



RPS

Elena Allegri  
Ugo Ascoli  
Raffaele Atti  
David Benassi  
Teresa Bertotti  
Nicoletta Bosco  
Federico Bozzanca  
Cinzia Canali  
Antonio Cantaro  
Giovanni Cellini  
Marilena Dellavalle

Roberta Teresa Di Rosa  
Gianmario Gazzì  
Cristiano Gori  
Luigi Gui  
Enzo Mingione  
Carla Moretti  
Elisabetta Neve  
Urban Nothdurfter  
Laura Pennacchi  
Alessandro Sicora  
Tiziano Vecchiato

N.1  
2017



RPS

La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy

EDIESSE

euro 20,00  
ISSN 1724 - 5389

TARIFFA R.O.C. - POSTE ITALIANE S.P.A. - SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE  
D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB ROMA



RPS

# la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N.1  
2017  
GENNAIO  
MARZO

## Servizio sociale e welfare

- Il ruolo degli assistenti sociali tra rinunce e sfide
- Non autosufficienza: politiche incerte e bisogni crescenti
- Modelli di capitalismo in Europa
- Questione sociale e neopopulismi



EDIESSE



RPS

# *la Rivista delle* Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli  
Jean-Claude Barbier  
Pietro Barrera  
Enzo Bernardo  
Marina Boni  
Giuliano Bonoli  
Paolo Calza Bini  
Massimo Campedelli  
Dario Canali  
Antonio Cantaro  
Andrea Ciarini  
Giuseppe Costa  
Colin Crouch  
Gianfranco D'Alessio  
Sandro Del Fattore  
Paolo De Nardis  
Francesca De Rugeris  
Luigina De Santis  
Nerina Dirindin  
Maurizio Franzini

Gianni Geroldi  
Maria Grazia Giannichedda  
Ian Gough  
Elena Granaglia  
Mauro Guzzonato  
Matteo Jessoula  
Angelo Marano  
Nicola Marongiu  
Saul Meghnagi  
Massimo Paci  
Emmanuele Pavolini  
Ivan Pedretti  
Laura Pennacchi  
Mario Pianta  
Gianni Principe  
Enrico Pugliese  
Michele Raitano  
Mario Sai  
Giovanni Battista Sgritta  
Alan Walker



EDIESSE

# la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

GENNAIO-MARZO 2017

*Direzione, redazione e segreteria*

Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma  
Tel. 0039 6 44870323 - Fax 06 44870335  
rps@ediesseonline.it

*Amministrazione e diffusione*

Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma  
Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

*Tariffe di abbonamento 2017*

Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro  
Sostenitore 180,00 euro  
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro  
L'importo dell'abbonamento può essere versato  
sul conto corrente postale n. 935015  
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

*Proprietà*

Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma  
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004  
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B  
legge 662/96, Filiale di Roma

*Coordinamento*

Rossella Basile

*Progetto grafico*

Antonella Lupi

*Stampa*

O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma  
Finito di stampare nel mese di aprile 2017

*Distribuzione in libreria*

MESSAGGERIE

[www.larivistadellepolitichesociali.it](http://www.larivistadellepolitichesociali.it)



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

*Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.*

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri  
Lisa Bartoli  
Rossella Basile  
Francesca Carrera  
Stefano Daneri  
Roberto Fantozzi  
Alessandra Fasano  
Mara Nardini  
Alessandro Purificato  
Alessia Sabbatini  
Elisabetta Segre  
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

# indice

## TEMA

### **Il servizio sociale italiano nell'ambito dell'attuale sistema di welfare**

*a cura di Ugo Ascoli e Alessandro Sicora*

*Ugo Ascoli e Alessandro Sicora*

Servizio sociale e welfare in Italia:  
la necessità di una nuova «grammatica»  
per le politiche pubbliche. Nota introduttiva 9

*Gianmario Gazzzi*

Quali scenari per la professione? Tra domande complesse  
e istituzioni deboli, le opportunità e le innovazioni possibili 17

*Federico Bozzanica*

Assistenti sociali, quali sfide per la contrattazione 31

*Alessandro Sicora*

Gli assistenti sociali di fronte alle trasformazioni  
delle politiche sociali: un confronto internazionale 43

*Marilena Dellavalle e Giovanni Cellini*

Il servizio sociale di fronte alle politiche neoliberiste  
e al managerialismo 55

*Luigi Gni*

Servizio sociale e generatività 67

*Elena Allegri*

Cambiare prospettiva? Politiche sociali  
e servizio sociale di comunità 81

*Urban Nothdurfter*

Politiche di attivazione e ruolo delle professioni sociali in Italia 93

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Carla Moretti</i><br>Politiche abitative pubbliche e welfare locale:<br>nuove sfide per il servizio sociale   | 109 |
| <i>Roberta Teresa Di Rosa</i><br>Politiche, servizi e migranti:<br>questioni aperte sull'integrazione            | 121 |
| <i>Teresa Bertotti</i><br>Il servizio sociale e la tutela minorile.<br>Linee di mutamento e interrogativi aperti | 133 |
| <i>Cinzia Canali, Elisabetta Neve e Tiziano Vecchiato</i><br>Servizio sociale e lotta alla povertà infantile     | 147 |

