – la famiglia, la chiesa, la comunità locale – ad un sistema politico accentrato è contestualizzato e motivato con l'altrettanto progressivo allentamento delle relazioni sociali oggetto dell'obbligazione di aiuto e con la trasformazione della nozione di “membership” – lungo un *continuum* che va da componente della famiglia a cittadino dello stato – a cui corrispondono diverse “abilities” che caratterizzano l'esercizio di tale funzione. Il declino delle istituzioni intermedie che si collocavano tra la famiglia e lo stato appare quindi una ineludibile conseguenza dell'affermazione dei diritti di welfare, la cui applicazione richiede un apparato estremamente complesso che soltanto lo “stato” può essere in gra-

poor law sarebbe l'antesignana delle odierne politiche di *welfare*. Il tema della *eligibility* e delle relative garanzie procedurali è trattato più estesamente in M. Raiteri, “Tecniche giuridiche e ‘universalità’ nella progettazione delle politiche di *welfare*” in P. Costanzo-S. Mordegli (a cura di), *Diritti sociali e Servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, cit., pp. 349-355 e in M. Raiteri, *Diritto, regolazione, controllo*, cit., pp. 60-64.

¹⁸ Anche in questo caso non mancano le posizioni critiche. A.Y. Drewett, “Social Rights and Disability: the language of ‘rights’ in community care policies”, cit., p. 125 riporta, per esempio, la tesi di P. Jones, *Rights. Issues in critical theory*, London, Macmillan, 1994, p. 171, secondo la quale il linguaggio dei diritti non contribuisce a risolvere il problema della mancanza di un criterio di giustizia distributiva sulla base del quale assegnare in concreto risorse limitate: «It is, of course, quite intelligible to say that people have a right to their fair share or to their just proportion of a community's resources, but, in judgements such as these, the real moral work is done by principles of fairness or justice and little is contributed by adding the language of rights to these principles. If we know what a just distribution is, we can settle what people should have without calling upon ideas of rights; but, in the absence of any independent criterion of distributive justice, the notion that people have rights will not tell us how to divide the cake». Tuttavia, il linguaggio dei diritti mediante il quale vengono “tradotte” le pretese alle prestazioni di welfare può assolvere anche funzioni positive, quali l'attenuazione dello stigma tradizionalmente ascritto agli utenti delle prestazioni di welfare, benchè I. Lødemel, *The Welfare Paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*, Oslo, Scandinavian University Press, 1997, abbia osservato che lo stigma è meno marcato nei sistemi di welfare centralizzati di matrice liberale (quale è quello inglese) caratterizzati da una restrizione dell'offerta, rispetto ai sistemi democratico-sociali, quale è quello norvegese (citato da J. Davidson, “Notions of need: administering discretionary social assistance payments in the UK and the Netherlands”, cit., nota 2 p. 4).

do di predisporre: «Welfare rights are destructive of the self-reliance on which all communities rest»¹⁹.

In tale contesto, anche alla luce della periodizzazione delineata da Griffin per descrivere la trasformazione della funzione assistenziale, è utile procedere ad una rassegna delle forme di responsabilità attribuite a diversi attori sociali in una varietà di modelli assistenziali che hanno caratterizzato diverse epoche storiche:

- la responsabilità *della famiglia*: elemento caratterizzante dei modelli più risalenti è stata recentemente rivalutata sia da un punto di vista concettuale, sia nell'ambito del sistema di welfare che caratterizza le democrazie “cristiane” dell'Europa continentale (cfr. *infra*)²⁰
- la responsabilità *della comunità*: è il modello che caratterizza, per esempio, il sistema seicentesco delle *parishes* descritto da Locke il cui obiettivo è quello di fronteggiare i fenomeni della povertà e della disoccupazione
- la responsabilità *collettiva*, soluzione oggi sostenuta dal movimento dei *welfare liberals* che annovera tra gli esponenti di maggiore spicco Robert Goodin²¹.

¹⁹ J. Griffin, “Welfare Rights”, cit., pp. 32 e 38.

²⁰ Si vedano, per esempio D. Thomson, “The welfare of the elderly in the past: a family or community responsibility?” in M. Pelling-R.M. Smith (eds.), *Life, Death and the Elderly: Historical Perspectives*, London; New York, Routledge, 1991, pp. 194-222; J. Finch-J. Mason, *Negotiating Family Responsibilities*, London, Tavistock-Routledge, 1993; P. Laslett-J. Oppen-J.E. Smith, “La parentela estesa verticalmente dell'Italia del XXI secolo”, *Polis*, 1993, 7, pp. 123-139; J. Millar-A. Warman, *Family Obligations in Europe*, London, Family Policy Studies Centre, 1996; W. Larner, “Post-Welfare State Governance: Towards a Code of Social and Family Responsibility”, *Social Politics. International Studies in Gender, State & Society*, 2000, Vol. 7, Issue 2, pp. 244-265.

²¹ R. Goodin, *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1988. Secondo A. Etzioni, “The Attack on Community: The Grooved Debate”, cit., p. 12, i *welfare liberals*, o *libertarians*, si contrappongono ai *communitarians* «spinning ever more tales about the choices that individual consumers, voters, or others make on their own, or they have come to depict communities as social contracts, something that freestanding individuals construct because it suits each one's individual purposes». Come osserva R. Fischler, “Toward a genealogy of planning: zoning and the Welfare State”, cit., p. 395, Goodin muove una critica alla centralità dei bisogni nelle politiche sociali: «Yet need is not the only possible basis of legitimation for social policy. Robert Goodin, for one, refutes need, as well as equality and community, as an acceptable philosophical basis on which to argue the legitimacy of state intervention on behalf of some members of society, substituting for it the idea of vulnerability to exploitation that material dependence creates. Yet he, too, acknowledges that the concept is unavoidable in a definition of social welfare as a political institution. If, as he writes, ‘the welfare state must be defined [and defended] primarily in terms of the mechanisms that it employs’ and in terms of its

Alcune analogie e differenze tra la responsabilità comunitaria di Locke e quella delineata dai *communitarian liberals* contemporanei sono state tratteggiate in un recente saggio di Nancy Hirschmann:

Locke's recommendation that members of the parish divide up responsibility for employing the poor strongly indicates that handling poverty and unemployment is a *community responsibility*, similar to views expressed by communitarian liberals like William Galston. Locke believes I have a responsibility to use my labor; and that responsibility is tied to the responsibility of others to help me enact it. Obviously, such community responsibility may well still violate the spirit, if not the letter, of contemporary arguments for collective responsibility put forth by welfare liberals such as Robert Goodin. And certainly, there is no denying that the coercive aspects of the neoconservative approach to welfare reform are consistent with Locke's work as well... Locke was harsh in his belief that coercing the poor to act in rational and industrious ways would produce the happiest outcome for the poor themselves, not just for the better-off who do not want to pay higher taxes²².

