

Servizio sociale e welfare in Italia: la necessità di una nuova «grammatica» per le politiche pubbliche. Nota introduttiva

Ugo Ascoli e Alessandro Sicora

Il welfare state italiano ha sempre privilegiato i trasferimenti monetari rispetto ai servizi, specialmente nell'ambito delle risposte ai bisogni socio-assistenziali o alle problematiche del lavoro. Nei «trenta anni gloriosi», come è noto, l'intervento pubblico a fini sociali, nell'ambito dei servizi, ha continuato a fornire risposte «istituzionalizzanti», dai minori agli anziani poveri o malati ai malati mentali: orfanotrofi, istituti per minori, ospizi e manicomi. Solo nel periodo successivo, a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, ha cominciato a manifestarsi, sia pure timidamente, anche nel nostro paese una «moderna» cultura dei servizi, raccordati con il territorio e volti alla prevenzione, alla promozione della salute, alla riabilitazione, al recupero e al reinserimento dei soggetti svantaggiati, alla tutela e all'*empowerment* dei più deboli: dalla sperimentazione dei primi servizi di assistenza domiciliare alla nascita degli asili nido comunali, dalla «apertura» dei manicomi per mirare all'inserimento sociale dei «matti» ai consultori, dalla fine delle classi differenziate al pieno inserimento scolastico degli alunni con disabilità, alla nascita delle Unità socio-sanitarie locali, alla legge sull'interruzione volontaria di gravidanza.

Questa sorta di «rivoluzione culturale» ha incontrato grandi resistenze e ha impiegato molto tempo a dispiegare alcuni risultati importanti: esaurita la grande fase della mobilitazione sociale e civile degli anni settanta, che ha sicuramente contribuito in modo rilevante alla trasformazione di alcune importanti politiche di welfare, si è proceduto, infatti, con grande lentezza nel paese e in modo assai disforme nelle varie regioni. Solo sul finire degli anni novanta c'è stato un «sussulto» della politica che ha segnato un vero e proprio momento di discontinuità: sono nati i servizi pubblici per l'impiego, gestiti nei territori, ponendo fine ai polverosi e inefficaci uffici di collocamento del Ministero del Lavoro; è stato finanziato per la prima volta un «Piano nidi» per colmare uno dei «buchi neri» del nostro sistema di servizi per l'infanzia; si è sperimentato un programma di «Reddito minimo di inserimento» che superasse la politica assistenziale dei sussidi e collegasse l'erogazione di una prestazione monetaria a un piano personaliz-

zato di servizi volto alla rimozione delle cause dello stato di indigenza; si è arrivati con la riforma dei servizi e delle prestazioni sociali (legge 328/2000) a progettare finalmente un'architettura welfarista in base alla quale Stato, Regioni, Province e Comuni, ciascuno con compiti definiti, avrebbero dovuto dar vita a un «sistema» incentrato su un nuovo «diritto» di cittadinanza, in conseguenza del quale tutti sarebbero stati in grado di ottenere una risposta ai propri bisogni socio-assistenziali. Dopo istruzione e sanità, le architravi universalistiche su cui tuttora poggia il nostro welfare pubblico, si intravedeva finalmente un nuovo «pilastro» tendenzialmente universalistico. Ciò a oltre un secolo, facevano notare i commentatori, dalla prima e unica riforma dei servizi socio-assistenziali, quella del Governo Crispi del 1890! Nel frattempo si era andato configurando il nuovo «welfare mix» di fine secolo: la legislazione speciale su volontariato e cooperazione sociale prima, e quella successiva sulle onlus e sull'associazionismo di promozione sociale, avevano dato forma al quadro in cui si sarebbero andati a collocare i rapporti di collaborazione fra soggetti pubblici e terzo settore, soprattutto nell'ambito dei servizi sociali alla persona e sanitari. Tale nuova atmosfera ha indubbiamente contribuito a una crescita dei servizi, che, tuttavia, non è stata in grado di colmare vuoti storici e disuguaglianze territoriali assai rilevanti, soprattutto fra Nord e Sud. In quegli anni comunque le professioni del sociale escono dal cono d'ombra nelle quali si erano trovate fino ad allora: si mette mano ai percorsi formativi e il «social work» guadagna una posizione meno marginale sulla scena delle politiche sociali. Tale legittimazione trova, ad esempio, un preciso riscontro nella creazione di percorsi universitari per esercitare l'attività di assistente sociale, alla stessa stregua di quanto già presente in altre professioni tradizionalmente più consolidate. Lo spazio del welfare sembra aprirsi a una crescente presenza di servizi, caratterizzati da un importante presidio delle professioni di aiuto, fra cui principalmente la figura dell'assistente sociale. Tale prospettiva, tuttavia, subisce un importante stop con il nuovo secolo: resistenze culturali, incapacità delle classi dirigenti sia a livello centrale che periferico e controtendenze politiche, unitamente alla Grande Recessione, alle conseguenti «politiche di austerità» e alla debolezza dei soggetti della rappresentanza sociale e professionale, hanno contribuito a processi di reazione alle innovazioni e di delegittimazione del lavoro sociale, così come del lavoro pubblico. Le prepotenti «iniezioni» di cultura mercatista, aziendalista e di tipo ragionieristico, che han-