## ATTUALITÀ

### Non autosufficienza tra politiche incerte e bisogni crescenti

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Cristiano Gori</i><br>L'età dell'incertezza delle politiche<br>per gli anziani non autosufficienti                                  | 163 |
| <i>Raffaele Atti</i><br>Per una politica nazionale<br>sulla non autosufficienza                                                        | 183 |
| <i>Nicoletta Bosco</i><br>Il suono del silenzio: meccanismi e rischi<br>della ridotta attenzione alle demenze<br>nel discorso pubblico | 201 |

## DIBATTITO

### Modelli di capitalismo in Europa

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Luigi Burroni, <i>Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione<br/>dell'economia nei paesi europei</i> , il Mulino, Bologna, 2016 |     |
| <i>David Benassi e Enzo Mingione</i><br>Capitalismo insostenibile: la transizione<br>dei diversi modelli europei a confronto            | 221 |

---

*Laura Pennacchi*

Modelli differenziati e riforma del capitalismo:  
una riflessione

233

**RUBRICA**

**Questione sociale e neopopulismi**

*Antonio Cantaro*

Neopopulismi: quale sfida  
per l'azione sociale del sindacato?

255

*English Abstracts*

273

*Le autrici e gli autori*

281

RPS

indice



**TEMA**

Il servizio sociale italiano  
nell'ambito dell'attuale sistema di welfare

*a cura di Ugo Ascoli e Alessandro Sicora*





## 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 difforme 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 «iniziative» 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 su bendone, 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





# Quali scenari per la professione?

## Tra domande complesse e istituzioni deboli, le opportunità e le innovazioni possibili

**Gianmario Gazzi**

*Il contributo prova a inquadrare alcuni nodi critici e paradossi dell'attuale esercizio professionale in Italia. Si sottolineano le contraddizioni tra mandati e rappresentazione della professione evidenziando anche, all'interno di un sistema di welfare frammentato, il rischio dello scivolamento degli assistenti sociali verso un adeguamento a logiche*

*e atteggiamenti burocratici. A fronte di questa situazione complessa e al repentino mutamento della società si cerca di individuare alcune opportunità e sfide che la comunità professionale, con le istituzioni, può accogliere per riprendere un effettivo ruolo di sviluppo dei diritti sociali e del benessere a favore delle persone e delle comunità.*

### 1. Introduzione

Parlare oggi della professione di assistente sociale in Italia è complesso e non è possibile esaurire il tema in un singolo articolo. L'analisi in questa sede potrà essere solo tratteggiata con l'obiettivo di offrire un quadro sintetico dell'esercizio professionale in generale ed evidenziare alcuni nodi critici, questioni latenti, piccole e grandi opportunità di cambiamento. In questo contributo si cercherà quindi di individuare brevemente il profilo del professionista assistente sociale e alcuni elementi che oggi incidono sull'esercizio professionale, iniziando dalla sua rappresentazione/percezione, spesso negativa, da parte dell'opinione pubblica. Un breve focus sarà dedicato all'organizzazione dei servizi, in particolare alle politiche pubbliche e al terzo settore, sempre con l'obiettivo di evidenziarne alcune caratteristiche in funzione dello sviluppo della professione.

### 2. Il professionista assistente sociale: contraddizioni tra percezione comune e mandati specifici

La professione di assistente sociale soffre, a tutt'oggi, di una rappresentazione semplicistica che risente di descrizioni legate all'esercizio di

funzioni di tutela rivolta alle persone più vulnerabili (un esempio per tutti, le competenze connesse al tema degli interventi rivolti alle famiglie con persone minori d'età) o meramente erogative di prestazioni nell'ambito delle istituzioni pubbliche dedicate al contrasto delle diverse, emergenti forme di povertà.

Per i professionisti e gli studiosi delle discipline di riferimento è evidente che l'esercizio della professione ha basi scientifiche e metodologiche solide: «Il servizio sociale è una professione basata sulla pratica e una disciplina accademica che promuove il cambiamento sociale e lo sviluppo, la coesione e l'emancipazione sociale, nonché la liberazione delle persone. Principi di giustizia sociale, diritti umani, responsabilità collettiva e rispetto delle diversità sono fondamentali per il servizio sociale. Sostenuto dalle teorie del servizio sociale, delle scienze sociali, umanistiche e dai saperi indigeni, il servizio sociale coinvolge persone e strutture per affrontare le sfide della vita e per migliorarne il benessere» (Ifsw e Ifssw, 2014).

La definizione internazionale di servizio sociale ci permette di osservare come tra percezione collettiva della professione e ciò che è stato definito a livello mondiale, vi sia una discrepanza che pone interrogativi all'intera comunità professionale oltre che alle istituzioni stesse. Tale incoerente percezione tra i compiti del professionista e le critiche che riceve, nel nostro paese, dovrebbe essere ancora attenuata in virtù del quadro normativo che non solo istituisce l'Ordine professionale con il relativo Albo, ma altresì regola la formazione – di base e continua – e stabilisce precisi criteri di accesso all'esercizio della professione. La professione è inoltre regolamentata da una serie di vincoli specifici che vigilano sul mantenimento dei requisiti di appartenenza all'Albo.

Dalla legge 84/1993 a oggi, molti sono stati gli interventi legislativi in materia di professioni ordinate ed è noto che essere collocati dal legislatore all'interno di tale sistema corrisponde al riconoscimento della professione di assistente sociale e di assistente sociale specialista, quale professione di interesse pubblico. Vi è quindi coerenza, almeno normativa, tra il rilievo pubblico della professione e definizione, mandati e ruolo.