- la responsabilità dei *cittadini che finanziano la spesa pubblica* – e in ultima analisi le politiche redistributive – mediante l'imposizione fiscale.

Si tratta di un modello di responsabilità riconducibile, almeno secondo una ipotesi storiografica elaborata a metà degli anni '90, alla legislazione pauperistica inglese del XVI-XVII secolo:

Local liability for poor relief had implications for the behaviour of those who paid for it. The poor rate was levied on the occupiers of property, but fell ultimately on the owners as lower rents. While there was room for tenant and landlord interests to conflict, over the long term landlords controlled parish policy either directly through their economic and social power or indirectly through their choice of tenants²³.

- la responsabilità dell'*opinione pubblica* nella misura in cui svolge una funzione di controllo sui processi di produzione delle politiche pubbliche e, segnatamente, delle politiche sociali²⁴.

conventional intentions (as opposed to the desires of particular actors), then we must define it as a mechanism for the satisfaction of people's needs».

²² N.J. Hirschmann, "Liberal Conservatism Once and Again: Locke's 'Essay on the Poor Law' and Contemporary US Welfare Reform", cit., p. 347.

²³ P.M. Solar, "Poor relief and English economic development before the industrial revolution", *Economic History Review*, XLVIII, I(1995), pp. 1-22, p. 12.

²⁴ C. Brooks, J. Manza, "The Welfare State, Public Opinion, and Power Resources Theory: Social Rights Support and Welfare State Regimes in Cross-National Perspective", cit., p. 4.

Quest'ultima è una ipotesi recentemente formulata per spiegare le principali differenze tra i sistemi di welfare: le democrazie sociali scandinave, in cui indennità e servizi sono estesi a tutti i cittadini; le democrazie "cristiane" dell'Europa continentale occidentale, caratterizzate dal tentativo di bilanciare elevati livelli di *government entitlement* con le funzioni delle istituzioni tradizionali, in particolare la famiglia; infine le democrazie liberali dell'area anglosassone, caratterizzate da un uso estensivo di criteri fondati sull'accertamento del reddito nell'organizzazione dei programmi assistenziali e nella erogazione delle prestazioni²⁵.

Da questo punto di vista la dimensione saliente è

the degree to which individuals support public social provision as a right of citizenship in comparison to private alternatives. [...] the establishment of social rights...varies in tandem with the capacities of major classes, religious groups, and political parties to influence the direction of public policy. Power resources analysts have not investigated, however, whether the level of public support for social rights might help to explain welfare state regime differences (including their historical longevity), but the concept of social rights is readily cast as a subjective one, that is, as an object of public opinion²⁶.

Quello appena esaminato non è, tuttavia, il solo possibile riferimento alla responsabilità dell'opinione pubblica. In un recentissimo contributo Kate Stanley connette infatti tale responsabilità alle "conditionality policies" che costituirebbero la risposta al sostegno da parte dell'opinione pubblica nei confronti del sistema di welfare. Tuttavia l'autrice rileva che negli ultimi anni accanto all'estensione del fenomeno della condizionalità dei diritti è stato registrato un costante declino del sostegno da parte dell'opinione pubblica nei confronti delle misure di welfare. Questa associazione negativa fra i due fenomeni evidenzia pertanto la necessità di procedere con molta cautela nell'utilizzare la condizionalità alla ricerca del sostegno nei confronti di tali misure da parte dei *policy makers*²⁷.

- la responsabilità *individuale* è connessa al modo in cui risultano configurati nei diversi sistemi i "diritti" alle prestazioni di *welfare* (di cui si tratterà *infra*, § 3):

²⁵ Si veda anche P. Burstein, "Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?", *Social Forces*, 1998, 77, pp. 27-62.

²⁶ C. Brooks, J. Manza, "The Welfare State, Public Opinion, and Power Resources Theory: Social Rights Support and Welfare State Regimes in Cross-National Perspective", cit., p. 10.

²⁷ K. Stanley, "Sanctions and sweeteners. Rights, responsibilities and the welfare state", *Public Policy Research*, 2005, Vol. 12, Issue 1, pp. 37-43, p. 38.

...rights need to be reconfigured, rather than simply...expanded to previously excluded categories like the poor. For the individualism of liberal rights discourse as it currently stands allows conservatives to cast responsibility in individualist terms – the discourse of “personal responsibility” – in an ironic argument that, even though welfare dependency is a sickness bred by the system, it is up to individuals to get themselves out of the mess that the state has created: what Robert Goodin has called “blame responsibility.” By viewing responsibility as something that recipients must exercise (because their poverty is evidence that they are irresponsible) but that the privileged need not (because they already are responsible, by working and paying taxes), again imparting a conflictual and individualist character to the debate, the possibility of collective responsibility is muted²⁸.

Da qui è emersa, almeno a partire dalla elaborazione di Giddens, la stretta interconnessione tra *diritti e responsabilità* che è il tema portante del dibattito e il cui principale esito è di apportare una modifica radicale all’idea di cittadinanza sociale di Marshall condizionando l’*entitlement* all’assunzione di specifiche responsabilità da parte degli utenti e, in tal modo, producendo l’effetto di riaffermare il diritto di cittadinanza di questi ultimi:

Although Marshall saw citizenship as a status that entailed both rights and duties it is clear that a general concern with social rights, rather than responsibilities characterised his approach. Many (e.g. Etzioni, Mead, Giddens) have subsequently criticised his account for placing the idea of unconditional entitlement to welfare at the centre of his account. Marshall’s view that rights to welfare should be both universal and unconditional was shared by Titmuss, Tawney and others, who were also concerned to ensure that public welfare would lessen inequalities and foster a sense of social solidarity between citizens. Fifty years on the ideas that were central to these “conceptual architects of the welfare state” are viewed by many to be both outdated and likely to exacerbate passive welfare dependency²⁹.

L’accettazione di responsabilità specifiche – a livello *individuale* – da parte dei (potenziali) destinatari delle prestazioni e la conseguente sottolineatura della natura *condizionata* dei diritti alle prestazioni stesse³⁰ eviden-

²⁸ N.J. Hirschmann, “Liberal Conservatism Once and Again: Locke’s ‘Essay on the Poor Law’ and Contemporary US Welfare Reform”, cit., p. 349.

²⁹ P. Dwyer, “Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?”, *Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie*, 29 (2) 2004, pp. 265-287, pp. 267-8.