no contraddistinto la scena dei servizi, mal si conciliano con la necessità di guardare innanzitutto all'efficacia e alla ricaduta delle attività sociali.

Oggi, di fronte ai cosiddetti «nuovi rischi sociali», si avverte ancora di più nel nostro paese l'inadeguatezza del sistema di welfare: in particolare l'incapacità dell'offerta di servizi di affrontare compiutamente l'inserimento e l'integrazione degli immigrati, il contrasto delle povertà con particolare attenzione ai minori, le nuove forme del disagio abitativo, la necessità di politiche attive del lavoro volte a «capacitare» le persone e a fornire loro gli strumenti per un pieno e pronto (re)inserimento nel mercato del lavoro, i bisogni della non autosufficienza e le problematiche del lavoro di cura, la creazione di un sistema adeguato di servizi per l'infanzia. Ciò che comunque si muove a livello locale nel tentativo di fornire qualche risposta non riesce a caratterizzare allo stesso modo i diversi territori: cresce il divario fra le regioni del nostro paese, tanto da poter parlare ormai di un «welfare del Nord» e di un «welfare del Sud». La consapevolezza di tali scenari non appare, tuttavia, molto diffusa: gran parte della politica appare ancora affascinata dal paradigma neoliberista e contraddistinta da una sorta di «pensiero unico», in base al quale la spesa pubblica sociale deve essere ridimensionata a favore delle privatizzazioni e delle esternalizzazioni; l'opinione pubblica è costantemente scossa da messaggi volti a screditare il lavoro pubblico, dall'università alle regioni, dalla (mala)scuola alla (mala)sanità, dai centri di accoglienza degli immigrati ai servizi dei Comuni, alle burocrazie dell'Inps o degli uffici delle Asl; la gran parte dei grandi soggetti della rappresentanza (sindacati e partiti) fa fatica a sintonizzarsi sulla nuova domanda sociale e a modificare in modo significativo la propria agenda; solo il volontariato e il terzo settore, che crescono visibilmente, godono di un alto livello di fiducia da parte dei cittadini (accanto alle forze dell'ordine e alla magistratura).

Tutto ciò non facilita certamente la necessaria «ricalibratura» del nostro sistema di welfare, la sua profonda riorganizzazione e l'affermazione definitiva della cultura dei servizi, ridimensionando così la centralità dei trasferimenti monetari. In ogni caso la «difficile innovazione» del sistema italiano non può non basarsi su una nuova «grammatica» del welfare: capacitazione, *empowerment*, protagonismo degli attori, partecipazione, solidarietà, rafforzamento dei legami sociali, mediazione sociale e culturale, rispetto e tutela dei diritti, deburocratizzazione delle attività, approccio di «social investment» volto a raf-

RPS

Ugo Ascoli e Alessandro Sicora

forzare il cosiddetto «capitale umano» lungo tutta la filiera della conoscenza dall'infanzia fino all'università e alla formazione professionale. Una voce importante nell'elaborazione di questa grammatica è senza dubbio quella delle professioni del sociale, con un rilievo particolare assunto dagli assistenti sociali. Per questi ultimi dobbiamo sottolineare una crescita rilevante (saremmo ormai a oltre 42.000 assistenti sociali nel nostro paese); si tratta comunque di un universo assai differenziato al suo interno, pesantemente condizionato dalle politiche pubbliche in atto e dalla cultura del «managerialismo», dotato di una «voce» debole, al cui interno si manifestano altresì prese di posizione, analisi e riflessioni che spingono per l'innovazione.