La domanda a questo punto è piuttosto semplice da porre: perché vi è tanta confusione o pregiudizio sulla figura dell'assistente sociale a fronte di definizioni internazionali e normative ben precise?

Partiamo quindi definendo l'assistente sociale, tra le professioni d'aiuto, quella che «interviene nella sfera della relazione interpersonale,

con soggetti individuali e collettivi, assumendo ruoli di responsabilità in ambiti organizzativi, programmatori e valutativi. [...] il professionista che utilizzando gli strumenti conoscitivi operativi, il metodo e le tecniche della disciplina del servizio sociale, interviene a favore di un equilibrato rapporto fra persone e ambiente sociale, impegnandosi nel promuovere un cambiamento che interessa contemporaneamente l'incremento della capacità di azione nei soggetti, delle opportunità e delle risorse nei contesti di vita. Ponendo al centro della sua azione la persona, l'assistente sociale interviene in un'ottica trifocale attraverso prestazioni professionali incentrate sulla relazione di aiuto, sullo sviluppo di solidarietà e di risposte istituzionali rispettose della soggettività, con implicazioni trasversali di natura relazionale, manageriale, programmatoria, progettuale, valutativa, oltre che di studio del contesto» (Dellavalle, 2013, p. 64).

Le definizioni, italiana ed internazionale, ci portano a riflettere su quali fattori si innestano, tra il livello teorico e quello pratico, quotidiano, per determinare visioni dissonanti o, in alcune circostanze, svalutanti della professione.

Il tema della percezione/rappresentazione di questa professione nella società italiana non è nuovo e quindi non si può ritenere possibile che siano solo le notizie odierne, spesso parziali e sensazionalistiche, a poter condizionare lo sguardo delle persone e, in taluni casi, delle istituzioni stesse.

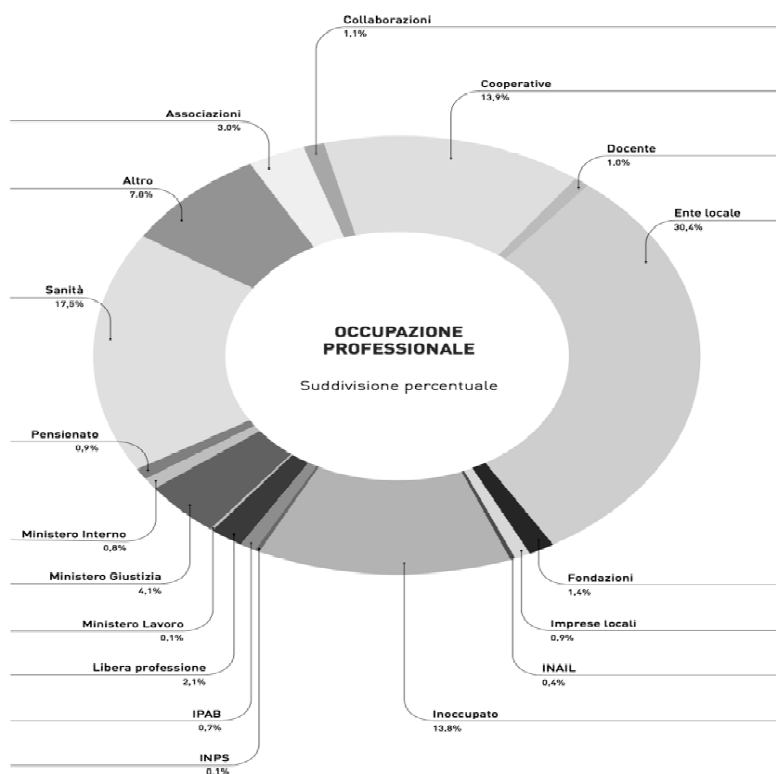
Esiste un altro elemento di paradosso, a fronte di queste percezioni, ossia il costante aumento degli iscritti all'Ordine professionale. I dati mostrano come si sia passati da 32.698 iscritti all'albo nel 2006 a oltre 42.000 nel 2016<sup>1</sup>. Tale aumento si può spiegare alla luce di molti fattori, ma può portare anche a ritenere che accanto al pregiudizio, vi sia una crescente e significativa motivazione a intraprendere la professione. Una delle recenti ricerche rileva che l'aumento costante degli iscritti all'Ordine sia determinato, tra le altre cause, dall'attesa di una possibile occupazione anche in tempi di crisi economica (Tognetti, 2015). Tale ipotesi sembra essere confermata anche dai dati pubblicati, seppur in forma ancora non elaborata analiticamente, dal Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali (Cnoas), che mostra un quadro complessivamente positivo degli iscritti occupati nei diversi ambiti di esercizio professionale. Certamente l'analisi potrà essere approfondita, ma

<sup>1</sup> Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: [www.cnoas.it/L'Ordine/Numeri\\_Professione.html](http://www.cnoas.it/L'Ordine/Numeri_Professione.html).

ciò che emerge, accanto a una quota non irrilevante di assistenti sociali «inoccupati» (circa il 14%), è l'estrema varietà dei settori di occupazione, così come un ambito «nuovo» emergente quale quello della libera professione (figura 1)<sup>2</sup>.

Questa breve analisi – tra ciò che la professione è e ciò che sembra essere – è necessaria per enucleare il centro di questo contributo: quali siano gli scenari per il futuro e i principali nodi critici/opportunità.