³⁰ Su cui *infra*, § 3. Nella dottrina italiana sulla distinzione tra diritti condizionati (sociali) e diritti incondizionati (inviolabili) si vedano A. Baldassarre, *Diritti sociali*, «Enciclopedia

ziano una irreversibile trasformazione della funzione assistenziale che da “carità ai poveri da parte dello stato” diviene parte dell’*entitlement* dei cittadini allo *state support*:

...previously permissive welfare regimes and the unconditional nature of their benefits marked out the poor as recipients of state charity rather than as citizens entitled to state support in return for their acceptance of specified responsibilities. Conditionality thus restores their right to equal citizenship status because... ‘only those who bear obligations can truly appropriate their rights’³¹.

- la responsabilità della pubblica amministrazione, diversificata in base ai modelli relazionali che si configurano tra l’amministrazione stessa, i cittadini ed (eventualmente) i *providers* di servizi e la comunità (nel modello di *network*) come esito delle trasformazioni dell’azione amministrativa conseguenti alla contrattualizzazione che caratterizza in modo sempre più marcato la funzione regolativa dell’amministrazione:

...regulation by contracts frames an intermediary role of the administrative responsibility, a role that is the pivot for post-bureaucratic administrative change. However, this intermediary role may have a very different premise and meaning. In the “company administration”, this role is defined by the position of the public administration in relation to the citizen in a triangular scheme: the public administration responsibility is indirect, because it is mediated by private providers. In the “shared administration”, the intermediary overtone of the PA responsibility it is not the attribute of a position or of a relationship; *it is the feature of processes*: it is linked with intermediation action among various and divergent strategies, interests and justifications³².

giuridica», vol. XI, Roma, 1989 e le considerazioni di C. Salazar, “I diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale”, cit., p. 168. Si veda inoltre S. Sevenhuijsen, “Caring in the third way: the relation between obligation, responsibility and care in Third Way discourse”, *Critical Social Policy*, 2000, vol. 20, No 1, pp. 5-37.

³¹ P. Dwyer, “Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?”, cit., p. 268.

³² L. Bifulco, T. Vitale, “Contracting of Social Policy in Local Welfare: A Change in Position of the Recipients?”, Paper presented at II ESPAnet Conference “European Social Policy – Meeting the Needs of a New Europe”, Oxford, 9-11 September 2004, p. 8. J. Martin, *Contracting and Accountability*, in J. Boston (ed.), *The State under Contract*, cit., pp. 36-55 individua la necessità di stipulare tre diversi contratti potenzialmente configgenti: tra l’utente e il *provider*, tra l’utente e il finanziatore e, infine, tra quest’ultimo e il *provider*. Sul tema della contrattualizzazione nei sistemi di *welfare* si veda anche *retro*, nota 14.

- la responsabilità politica degli enti locali, sottoposta a controllo (in ultima analisi) mediante le elezioni amministrative³³. La dimensione della responsabilità di *local government*, rapportata a quella dello stato centrale, è un indicatore di centralizzazione/decentralizzazione frequentemente utilizzato da economisti e politologi, benché risulti inadeguato quando non si instaura una perfetta corrispondenza tra la capacità decisionale che costituisce una “funzione” e la responsabilità “formale” connessa all’esercizio della funzione stessa³⁴.

In questa sede il tema può essere affrontato solo tangenzialmente, ma apparirà cruciale per la discussione dei risultati conclusivi della ricerca, che nella prima fase ha chiaramente evidenziato modalità eterogenee di implementazione delle politiche sociali collegate alla legge-quadro del 2000. In particolare, si tratterà di stabilire eventuali connessioni tra la dimensione del welfare “locale” che ha costituito l’oggetto della nostra ricerca e gli approcci “localistici” di volta in volta indicati come “municipalismo”, “autonomia”, “discrezionalità”, “*local government* debole” “democrazia locale”, “*self-government* locale”, ecc. che, ponendo l’accento su una varietà di elementi, contribuiscono a definire, da un lato, il modello dell’agenzia – in cui le *local authorities* risultano completamente subordinate al *central government* – e, dall’altro, il modello della *power-dependence*, caratterizzato da una sorta di co-partenariato tra *central government* e *local authorities*³⁵;

- la responsabilità *nei confronti dei diritti di cittadinanza*, che sono rappresentati in un sistema unitario di protezione dei cittadini posto interamente a carico dello Stato e fortemente influenzato dall’apparato teorico-politico dello Stato sociale³⁶.

3. L’*accountability* tra retoriche del welfare e frammentazione delle responsabilità

La rassegna di cui al paragrafo precedente, che ha consentito di delineare una serie di «responsabilità» relative alle prestazioni di *welfare* e alle politiche ad esse correlate, induce ad una riflessione sul legame che si è in-

staurato – come osserva, per esempio, Barnes – almeno a partire dagli anni ‘90 tra *responsiveness*³⁷ dei servizi, *empowerment* e (riscoperta della) comunità, oggi considerata una risorsa essenziale dal punto di vista della progettazione delle politiche³⁸.

Tale riflessione riconduce alla centralità della *accountability* nel quadro più generale tratteggiato mediante la configurazione di una responsabilità dello stato relativa all’offerta di servizi – tipica delle politiche che includono i servizi sociali – in cui, però, la determinazione dei contenuti, le modalità distributive e, in ultima analisi, la qualità dei servizi stessi sono delegate alle burocrazie di welfare e, conseguentemente, alla discrezionalità dei decisori³⁹.

In questo assetto, che viene delineandosi parallelamente all’assunzione del carattere pubblicistico della funzione assistenziale⁴⁰, il ruolo degli utenti risulta fortemente svalutato proprio a causa della peculiarità delle politiche sociali, in cui, come osserva Evelyn Brodtkin, la relazione tra clienti e burocrazie non prevede alcuna possibilità di *exit* come alternativa praticabile per il cliente e, conseguentemente, il contratto di *welfare* risulta di fatto privo della garanzia dell’*enforcement*; ma, soprattutto, perché i ruoli discordanti dei burocrati *street level*, quello di assistente sociale e quello di *agency enforcer*, tendono a sovrapporsi e a far emergere e prevalere una dimensione burocratica della professione.