Le attuali preoccupanti tendenze sopra delineate rischiano di snaturare il «cuore» del «social work» che, nella relativa definizione internazionale formulata dalla International Federation of Social Work (Ifsw) e dall'International Association of Schools of Social Work (Iassw) nel 2014 dopo un lungo processo e un'ampia partecipazione internazionale, viene descritto come «una professione basata sulla pratica e una disciplina accademica che promuove il cambiamento sociale e lo sviluppo, la coesione e l'emancipazione sociale, nonché l'*empowerment* e la liberazione delle persone. Principi di giustizia sociale, diritti umani, responsabilità collettiva e rispetto delle diversità sono fondamentali per il servizio sociale». Nel Commento a tale definizione, parte integrante della stessa, vengono evidenziate, tra le aree rilevanti dell'agire dell'assistente sociale, la formulazione e l'analisi delle politiche, ovvero quanto di più lontano dall'immagine di mero esecutore che da alcune parti si vorrebbe attribuire a questo professionista.

In questo numero di «Rps» abbiamo inteso dar conto del dibattito sopra descritto, chiedendo un contributo a studiosi e accademici che appartengono a quel mondo o gli sono particolarmente vicini. La sezione monografica si apre con una riflessione a tutto tondo del Consiglio dell'ordine nazionale degli assistenti sociali (Cnoas); si prosegue con la voce del sindacato; viene quindi proposto un quadro di come le diverse comunità professionali degli assistenti sociali si stiano muovendo in Europa, in America Latina, in Sudafrica, in Russia e in Cina di fronte alle tendenze dei diversi sistemi di welfare; successivamente una serie di contributi mettono in luce aspetti specifici del nostro sistema dei servizi e del ruolo che in essi giocano (o vorrebbero giocare) gli assistenti sociali, alla ricerca di una nuova «grammatica» in grado di affrontare con efficacia sfide sociali, vecchie e nuove.

Nello specifico, Gazzi, presidente del Cnoas, individua nel suo contributo alcuni nodi critici della professione di assistente sociale oggi in Italia, sottolineando il rischio che questa si isterilisca su posizioni e atteggiamenti meramente burocratici a scapito della centralità della promozione dei diritti sociali e del benessere delle persone e delle comunità. L'autore invita associazioni e istituzioni vicine al servizio sociale a collaborare con l'Ordine per rafforzare le azioni volte a promuovere la giustizia sociale e contrastare l'esclusione di ampie fasce di popolazione. Tale attenzione al tema dei diritti viene richiamata anche da Bozzanca che opportunamente collega crisi, austerità e nuove povertà, tracciando un convincente quadro d'insieme sulle criticità presenti nei servizi sociali, con specifico riferimento ai cambiamenti organizzativi che il settore pubblico sta attraversando. Gli assistenti sociali sono in prima fila nel contrastare il depauperamento delle politiche di welfare subendone, tuttavia, le continue oscillazioni verso il basso. Il contributo del sindacato, afferma l'autore, è centrale anche nell'ottica di un rafforzamento delle tutele di questa professionalità.

Allargando lo sguardo su ciò che avviene all'esterno dei confini italiani, si possono osservare analoghe criticità frutto di riforme e riorganizzazioni di impronta neo-liberista. In tale ambito il contributo di Sicora presenta i principali risultati di una ricerca volta a comprendere come stiano reagendo a tali trasformazioni le comunità professionali degli assistenti sociali di paesi del Vecchio Continente e del mondo emergente rappresentato da Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica (i cosiddetti Brics). Quanto viene evidenziato appare di interesse per comprendere non solo le dinamiche globali in atto, ma anche per offrire spunti di riflessione a partire dalle esperienze degli «altri» che siano utili per riformulare le strategie a difesa della professione e dei principi e valori sui quali il servizio sociale è fondato.

Il filo del discorso, tornando a focalizzarsi sull'Italia, prosegue con l'articolo di Dellavalle e Cellini che presentano gli esiti di una indagine volta a comprendere l'effetto delle riforme neo-liberiste sul lavoro dell'assistente sociale che, nell'assenza di significativi segnali di resistenza collettiva di fronte al rischio di de-professionalizzazione del servizio sociale, sembra sempre più estraniato rispetto ai processi programmatori e «incapsulato» nella gestione dei casi individuali. Alcune testimonianze di assistenti sociali raccolte dagli autori appaiono particolarmente significative per esemplificare talune tendenze in atto, opportunamente evidenziate.