*Figura 1 - Collocazione degli assistenti sociali (2016)*



Fonte: Dati Cnoas.

<sup>2</sup> I dati sono raccolti dal database per la formazione continua del Consiglio nazionale e raccolgono le dichiarazioni di 35.345 iscritti su un totale di 42.021 pari all'84% del totale.

### 3. Il sistema che non c'è

L'affermarsi di politiche neoliberiste dalla fine dello scorso secolo sino a oggi ha impattato sui diversi sistemi di welfare, e in particolare su quello italiano, con una progressiva riduzione delle risorse e una maggiore attenzione alle logiche di budget e bilancio piuttosto che a quelle di promozione del benessere.

Non è scoperta di oggi l'impatto delle teorie di New public management (Npm) sviluppatesi in risposta alla percepita e molto discussa inefficienza della burocrazia e gestione pubblica sul sistema dei servizi alla persona. Progressivamente si è affermata un'idea «aziendalistica» della gestione dell'azione pubblica. In particolare, nel caso dei servizi sanitari e sociali, ciò è emerso laddove, a fronte di spese definite spesso «fuori controllo», non si riusciva a rispondere alle maggiori richieste da parte della popolazione rispetto a bisogni nuovi e insoddisfatti o ancora per la scarsa qualità dei servizi offerti.

La logica sottostante al Npm si basa su sette principi così sintetizzabili (Aneheier, 2008):

- 1) riorganizzazione del settore pubblico in unità aziendali;
- 2) accento sulla fornitura concorrenziale e su contratti, in un sistema di mix pubblico/privato profit e no profit;
- 3) introduzione di stili e pratiche propri del settore privato;
- 4) focalizzazione sulla rendicontazione di costi e ricavi;
- 5) enfattizzazione del top management con un maggior controllo per i direttori generali, riducendo i quadri intermedi (semplificazione decisionale);
- 6) standard codificati e misurazione delle performance;
- 7) controllo dell'output piuttosto che dell'input.

È di tutta evidenza come questo approccio abbia inciso profondamente sulle nostre società e, in particolare, come sia stato determinante nel ridisegnare gran parte del welfare italiano preso in esame.

Non è necessario qui trattare del Npm, ma va detto che una teoria così forte e pragmatica ha affascinato molto i decisori politici dando modo di incidere, sempre più in tempo di crisi, anche sul sistema dei servizi.

Assieme all'affermarsi di questo approccio e alla successiva crisi economica che via via ha preso le forme note e terribili documentate dai dati economici degli ultimi anni, il nostro paese ha un altro punto fragile: il Titolo V della Costituzione italiana. Lo è per diversi motivi, ma per quanto interessa qui è utile rammentare che con la riforma costi-

tuzionale del 2001 i sistemi di protezione sociale, sanitaria e socio-sanitaria sono ridisegnati secondo il principio dell'autonomia e della differenziazione locale, ma in un quadro normativo generale incompleto, privo delle necessarie compensazioni derivanti dagli indirizzi nazionali. Il riconoscimento delle peculiarità delle comunità locali e della loro autonomia rappresenta un vantaggio e una valorizzazione in un contesto di sviluppo, ma in un quadro recessivo e di riduzione dei finanziamenti rende più evidenti le disuguaglianze e le fragilità del sistema complessivo, sia sotto il profilo economico, sia rispetto all'esigibilità dei diritti sociali.

Sappiamo come l'attuale spesa sociale nel nostro paese presenti differenze notevoli e che questo dato ha evidentemente importanti ricadute sulle persone, sulla loro possibilità di accedere ai servizi e alle opportunità di crescita, in altri termini a un reale progetto di autonomia. Analogamente osserviamo che la professione fa fatica a trovare spazi e occasioni coerenti e consoni con i propri mandati di riferimento.

Se negli ultimi due decenni, con brevi parentesi, il Npm e le incapacità politiche e di visione hanno ridimensionato il welfare italiano e i servizi alle persone, è plausibile che molti professionisti si siano progressivamente adeguati alle nuove richieste e logiche del sistema, più o meno inconsapevolmente.

Un progressivo appiattimento sul compito, sulla procedura, sulla richiesta, funzionale alle logiche precedentemente descritte, rende assai difficile *porre al centro dell'azione la persona attraverso interventi professionali incentrati sulla relazione di aiuto, sullo sviluppo della solidarietà e di risposte istituzionali rispettose della soggettività* come specificità del professionista assistente sociale.

Se i mandati della professione sono in equilibrio costantemente precario, in virtù delle naturali trasformazioni del tessuto sociale, il viraggio delle politiche sociali provoca una contraddizione – avvertita spesso irreversibile – tra i mandati professionali e il mandato istituzionale. Ciò, inoltre, pone il professionista, nella sua funzione di «front office» del sistema dei servizi, nel ruolo di catalizzatore delle insoddisfazioni delle persone che possono ragionevolmente avvertire l'inadeguatezza delle risposte alla loro legittima richiesta di sostegno per emanciparsi dalle condizioni di marginalità.

La crisi di autonomia d'azione, il conformismo che minaccia la professione, sono influenzate senz'altro dalla pressione di logiche che spesso misurano l'aiuto meramente in termini di efficacia ed efficienza, sottovalutando di conseguenza i tempi soggettivi di ogni biografia personale.