³⁷ Si vedano, tra gli altri: V.L. Marando-M.M. Reeves, “State Responsiveness and Local Government Reorganization”, *Social Science Quarterly*, 1988, Vol. 69 Issue 4, pp. 996-1004; J.P. Pelissero, “Welfare and Education Aid to Cities: An Analysis of State Responsiveness to Needs”, *Social Science Quarterly*, 1985, Vol. 66 Issue 2, pp. 444-452; M. Bush-A.G. Gordon, “Client Choice and Bureaucratic Accountability: Possibilities for Responsiveness in a Social Welfare Bureaucracy”, *Journal of Social Issues*, 1978, Vol. 34 Issue 4, pp. 22-43; R. Kluwers, “Accountability for Performance in Local Government”, *Australian Journal of Public Administration*, 2003, vol. 62, Issue 1, pp. 57-69; G.D. Carnegie, “Promoting Accountability in Municipalities”, *Australian Journal of Public Administration*, 2005, vol. 64, Issue 3, pp. 78-87; A. Goddard, “Accounting and NPM in UK Local Government – Contributions toward Governance and Accountability”, *Financial Accountability & Management*, 2005, vol. 21, Issue 2, pp. 191-218.

³⁸ M. Barnes, “Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare”, cit., p. 74.

³⁹ E.Z. Brodtkin, “Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration”, cit., p. 7.

⁴⁰ Infatti, come osserva D.M. Weissman, “Law as Largess: Shifting Paradigms of Law for the Poor”, *Public Law & Legal Theory Research Paper* No. 02-19, 2002, University of North Carolina – Chapel Hill School of Law, disponibile (alla data del 30/11/2005) nel sito <http://www.law.unc.edu/faculty/researchpapers/>, la *charity* dei filantropi era caratterizzata da una estrema ambiguità: da un lato aveva la capacità di influenzare le istituzioni e di configurare la politica sociale; tuttavia, benché si trattasse di una funzione del tutto assimilabile a quella di *government*, era priva del requisito della *accountability* nei confronti del processo politico.

³³ M. Powell, “In search of New and Old Localism”, cit., p. 6.

³⁴ Ibidem, p. 16.

³⁵ Ibidem, pp. 7-8. Si veda anche il numero speciale dedicato alla *Local Governance* della *Public Policy Research*, 2004, Vol. 11 Issue 2 pp. 63-119.

³⁶ R. Marra, “Presentazione. Diritti e politiche sociali per gli anziani”, in R. Marra, (a cura di), *Diritti degli anziani e politiche sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. XI-XXII, p. XIV.

Lo scenario delineato muta radicalmente a seguito della frammentazione della responsabilità relativa all'offerta dei servizi, delle garanzie attribuite agli utenti come elemento essenziale della *regulatory state governance*⁴¹ e, conseguentemente, dell'estensione della *accountability* a nuovi attori, con l'incremento delle fattispecie di responsabilità e l'individuazione di nuovi centri di imputazione. Tale frammentazione produce un effetto moltiplicativo dei tipi di *accountability* – si distinguono una *accountability* ascendente, di tipo gerarchico, una *accountability* orizzontale, nei confronti di istituzioni “parallele”, e una *accountability* discendente, nei confronti di istituzioni e gruppi di livello subordinato – e, soprattutto, di valori – economici, sociali e procedurali, di coesione e sicurezza sociale – rispetto ai quali la *accountability* si configura attraverso due modelli generali: l'*interdipendenza*, che può fondarsi indifferentemente sull'autorità, sulla capacità informativa, sull'*expertise*, ecc. ma che è comunque determinata dalla dispersione delle risorse essenziali che rende gli attori reciprocamente dipendenti; e la *ridondanza*, in cui la sovrapposizione dei meccanismi di *accountability* può essere l'esito di un *design* istituzionale così come il risultato di contingenze, ma il cui effetto è comunque quello di circoscrivere la predominanza di taluni rispetto ad altri⁴².

Dal punto di vista sociologico-giuridico l'aspetto di maggiore rilievo risiede tuttavia nella constatazione che le strutture e i meccanismi di *accountability* fin qui riprodotti non ricalcano il tradizionale modello *giuridico* descritto dal diritto pubblico né sembrano rappresentare un modello alternativo di matrice neo-liberale, anche se su questo secondo aspetto le tesi proposte appaiono discordanti⁴³.

⁴¹ Si tratta di un mutamento nello stile di *governance* che passa da un modello caratterizzato dall'offerta diretta dei servizi pubblici tipica del *welfare state* ad un modello caratterizzato dalla supervisione dell'offerta da parte di altri soggetti descritto da C. Scott, “Accountability in the Regulatory State”, cit., p. 44 nei termini seguenti: «This shift is, in part, a response to the recognition that ‘total control’ models of state activity fail to deliver desired outcomes. The problem can be expressed in a number of ways: the limited capacity of central-state institutions to know what is best provided by state intervention; the tendency of highly active states towards fiscal crisis; the risk that state actors will be diverted from pursuit of public interest outcomes to the exercise of public power for the pursuit of narrower private interests; and the limited capacity of the instruments of state activity (and notably law) to effect change in social and economic systems».

⁴² C. Scott, “Accountability in the Regulatory State”, cit., p. 42.

⁴³ Nel senso indicato nel testo si esprime, ad esempio, L. DeLeon, “Accountability in a ‘Reinvented Government’”, *Public Administration*, 1998, vol. 76, Issue 3, pp. 539-558. *Contra*, fra gli altri, P. Walker, “Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Service Organizations”, cit., p. 64 il quale, oltre a negare la neutralità teoretica delle attuali proposte relative all'*accountability*, ricollega in modo diretto i modelli contrattuali di *accountability* alla teoria neo-liberale che si è affermata nell'ultima

4. Il tema delle garanzie tra discrezionalità e *management* delle risorse

Le politiche sociali rappresentano un osservatorio privilegiato della programmazione che si interpone tra il modello della legislazione per obiettivi e la concretizzazione di questi ultimi da parte dei professionisti del servizio sociale. Parallelamente emergono almeno due conseguenze di segno negativo: la possibilità che la gestione delle risorse sconfini in una incontrollata discrezionalità regolativa dei *policy makers*, elemento qualificante delle politiche in cui la responsabilità, assegnata allo stato, è disgiunta dalla titolarità delle decisioni relative alla concreta allocazione, secondo il modello discusso nel paragrafo precedente⁴⁴; e la possibilità che questa peculiare tecnica di implementazione sia in realtà utilizzata come una tecnica di controllo sociale dei comportamenti⁴⁵.

In questo scenario i diritti non si riconnettono semplicemente all'*esistenza* dei bisogni individuali, attivando direttamente un meccanismo di allocazione “*sulla base di comprovato e riconosciuto bisogno*” fondato sul criterio di giustizia distributiva “a ciascuno secondo i suoi bisogni”⁴⁶. Tali bi-

parte del ventesimo secolo: coerentemente con la riduzione del ruolo dello stato l'offerta di servizi è caratterizzata da processi di esternalizzazione.

⁴⁴ Il tema è affrontato in M. Raiteri, *Diritto, regolazione, controllo*, cit., pp. 151-163.