Gli interventi di Gui e Allegri propongono alcune modalità di fronteggiamento del depotenziamento della professione descritto negli interventi precedenti. Gui, a partire dalla crisi di legittimazione culturale e politica del welfare, descrive le prospettive di «welfare generativo» e di «cittadinanza generativa» quali opportunità possibili tanto nelle politiche che negli interventi attuati dal servizio sociale. Utenti e assistenti sociali vengono presentati come possibili coautori di azioni risolutive non solo di situazioni di bisogno individuali, ma soprattutto di nuove forme di solidarietà capaci di creare un benessere diffuso. Accostabile a tale approccio è la rinnovata attenzione alla comunità locale posta al centro del lavoro di ricerca presentato da Allegri. Tramite la descrizione di alcune esperienze di rivitalizzazione della cittadinanza attiva, della democrazia partecipativa e della corresponsabilità sociale, questo contributo indica la promozione di pratiche «capacitazionali» nei servizi e nelle politiche quale soluzione efficace per dare risposta ai bisogni di inclusione sociale. Un tale paradigma d'attenzione e d'azione appare utile per superare i molti fallimenti di politiche sociali settorializzate e incapaci di incidere significativamente sulle complesse interazioni che sono alla base delle diverse forme di disagio sociale.

Dopo aver considerato problematicità e opportunità trasversali ai diversi campi d'azione degli assistenti sociali, la seconda parte degli interventi si focalizza su aspetti più specifici: le politiche del mercato del lavoro e di contrasto della povertà, l'edilizia pubblica, il fenomeno migratorio e gli interventi attuati per la protezione dei minori.

Il primo di questi temi viene affrontato da Nothdurfter che sottolinea il ruolo degli operatori quali protagonisti del welfare e attori rilevanti per l'interpretazione delle politiche, così come per la loro trasformazione in pratiche concrete. L'autore, inoltre, rende conto del dibattito sul coinvolgimento del servizio sociale nelle politiche di attivazione, sottolineandone i toni spesso molto critici. Anche in questo campo, un approccio professionale da parte degli assistenti sociali richiede strategie condivise per individuare un possibile equilibrio tra misure di attivazione in senso stretto e forme di supporto più ampio a favore delle persone in difficoltà. Oltre al bagaglio di competenze tecniche occorrenti è necessario sviluppare negli operatori capacità di contestualizzazione, negoziazione e riflessione critica.

Successivamente, Moretti, a partire da una serie di esperienze di mediazione sociale abitativa realizzate nelle Marche, presenta alcuni per-

corsi di intervento, attuati dagli assistenti sociali nei contesti di edilizia pubblica, per sostenere famiglie fragili e per diffondere una cultura di convivenza sostenibile, facendo emergere la «dimensione dell'abitare» come aspetto prioritario nel sistema di welfare territoriale. Il tema appare particolarmente rilevante anche in ragione della centralità che tale dimensione assume quale condizione essenziale e presupposto per accedere all'istruzione, alla formazione e a una occupazione soddisfacente. Il successivo contributo di Di Rosa affronta il tema delle migrazioni connettendo politiche e interventi posti in essere dagli Stati per affrontare il fenomeno e per creare integrazione. Si tratta di un tema che appare centrale nel dibattito politico in corso e fondamentale per la costruzione di una società capace di trovare nuova forza e di perseguire la giustizia sociale a partire dalle trasformazioni in atto.

Infine, con due diversi articoli, vengono trattati alcuni aspetti di particolare importanza per il servizio sociale in attività con i minori in Italia. Bertotti presenta un'analisi dell'evoluzione delle azioni e delle politiche di protezione dell'infanzia, anche in relazione al mutare del ruolo dell'assistente sociale, mentre Neve, Canali e Vecchiato espongono gli esiti di una indagine sugli interventi per i bambini in condizioni di povertà al fine di migliorare le risposte e l'azione professionale degli assistenti sociali. Il dittico rappresentato da tali due interventi appare particolarmente significativo in ragione dell'impatto profondo che il servizio sociale può avere sui minori e sulle loro famiglie, spesso in condizioni di grave fragilità e vulnerabilità.

RPS

Ugo Ascoli e Alessandro Sicora