In un processo come quello descritto, è plausibile che, nel cercare di mantenere la propria collocazione anche di fronte a tagli e a processi di esternalizzazione, la comunità professionale, formatasi e consolidatasi all'interno del processo di costruzione del sistema di welfare italiano prevalentemente pubblico, abbia assecondato un processo di conformazione alle richieste istituzionali.

*L'esternalizzazione*, ovvero il processo che ha portato all'esterno dell'ambito pubblico alcune funzioni precedentemente svolte dagli enti locali e non solo, costituisce un altro punto cruciale di un sistema frammentato che oggi potremmo dire essere, anche per questo, *un sistema che non c'è*.

La scelta di porre l'«accento sulla fornitura concorrenziale e su contratti, in un sistema di mix pubblico/privato profit e no profit» è sovrapponibile con l'applicazione tutta italiana del principio di sussidiarietà. Al fine di evitare equivoci chiariamo che non sono sovrapponibili o sinonimi. La sussidiarietà è un principio da salvaguardare, sia in termini di esercizio e assunzione di responsabilità, sia come espressione di autonomia legata a tale responsabilità.

Va detto piuttosto come per molto tempo la narrazione che la sussidiarietà, in particolare quella verticale, valorizzava l'apporto del terzo settore, abbia nascosto, tra tante risorse positive, meccanismi meno coerenti con i valori alla base del concetto originario.

Inserito in alcuni contesti secondo meccanismi ambigui, il terzo settore, da spazio creativo in grado di sviluppare potenzialità e valorizzare risorse latenti, ha ridotto la sua capacità di essere innovativo quando si è dovuto confrontare con il doppio messaggio di un sistema pubblico in affanno che invece di mettersi in rete per *integrare*, banalmente *delega* a soggetti vicarianti.

Il processo di istituzionalizzazione di molta parte della cooperazione sociale, che deriva da questo meccanismo, ha mostrato in questi ultimi anni i suoi limiti e le conseguenti derive. Barbetta (2008) ricorda come in Italia il ruolo del no profit sia integrativo se non sostitutivo, in alcuni settori specificamente (sanità e servizi sociali), all'intervento dello Stato. È evidente soprattutto in alcune aree del paese: al Sud per quanto concerne la sanità, al Nord per i servizi sociali ed educativi (*ivi*).

«In questa situazione [le organizzazioni no profit] vengono a trovarsi quindi di fronte a un bivio: o allinearsi alle aspettative prevalenti degli enti pubblici, [...] oppure cercare di salvaguardare tali potenzialità, con adeguati investimenti, legittimando un tal modo un ruolo distintivo» (Ambrosini e Boccagni, 2008).



Questi processi possono spiegare solo in parte la crescente presenza di assistenti sociali nel terzo settore.

È chiaro infatti che assieme ai fattori che hanno portato a esternalizzare servizi e professionalità vi sono anche processi di valorizzazione della professione nel terzo settore, sia esso cooperativa o associazione. Come detto in precedenza l'assistente sociale, per definizione e per mandato, «interviene a favore di un equilibrato rapporto fra persone e ambiente sociale, impegnandosi nel promuovere un cambiamento che interessa contemporaneamente l'incremento della capacità di azione nei soggetti, delle opportunità e delle risorse nei contesti di vita» (Delavalle, 2013).

Se l'orientamento è quello dello sviluppo delle opportunità e delle risorse, nel contesto di vita, quindi anche nell'ambiente circostante e nella comunità, si spiega la scelta di molti professionisti di esprimere il proprio apporto professionale all'interno della cosiddetta «società civile», dove valorizzare la funzione di *advocacy* caratteristica del servizio sociale.

Prima di arrivare a concludere quali possono essere le opportunità che si aprono alla professione è opportuno riprendere alcuni concetti.

In primo luogo si è visto come ancora oggi la professione risenta di una percezione e collocazione, nell'immaginario collettivo, non corrispondente alle sue effettive prerogative e potenzialità.

Potenzialità che la rendono professione regolamentata in quanto è di tutta evidenza l'interesse pubblico – da tutelare – che la professione sia esercitata correttamente e nel rispetto delle responsabilità e prerogative che le appartengono e che affondano le radici nei principi della Costituzione.

Il contrasto più evidente tra questi due poli è rappresentato da un'immagine che descrive l'assistente sociale alla stregua di un burocrate, anche piuttosto cinico, in netto contrasto con le definizioni presenti nella letteratura e nelle ricerche specifiche, nelle quali ci riconosciamo, anche a livello internazionale, che individua la sua funzione di attore specializzato nell'*empowerment* di singoli e di comunità, nonché di attivatore di risorse istituzionali e informali a favore della piena realizzazione degli individui e delle molteplici formazioni sociali.

Abbiamo quindi ripercorso brevemente come negli ultimi anni scelte politiche e organizzative abbiano ristretto, anche appiattito, la funzione di accompagnamento individualizzato così come quella d'innovazione della professione nell'alveo delle istituzioni pubbliche, siano essi Comuni o strutture sanitarie e socio-sanitarie.

Non meno è stato condizionato il ruolo all'interno delle organizzazioni di terzo settore che hanno comunque, laddove possibile, mantenuto maggiore autonomia e *necessaria* «creatività» per rispondere, da un lato, ai bisogni nuovi e crescenti, dall'altro, all'esigenza ineludibile di mantenere in equilibrio i bilanci e garantire la sostenibilità della dimensione imprenditoriale.