⁴⁵ Su cui si vedano le osservazioni di R. Fischler, “Toward a genealogy of planning: zoning and the Welfare State”, cit., *retro*, nota 11. Più in generale, sulla concezione delle politiche sociali come tecnica di controllo dei comportamenti si veda, anche in prospettiva storica, F.M.L. Thompson, “Social Control in Victorian Britain”, *The Economic History Review*, 1981, vol. 34, Issue 2, pp. 189-208, in particolare pp. 205 e ss.

⁴⁶ G. Tarello, “Il diritto e la funzione di distribuzione dei beni”, in S. Castignone-R. Guastini-G. Tarello, *Introduzione teorica allo studio del diritto. Prime lezioni*, Genova, Ecig, 1994⁷, pp. 211-223 osserva che «[S]i tratta di un sistema che si adatta a quei beni d'uso o servizi che possono essere illimitatamente prodotti, che una data società riesce a produrre in quantità tale da soddisfare tutti i bisogni, e i cui costi di produzione la società si assume ed è in grado di sopportare. Come è evidente, suscettibili di essere distribuiti con questo sistema sono sia beni d'uso (cibi, uso di abitazione) sia servizi (servizi sanitari). Come è parimenti evidente, la quantità di beni che possono essere allocati con questo sistema dipende da situazioni di fatto relative alla possibilità di provvista, da situazioni sociali relative alla possibilità tecnica ed alla abilità della pianificazione produttiva, e da scelte politiche compiute da una società. In ogni caso, solo alcuni beni possono, di fatto, essere così allocati. È tendenza delle società moderne allocare con questo sistema beni, che nella cultura moderna si ritengono non dover essere fatti oggetto di riserva: ad esempio il servizio sanitario. Quantunque per particolari beni e per brevi periodi di emergenza il ricorso a questo sistema sia storicamente non infrequente (es. distribuzioni di cibi), e quantunque non pochi istituti giuridici e sociali si siano in ambiti più o meno ristretti strutturati su questo sistema (istituti di sussidio, istituti benefici), non si può dire che sia un sistema generale: molte società storiche non hanno ad

sogni necessitano non solo di un esplicito riconoscimento ma, soprattutto, di una *formalizzazione* rispetto alla quale svolgono una funzione essenziale i processi di professionalizzazione che di fatto costituiscono uno dei fattori principali di regolazione dell'accesso alle prestazioni:

It involves untangling the relationships between individual needs, the ways in which these are formalized through professional processes of diagnosis and assessment, and further shaped by the judgements and behaviours of the various professional groups who play key roles in "gatekeeping" access to services⁴⁷.

Si tratta pertanto di distinguere in modo rigoroso la discrezionalità "amministrativa" (risalente ad una notissima elaborazione dottrinale) che potrebbe contrassegnare alcune decisioni dalla logica della gestione e della regolazione dell'accesso a risorse limitate, sulla base della considerazione che i diritti di *welfare* sono "diritti che costano"⁴⁸: tali logiche, infatti, spesso appaiono incoerenti sotto il profilo degli esiti e dei criteri decisionali adottati, ma ciò nonostante strettamente interconnesse:

...the authority does not have discretion in granting access to assessments (although in practice...they do in certain circumstances ration access to assessments as a way of managing scarce resources). However, there is no corresponding civil right protected in law to any particular social care services; local authority social services departments have, through the mechanism of care management, complete discretion in deciding who gains access to services. This was reiterated by the Gloucestershire ruling which reinforced the discretion that local authorities have in deciding what needs they will undertake to provide for, including the right of local authorities to take the availability of resources into account when providing social care services⁴⁹.

In questo scenario emerge l'esigenza di predisporre garanzie adeguate entro i processi regolativi: infatti oggi assistiamo ad un declino (che appare ormai inarrestabile) delle politiche sociali distributive e di protezione dei

esso fatto ricorso. Le sue proiezioni culturali, sotto forma di utopie e di ideologie operative, sono molto importanti, e crescenti» [pp. 217-218].

⁴⁷ K. Rummery-C. Glendinning, "Access to Services as a Civil and Social Rights Issue: The Role of Welfare Professionals in Regulating Access to and Commissioning Services for Disabled and Older People under New Labour", cit., p. 530.

⁴⁸ C. Salazar, "I diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale", cit., p. 167 osserva che questa caratteristica non è però esclusiva dei diritti sociali.

⁴⁹ K. Rummery, C. Glendinning, "Access to Services as a Civil and Social Rights Issue: The Role of Welfare Professionals in Regulating Access to and Commissioning Services for Disabled and Older People under New Labour", cit., p. 533.

diritti caratterizzate da una funzione esclusivamente *pubblicistica* in una prospettiva fortemente universalistica inquadrabile fra le *scelte pubbliche*⁵⁰.

A tale riguardo è possibile prospettare alcune soluzioni:

- la costituzionalizzazione dei diritti di welfare;
- la predisposizione di meccanismi di controllo indipendente nell'ipotesi della mancata consultazione degli attori coinvolti nel processo di pianificazione⁵¹;
- la predisposizione di garanzie *procedurali* per l'esclusione/uscita dai programmi assistenziali nella logica di un accesso alle prestazioni regolato dal principio di *eligibility*⁵².

La prima e la seconda delle soluzioni elencate risultano in parte sovrapponibili. Nel dibattito più recente il processo di costituzionalizzazione dei diritti di welfare, o *social welfare rights* di seconda generazione, quali i diritti alla sicurezza sociale o al minimo vitale⁵³, è infatti posto in relazione con

⁵⁰ In questa sede il tema viene affrontato solo marginalmente, ma alla opportunità di declinare in termini di "diritti" le istanze dirette ad ottenere prestazioni di *welfare* corrisponde, in linea con la teoria delle scelte pubbliche, la necessità di una "collective provision" di beni pubblici che tiene conto del, e in parte offre una soluzione al, problema della dimensione "locale" delle politiche: «localist or public choice models suggest that the public sector should be organized around various spatial scales of collective preferences. Centralist models suggest that public goods should be allocated geographically on the measured needs of each spatial location. Localist models are grounded in the Buchanan and Tiebout hypotheses: 'service clubs' and 'voting with your feet'. There is also a compromise of minimum standards financed at a national level, with variations above this level on a local basis» [M. Powell, "In search of New and Old Localism", cit., p. 23]. Quella richiamata è tuttavia una posizione che da un lato presuppone necessariamente il carattere pubblico della funzione assistenziale; dall'altro relativamente ai servizi sociali (così come per altri beni pubblici quali l'istruzione) sembrerebbe esclusa la possibilità di "variazioni locali" che darebbero luogo a quella che è stata definita "lotteria del codice di avviamento postale": la tesi, richiamata anche nel già citato saggio di Powell, è espressa con chiarezza da G. Stoker, *Transforming Local Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan 2004. Sulla collocazione dei servizi sociali tra i beni pubblici ho espresso qualche riserva in M. Raiteri, "Tecniche giuridiche e "universalità" nella progettazione delle politiche di *welfare*", in P. Costanzo-S. Mordeglià (a cura di), *Diritti sociali e Servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, cit., p. 351: «...servizi che, a rigore, non si possono definire "beni pubblici" ma che la teoria sulla "growth of government" colloca tra le "welfare expenditures" e per i quali valgono analoghi criteri di finanziamento e di produzione che si giustificano in funzione degli obiettivi redistributivi del sistema politico».