Alla luce di questi elementi, legati al sistema e alla percezione sociale della professione, è legittimo porsi delle domande: possiamo pensare che il Servizio sociale professionale sia un retaggio dello scorso secolo destinato a scomparire assieme a tante professioni e lavori superati dall'avvento di nuove tecnologie e dal mutamento sociale? Se questa professione ha ancora una sua funzione come può riappropriarsi e sviluppare nuovo benessere nel prossimo futuro?

#### *4. L'assistente sociale: tra sicurezza e innovazione*

Dichiariamo subito che, per chi scrive, il Servizio sociale professionale non è un retaggio dello scorso secolo destinato a scomparire assieme a tante professioni e lavori superati dall'avvento di nuove tecnologie e dal mutamento sociale, anzi.

Il tema è piuttosto come potrà essere sviluppata la professione all'interno di quel cambiamento epocale che le società globalizzate e iperconnesse stanno affrontando.

È di tutta evidenza che vi sono oggi sfide e scenari nuovi che si stanno prepotentemente affermando. Non si parla qui di soli fenomeni migratori, ma ci si deve soffermare ad esempio su temi quali la modifica strutturale delle politiche di welfare e dell'allungamento dell'aspettativa di vita e della non autosufficienza. Serve considerare che le strutture familiari si stanno ormai modificando con sempre maggiore presenza di nuclei formati da una sola persona.

Le stesse relazioni interpersonali sono fortemente influenzate dall'avvento delle nuove piattaforme informatiche. Il contesto odierno è profondamente differente rispetto a soli dieci anni fa e come dimostrano i dibattiti odierni il tema è la sicurezza. Sicurezza rispetto all'oggi, ma soprattutto la sicurezza come elemento su cui ipotizzare il proprio futuro.

Nelle rappresentazioni attuali la sicurezza viene sovente declinata in termini di solo controllo. Le immagini di muri e barriere che cercano di controllare il cambiamento, come contenimento dello stesso, sono

quelle utilizzate nel dibattito pubblico. La volontà espressa da molti governi è, nella sostanza, quella di affrontare «armati» il futuro che si prospetta, soprattutto in Europa. Questo approccio che spesso ci limitiamo a definire «populista» affronta in realtà le paure con proposte forti di una sicurezza che è quella della risposta energica e del radicamento al passato come immagine di un tempo felice caratterizzato da sviluppo e benessere.

Il servizio sociale professionale, gli assistenti sociali, in questo contesto come potranno ancora essere utili o ancora incisivi nel proporre soluzioni alle necessità delle persone e delle comunità?

Certamente un professionista capace di riprendere il tema della giustizia sociale, dell'integrazione e dello sviluppo delle relazioni, nel contesto descritto precedentemente, è necessario. Riprendere il proprio ruolo di *advocacy* così come investire sul lavoro di *empowerment* nelle comunità diventa centrale in una società che pare disgregarsi o, per dirla con il compianto Bauman, liquefarsi o peggio vaporizzarsi.

Riprendere l'essenza stessa della professione quindi è una sfida, ma soprattutto una grande opportunità.

Abbiamo precedentemente affrontato alcune questioni, percettive e di sistema, ma porre al centro dell'azione professionale i diritti e la tutela dei soggetti deboli può contrastare entrambe le questioni. Non le risolverà la sola azione posta in essere dagli assistenti sociali, ma certamente serve una forte spinta da parte di questa professione che è perno, rammentiamolo sempre, dei servizi alle persone in questo paese e non solo.

Riprendere la propria funzione di costruzione e definizione di progetti personalizzati, come è evidente, contrasta con politiche orientate alla prestazione o alla mera elargizione di sussidi. Riproporre modelli di supporto alle comunità con la valorizzazione dello «scambio» e della reciprocità tra persone e gruppi, ruolo certamente non nuovo per il lavoro sociale, contrasta fortemente con l'idea di isolamento alla base di molte delle paure attuali.

Questo ricollocarsi della professione potremmo definirlo una sorta di recupero identitario richiede evidentemente l'accettazione di una sfida per i professionisti, quella di non rinunciare alla funzione *politica* storicamente organica alla professione.

L'attuale diffusione della professione in strutture pubbliche, che è portatrice di una sicurezza lavorativa legata al rapporto di dipendenza, può essere anche un limite a questo processo. Lo dimostra lo stesso scivolamento verso quella logica burocratica spesso contestata ai ser-

vizi, ma ancor più la rigida organizzazione dei processi nelle organizzazioni pubbliche dettati dalla trama del Npm prima descritta.

Il tema è quindi quello di accettare, in questa nuova situazione, anche nuove formule di collaborazione e di auto-organizzazione della professione (si pensi ad esempio alla libera professione o alle società di professionisti). Per massima chiarezza non si sta asserendo che si devono smantellare i servizi sociali nell'ambito pubblico, ma che accanto a essi vanno strutturate nuove organizzazioni in grado di supportare le comunità e i singoli nell'affrontare i problemi e le complessità emergenti; non necessariamente organizzazioni dipendenti dal finanziamento pubblico, meccanismo che nel terzo settore ha prodotto processi di istituzionalizzazione, ma che sappiano intercettare i bisogni e le opportunità anche nel mercato privato o, sempre come esempio concreto, all'interno del cosiddetto sistema di welfare aziendale.

Anche in questa prospettiva, rimarrà centrale la titolarità pubblica della tutela e dei diritti sociali dei cittadini.

Uno scenario di questo tipo richiede un ulteriore passaggio.