⁵¹ Il tema è affrontato in M. Raiteri, "Forme di giudiziizzazione del *rule-making*", in A. Febbrajo-M. Raiteri-A. La Spina (a cura di), *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Milano, Giuffrè, 2006, di prossima pubblicazione.

⁵² Si veda *retro*, nota 17.

⁵³ Su cui si veda *infra*, § 5. A proposito del minimo vitale si vedano le considerazioni di J. Griffin, "Welfare Rights", cit., p. 31 il quale distingue il problema etico della determinazio-

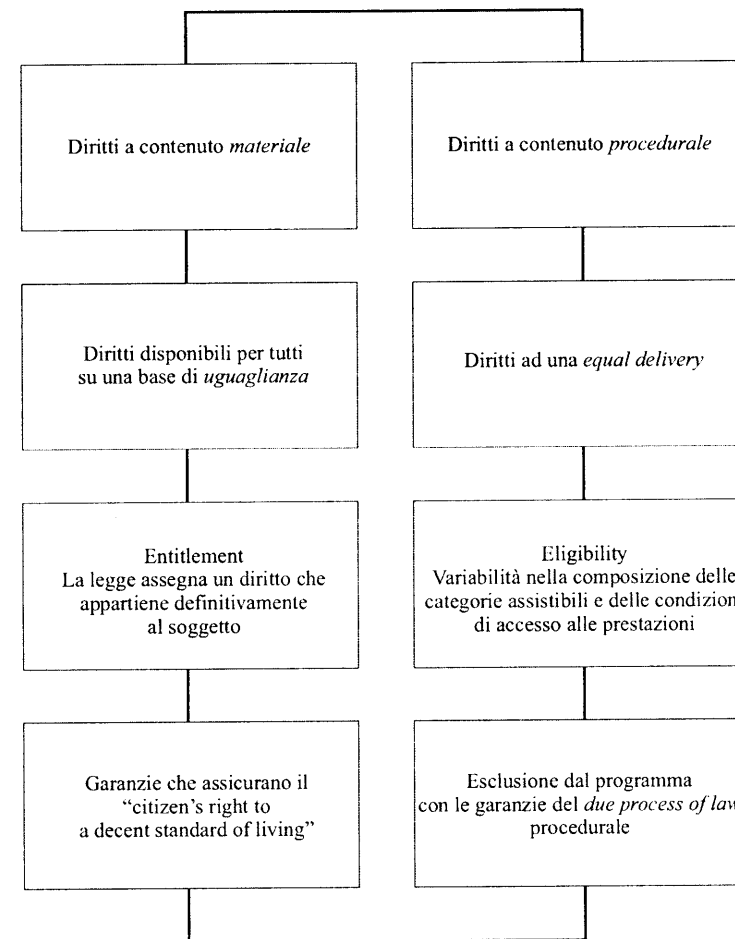
l'effettiva giustiziabilità di tali diritti in sede giurisdizionale. Questo meccanismo di *enforcement* collide con le conseguenze che tali decisioni potrebbero produrre su larga scala per i *budgets* dei sistemi politici o, in altri termini, con le implicazioni fiscali dei *“social welfare rights judicially enforced”*. Tali decisioni avrebbero l'effetto di ordinare le priorità delle politiche sociali e di allocare concretamente risorse finanziarie, sostituendosi in tal modo al legislatore nello svolgimento di una funzione tradizionalmente riservata a quest'ultimo⁵⁴. La conclusione, per alcuni aspetti paradossale, è che:

ne di un “minimo” soddisfacente da quello della decisione politica, dove la determinazione è affidata al *government* sulla base di condizioni sociali peculiari: «...there is also trouble with the idea of a “minimum provision.” Does ethics provide any satisfactorily determinate notion of the “minimum?” Or is this instead a matter for political decision about what a particular government may wish, and can afford, to grant to its citizens? If the latter, then the content of the right to welfare is determined, not by universal human status, but by particular social conditions. Some have defined the minimum level as “subsistence” – enough to keep alive. ... That would give the minimum a basis in universal human nature, in biological facts about what it takes to keep body and soul together. But the trouble with this definition is that no one (including the authors of the *Beveridge Report*) takes it literally». Nel panorama italiano si vedano, tra gli altri, i lavori di M.C. Agodi, “Strutture di decisione e strutture di comunicazione nelle politiche di sostegno al reddito: dall'assistenza economica alle politiche attive. Presentazione”, *Quaderni di sociologia*, 2003, vol. 47, fasc. 31, pp. 5-8; Id., “Procedimenti amministrativi e professioni sociali nel mutamento delle politiche di sostegno ai redditi”, *Quaderni di sociologia*, 2003, vol. 47, fasc. 31, pp. 45-65; M.T. Consoli, “Il ‘Minimo Vitale’ tra amministrazione e legislazione”, *Sociologia del diritto*, 1998, vol. 25, 2, pp. 51-78; Id., “Mediazione giuridica e politiche negli interventi a sostegno del reddito in Sicilia”, *Quaderni di sociologia*, 2003, vol. 47, fasc. 31, pp. 27-44; Id., “Cultura giuridica e politiche sociali: ipotesi per un'analisi dei servizi socio-assistenziali”, *Politiche sociali e servizi*, 2001, fasc. 2, pp. 421-431; R. Targetti Lenti, “Reddito di cittadinanza e minimo vitale”, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, vol. 59, 2, pp. 205-239 e le relazioni di M.C. Agodi-M.T. Consoli, “Dall'assistenza economica alle politiche attive di sostegno al reddito: un laboratorio aperto per la ricerca e per la valutazione”; E. Amaturò, “La valutazione del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli”; D. Contini-N. Negri, “Tra dati di archivio e indagini *ad hoc*. Esperienze di ricerca sull'assistenza economica a Torino”; D. Mesini-E. Ranci Ortigosa, “La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: dal disegno al suo (mancato?) utilizzo”; A. Ranieri-C. Dell'Aquila, “Verso il Reddito di Ultima Istanza: una valutazione del potenziale impatto finanziario e degli effetti distributivi della nuova misura” presentate nel corso del *workshop* “La valutazione degli interventi di assistenza economica: reddito minimo di inserimento e minimo vitale” al VII congresso nazionale dell'Associazione italiana di valutazione *La rete e l'arcipelago: viaggio tra le pratiche della valutazione italiana* (Milano 2002).

⁵⁴ B. Ackerman, “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, 2000, vol. 113, pp. 633-729; trad. it. *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, Carocci, 2003, p. 107, sostiene che i giudici non hanno la capacità di individuare ed imporre le variazioni di bilancio necessarie per trasformare i diritti positivi (e costituzionalizzati) al benessere economico e sociale in realtà sociali effettive, con la conseguenza che

constitutions with judicially enforceable social welfare rights are even more strongly counter-democratic than those with traditional civil liberties and civil rights. That, finally, is an argument against recognizing such rights⁵⁵.

Tav. 1 – Diritti a contenuto materiale e procedurale



La terza soluzione implica invece una diversificazione concettuale tra diritti a contenuto procedurale e diritti a contenuto materiale, i cui rispettivi caratteri sono sintetizzati nella Tavola 1.

«le garanzie costituzionali in materia di *welfare* potrebbero non valere la carta su cui sono scritte».

⁵⁵ M. Tushnet, “Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review”, cit., p. 1897.

I diritti a contenuto materiale presuppongono una “titolarità” individuale a cui vengono associate due conseguenze di segno negativo: innanzitutto una deviazione dell’attenzione dai problemi strutturali della povertà; inoltre l’impossibilità di configurare l’azione dei (potenziali) destinatari delle prestazioni di welfare come una *azione collettiva*, in quanto tale caratterizzata dagli esiti connessi alla produzione di esternalità, rappresentandola invece – in modo riduttivo – come la sommatoria di azioni individuali spesso contrastanti⁵⁶:

...entitlement to welfare payments is often cast as an individual right without attention to the larger issues of the structure of poverty, how race and gender discrimination makes it more difficult for some groups of people to fight their way out of poverty, or why it is that women are the ones who care for children. Indeed ... in court cases such as *Shapiro v. Thompson*, and the more recent *Saenz v. Roe*, in which states attempted to limit welfare benefits by establishing one-year residence requirements for eligibility – is the constitutional right of individuals to travel freely between the states rather than, say, a right to subsistence based on national citizenship. Such an approach conceives of welfare recipients not as a collective group, but rather a coincidental collection of individuals who can be protected only through rights that each could use individually and separately. Individualism has been central to liberal approaches to welfare and welfare rights, and cannot be jettisoned without serious historical revisionism⁵⁷.

5. Politiche sociali e costituzionalizzazione dei diritti di seconda generazione

In un recente saggio, intitolato *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*, Mark Tushnet affronta il tema delle connessioni tra la configurazione dei diritti di seconda generazione, il riconoscimento esplicito del loro *status* costituzionale, le garanzie relative ai diritti di *welfare* sociale

⁵⁶ Con riferimento alla tematica delle politiche di welfare, l’idea espressa nel testo è ben esplicitata da M. Barnes, “Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare”, *Social Policy & Administration*, cit. Si dovrebbe però trattare di una analisi empirica avente ad oggetto servizi specifici poiché, come osserva B. Schaffer, “Social Planning as Administrative Decision-making”, *Journal of Development Studies*, 1970, Vol. 6 Issue 4, pp. 29-46, p. 38, l’erogazione di alcune prestazioni consente di istituire relazioni tra amministrazione ed utenti regolari o ricorrenti, con la conseguente categorizzazione dell’utenza, spesso estremamente “specializzata”, mentre altri tipi di relazioni sono caratterizzati dall’occasionalità o sono comunque rivolti a categorie “generali”.

⁵⁷ N.J. Hirschmann, “Liberal Conservatism Once and Again: Locke’s ‘Essay on the Poor Law’ and Contemporary US Welfare Reform”, cit., p. 348.

previste dalle costituzioni contemporanee e il principio della separazione dei poteri. In tale contesto Tushnet individua tre modalità di riconoscimento “costituzionale” dei diritti sociali, di cui in questa sede è utile ripercorrere i caratteri principali⁵⁸.

La prima modalità consiste nella elencazione di diritti non giustiziabili.

Il nucleo della non giustiziabilità consiste nella sottrazione delle disposizioni costituzionali ad un *enforcement* di natura giurisdizionale in quanto la costituzione assegna tale funzione ad una diversa branca del sistema politico⁵⁹. In altri termini affermare che «separation of powers principles bar courts from enforcing a particular right»⁶⁰ equivale a sostenere che il diritto di cui si tratta non è giustiziabile. Ciò nonostante è possibile affermare anche in questo caso un “diritto” a pieno titolo nella misura in cui il legislatore elabora e predisporre garanzie relative a diritti non giustiziabili – individuati dalla costituzione – per ragioni che travalicano l’adempimento dell’obbligo politico e la pressione dell’opinione pubblica verso l’implementazione di politiche coerenti con i principi costituzionali.

La seconda modalità di riconoscimento “costituzionale” dei diritti sociali configura la giustiziabilità nei termini della violazione dei principi costituzionali da parte del legislatore (analogamente alla procedura del controllo di costituzionalità delle leggi che caratterizza il modello europeo continentale).

Infine, la terza modalità di riconoscimento “costituzionale” dei diritti sociali si estrinseca in una *enforceability* completa, tipica dei diritti di libertà e dei diritti civili.

Tushnet ricollega tali modalità di “riconoscimento” della natura costituzionale dei diritti di welfare sociale a due schemi di *enforcement* di carattere giurisdizionale. Il primo, definito *enforcement* in senso debole, affianca ad una elencazione dei diritti disgiunta dalla giustiziabilità (di cui si è trattato in precedenza) la cosiddetta programmazione a tempo indefinito, ossia la richiesta, indirizzata ai *policy makers*, di elaborare piani con l’obiettivo di eliminare le violazioni dei principi costituzionali entro un periodo di tempo *ragionevole*, ma non predeterminato. La predisposizione del piano impone alle corti di “autolimitarsi” in modo da consentire ai *decision makers* di implementare

⁵⁸ È utile introdurre una distinzione tra *social welfare rights* e *social and economic rights*: secondo alcuni autori, infatti, la prima categoria va specificamente riferita all’offerta di beni sociali rivolta a categorie di utenti portatori di bisogni, mentre la seconda è riferita a diritti indifferentemente assegnati a tutta la popolazione in base ad una concezione “universalistica”.

⁵⁹ Su questo punto la tesi non diverge in modo significativo da quella di B. Ackerman, “The New Separation of Powers”, cit., p. 108.

⁶⁰ M. Tushnet, “Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review”, cit., p. 1900.

il piano entro un contesto teorico definito “sperimentalismo democratico”⁶¹. Nel caso di una imperfetta implementazione del piano l'intervento dei giudici può tuttavia essere sollecitato anche dagli utenti affinché venga disposto un monitoraggio periodico. A loro volta i *policy makers*, assoggettati a responsabilità per le carenze e le difficoltà applicative del piano, possono chiedere ai giudici di apportare modifiche sostanziali al piano stesso alla luce dell'esperienza derivante dall'implementazione.

L'*enforcement* in senso forte consiste invece nella individuazione di obiettivi il cui raggiungimento entro limiti temporali predeterminati costituisce oggetto di valutazione mediante appositi indicatori. Tuttavia questa modalità di *enforcement* è considerata inadeguata ai diritti di *welfare* sociale, che la teoria costituzionale americana considera diritti sostanziali “deboli” dal punto di vista dell'effettività.

Si delinea in tal modo una “interazione” tra *policy makers* e giudiziario che pone significativi problemi sotto il profilo della separazione dei poteri, ossia il nucleo intorno al quale è incentrata la *concreta* possibilità di costituzionalizzare i diritti di welfare sociale. Benché la modalità programmatica delle politiche sociali sia considerata una soluzione *debole* nell'ambito del processo di elaborazione dei diritti sociali occorre osservare che il giudiziario svolge un ruolo essenziale nella elaborazione del piano, e conseguentemente nella implementazione della politica sociale, soprattutto dal punto di vista dell'adeguamento del piano stesso ai processi e alle trasformazioni sociali.

Da questi spunti di dibattito emerge un aspetto centrale della discussione, ossia la relazione tra l'esigibilità dei diritti⁶² e la configurazione in termini di *diritti* delle istanze dirette ad ottenere le prestazioni di welfare.

Come ha recentemente osservato Peter Dwyer la ormai acquisita centralità del *conditional entitlement* ha sistematicamente compromesso l'idea di “welfare rights”, a cominciare dalle posizioni tradizionali degli “architetti

concettuali del *welfare state*” (Marshall, Titmuss, Tawney, ecc.). Tali posizioni, che esprimevano la centralità dell'universalità e, parallelamente, l'assenza di vincoli imposti alle erogazioni, avrebbero infatti (avuto) l'effetto di acuire una dipendenza passiva dalle prestazioni di welfare e, soprattutto, di modificare in modo radicale il concetto di redistribuzione, che non sarebbe più – *materialmente* – riferita alla “ricchezza” ma – *proceduralmente* – alle “opportunità”: infatti la necessità di cogliere tali opportunità rientra nello schema della già descritta obbligazione nei confronti dello “stato”⁶³. Pertanto la distinzione tra diritti incondizionati e condizionati – questi ultimi caratterizzanti le politiche sociali contemporanee – si connette ad una responsabilità che, da un lato, (ri)definisce di fatto il concetto di “cittadinanza” e, dall'altro, viene essa stessa riformulata nei termini del *contrattualismo di welfare*:

Access to welfare benefits is one side of the contract between the citizen and community which has as its reverse side various responsibilities that the individual citizen is obliged to meet: as a condition of eligibility for welfare benefits, the state may legitimately enforce these responsibilities, which centrally include the responsibility to work⁶⁴.

⁶¹ M.C. Dorf, C.F. Sabel, “A Constitution of Democratic Experimentalism”, *Columbia Law Review*, 1998, vol. 98, pp. 267-473, in particolare pp. 267 e 283; C.F. Sabel, “A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism”, in *Governance in the twenty-first century*, Paris and Washington, D.C., 2001, pp. 121-148; M. Tushnet, “Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review”, cit., nota 97, p. 1910; R.B. Stewart, “Il diritto amministrativo nel XXI secolo”, trad. it. in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 1, pp. 1-29.

⁶² Su cui nel recente panorama italiano si vedano le considerazioni di I. Berrino, “Esigibilità dei diritti degli anziani: il contributo del Servizio sociale professionale”, in R. Marra (a cura di), *Diritti degli anziani ...*, cit., pp. 165-181, in particolare, pp. 168-169: l'autrice affronta il tema dal punto di vista di una distinzione tra diritti *sanciti* e diritti *esigibili* in cui l'effettiva concretizzazione dei diritti dipende dall'adeguatezza del livello di offerta dei servizi sociali.

⁶³ P. Dwyer, “Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?”, cit., pp. 267-268. Viceversa K. Stanley, “Sanctions and sweeteners. Rights, responsibilities and the welfare state”, cit., p. 37 evidenzia nel pensiero di Beveridge la connessione tra condizionalità dei benefici e diritti di welfare. In senso antitetico alla tesi di Dwyer nel recente panorama italiano si è espresso R. Marra, *Presentazione. Diritti e politiche sociali per gli anziani*, cit., pp. XIII-XIV il quale osserva: «L'assunzione da parte delle politiche sociali universalistiche del Novecento del compito di gestire integralmente e organicamente «il sistema dei bisogni», ha radicato e progressivamente ampliato nelle relazioni tra Stato e cittadini il riferimento ai diritti. Esito niente affatto scontato rispetto alle teorizzazioni dell'economia politica e della filosofia dell'Ottocento, ma certo ben comprensibile in un ambiente politico-culturale più tardo, con la crisi dello Stato liberale e l'«invenzione» dei diritti soggettivi pubblici. Ne è risultata in definitiva un'aspettativa intensa, e praticamente efficace, di cittadinanza sostanziale che occupa ormai stabilmente lo spazio politico delle democrazie occidentali, e rispetto alla quale qualsiasi risposta diversa da una di tipo istituzionale appare intrinsecamente inappropriata. Sono mutate le politiche sociali, ma gli impulsi che esse hanno generato, una forte idea di cittadinanza appartenenza, la declinazione di essa in termini di diritti, non sembrano affatto aver esaurito la loro azione. D'altra parte, proprio il significato politico assunto dal *welfare* come garante/regolatore dell'applicazione dei diritti, e dei conflitti tra diritti, al di là delle finalità di sostegno al ‘benessere’ dei cittadini, rendono problematica ogni prospettiva di disimpegno regolativo da parte delle istituzioni».

⁶⁴ S. White, “Review article: social rights and social contract – political theory and the new welfare politics”, *British Journal of Political Science*, 2000, 30, pp. 507-532.