Si deve aprire un dibattito che porti a ridefinire, anche tramite linguaggi nuovi, l'intervento professionale secondo modelli e approcci che non possono oggi riferirsi ancora a schemi dello scorso secolo. Questo è un ulteriore punto centrale tra opportunità e rischi: la ricerca sul e di servizio sociale.

In Italia ad oggi l'investimento nella ricerca specifica di servizio sociale, e non sul servizio sociale, è molto ridotto. Sono sinora pochi gli atenei e gli istituti di ricerca che si sono concentrati su questo, privilegiando spesso l'analisi delle politiche o ancora ricerche centrate sui fenomeni sociali. Molto meno si è riflettuto sui modelli e gli approcci, e quindi le innovazioni, dei quali il servizio sociale professionale può rendersi protagonista. Semplificando si è privilegiata l'analisi del contesto all'approfondimento dei processi interni all'esercizio professionale e ai conseguenti esiti.

Va portato all'attenzione il fatto qualcosa nel mondo della professione in Italia stia, seppur lentamente, cambiando. In particolare la comunità professionale osserva con molto interesse la nascita, e si auspica una rapida crescita, della Società italiana di servizio sociale che tra i suoi obblighi statutari ha proprio la realizzazione e la diffusione delle ricerche e degli studi di servizio sociale.

La comunità professionale ha un'opportunità preziosa nella possibilità di sostenere tale ricerca, mettendosi in discussione per essere protagonista del proprio cambiamento. In un momento storico come quel-

lo attuale, caratterizzato da repentini mutamenti, il rischio è che siano forze esterne – sociali, politiche ed economiche – a determinare il cambiamento della professione.

Delineate le questioni riguardanti alcune opportunità che oggi si palesano, rimane un tema importante e conclusivo al termine di questo contributo, ovvero come gli assistenti sociali possano essere capaci di sviluppare benessere sociale nel presente e auspicabilmente nel futuro.

È stato appena ricordato come sia centrale la questione della ricerca e come questa possa essere elemento di innovazione. Assieme a ciò vi deve essere anche un ripensamento del percorso di formazione. È inutile entrare in discussioni inerenti alla formulazione del percorso in termini di anni di studio, piuttosto diventa rilevante qui il tema delle competenze. Considerando la complessità sommariamente descritta in questo contributo e la necessità di pensare nuove modalità di intervento e di organizzazione dell'esercizio professionale è conseguente l'individuazione di competenze ulteriori rispetto alle attuali.

In particolare ci si deve concentrare su una formazione capace di affiancare agli indispensabili percorsi professionalizzanti e a esperienze significative sul campo, processi formativi riguardanti la gestione di servizi e la pianificazione aziendale, l'analisi e la ricerca, l'antropologia ed il diritto, la progettazione e la valutazione di servizi sperimentali e l'innovazione sociale.

I dati attualmente disponibili mostrano come ad oggi una formazione che tenga conto di tutto questo non sia garantita. Molti percorsi accademici prevedono queste specifiche discipline, ma non è possibile affermare che vi sia un unico percorso che garantisca tutto ciò; soprattutto non in soli tre anni. Molto è lasciato alla possibilità del futuro assistente sociale di integrare il suo curriculum formativo con la frequenza di una laurea magistrale, ma non è certo che lo possa fare o che il percorso scelto sia effettivamente coerente con quanto appreso nel triennio di base.

Se siamo certi che la professione abbia ancora molto da poter apportare alla società in questa fase storica, sia in termini di sicurezza che di benessere, quello che è necessario pensare o ripensare sono gli strumenti necessari per affrontare il *nuovo*.

Il tema di una diversa formazione e di più adeguate competenze, che riprendano in chiave attuale i saperi della professione, rimane la priorità per essere ancora protagonisti nella società, in particolare per garantire interventi non meramente riparativi, ma capaci di promuovere nuove azioni di giustizia sociale e protezione dei diritti delle persone e delle comunità.

## 5. Conclusioni

In questo contributo si è cercato di individuare alcuni paradossi che il momento storico attuale sta ponendo alla comunità professionale in Italia. In particolare si è evidenziato come i sistemi attuali non facilitino l'azione di cambiamento nella società così come all'interno stesso della professione. Si replicano modelli, organizzativi e formativi, rappresentazioni e autorappresentazioni, oramai messe in profonda crisi dalla stessa società. In questo quadro si ritiene che gli assistenti sociali possano ancora essere protagonisti dell'azione di garanzia di giustizia sociale e tutela delle fasce di popolazione più a rischio, ma serve accettare la sfida di un cambiamento anche interno alla professione stessa. È chiaro, anche alla luce dei molti nodi critici qui evidenziati, che, senza un ripensamento e un ricollocarsi in luoghi nuovi, acquisendo nuove competenze per svolgere la propria funzione in modo più efficace, non sarà probabilmente possibile essere ancora attori di promozione sociale come in passato.

È importante che tutte le istituzioni coinvolte, non solo l'Ordine o le associazioni professionali, trovino il loro spazio di azione responsabile per cambiare, accettando il rischio e la fatica del cambiamento.

## Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. e Boccagni P.B., 2008, *Le relazioni con la comunità*, in Borzaga C. e Fazzi L., *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci Faber, Roma.
- Aneheier H.K., 2008, *Il ruolo del settore non profit nel rafforzamento della coesione sociale: tendenze e scenari*, in Colozzi I. (a cura di), *La coesione sociale: che cos'è e come si misura*, Franco Angeli, Milano.
- Barbetta G.B., 2008, *Nonprofit*, il Mulino, Bologna.
- Dellavalle M., 2013, *Assistente sociale*, in Campanini A., *Nuovo Dizionario del Servizio sociale*, Carocci, Roma, pp. 64-72.
- Ifsw (International Association of Social Workers) e Iassw (International Association of Schools of Social Work), 2014, *Global Definition of Social Work* (tr. it.: *Definizione internazionale di Servizio Sociale*, a cura di A. Sicora, 2014), disponibile all'indirizzo internet: [cdn.ifsw.org/assets/ifsw\\_13127-9.pdf](http://cdn.ifsw.org/assets/ifsw_13127-9.pdf).
- Tognetti M., 2015, *Voglio fare l'assistente sociale*, Franco Angeli, Milano.



## Assistenti sociali, quali sfide per la contrattazione

**Federico Bozzanca**

RPS

*Negli ultimi anni la professione dell'assistente sociale vive una condizione di profonda crisi indotta dalle misure di austerità e dalla nascita di nuove forme di povertà. In tale contesto si rende necessario un ripensamento della funzione in relazione*

*anche ai cambiamenti organizzativi che i servizi pubblici stanno vivendo. Diviene centrale per il sindacato, su queste basi, dare vita a una contrattazione che sappia riconoscere questi cambiamenti e interpretarli nell'ottica di un rafforzamento delle tutele di questa professionalità.*

### 1. Introduzione

Anni di politiche che hanno colpito il lavoro pubblico nel suo complesso non potevano che incidere anche su una professione complessa come quella dell'assistente sociale. L'effetto delle politiche di austerità lo verifichiamo non solo su come è cambiato il lavoro di questa categoria, ma anche sul suo riconoscimento professionale, sui carichi di lavoro, sulle condizioni materiali di lavoro. A fronte di un lavoro cambiato per effetto della crisi e della conseguente crescente complessità della domanda di servizi e di sostegno, negli ultimi dieci anni abbiamo assistito, prima, al blocco del turnover, poi al blocco della contrattazione. Crisi economica e politiche di austerità hanno aggravato la crisi del sistema pubblico. I tagli lineari, il blocco del turn over stanno facendo venire a galla fenomeni inediti: non solo chiusura dei servizi e nascita di nuove disuguaglianze, ma anche riduzione del perimetro pubblico. Se immaginiamo il sistema pubblico come un insieme di cerchi concentrici, la crisi ha intaccato anzitutto i livelli più esposti (pensiamo innanzitutto al sistema della cooperazione sociale), successivamente il sistema di soggetti controllati dal pubblico (ex Ipab per esempio), e infine è arrivata a incidere sulla stessa gestione pubblica. Oggi dobbiamo fare i conti con i licenziamenti, con la messa in mobilità, con i ritardi di pagamenti anche in settori mai interessati da questi fenomeni. Ma facciamo i conti con una riduzione di capacità di



intervento pubblico soprattutto in ambito sociale: quel welfare locale che ha costituito anche un elemento di innovazione per le stesse amministrazioni pubbliche, oggi fa fatica a intercettare le nuove povertà, le nuove fragilità: in questo modo, per dirla con Saskia Sassen, aumentano le «espulsioni». Questa incapacità rende inefficaci anche interventi che in passato hanno avuto successo. Invece di essere occasioni di recupero di efficienza, le stagioni dei tagli si risolvono in peggioramento di un servizio (in alcuni casi già non efficace).

Questi elementi hanno avuto un effetto evidente, innanzitutto, sul crollo di addetti in tutte le pubbliche amministrazioni e in particolare negli enti locali (che perdono in dieci anni oltre l'11% degli addetti): a differenza di altri settori, i servizi sociali non hanno goduto di deroghe particolari al blocco del turnover, e ciò ha portato al progressivo svuotamento di uffici fondamentali proprio nella fase in cui la dimensione della crisi ne richiedeva un rafforzamento. Fenomeno aggravato dalla scarsa lungimiranza nelle politiche occupazionali dei primi anni duemila, fase in cui sarebbe stato necessario un piano straordinario di occupazione nel settore anche alla luce dei cambiamenti normativi.

Come se non bastasse questo personale ha subito, come gli altri dipendenti pubblici, il blocco della contrattazione: assenza di incrementi salariali che si è sommata al blocco della crescita professionale e allo svuotamento di una contrattazione integrativa che incentivasse il miglioramento dei servizi.

## 2. Quanti sono e cosa fanno

Gli assistenti sociali in Italia sono circa 40.000 e secondo il rapporto del Censis del 1999 sono ripartiti come segue: ministeri 6%, enti locali 39,5%, Servizio sanitario nazionale 34,6%, altri enti pubblici 5,2%, cooperative 7,2%, altri enti privati 5%. La più recente ricerca Prin, *Gli assistenti sociali. Analisi di una professione in trasformazione, progetto di ricerca di interesse nazionale*, condotta e realizzata dall'Università Bicocca di Milano nel 2008, fotografa un cambiamento nella presenza dell'assistente sociale nei vari settori operativi: il 48% è collocato negli enti locali, il 28,3% nelle aziende sanitarie e ospedaliere, il 6,6% nei ministeri, il 10,8% nel settore no profit e il 5% in altro settore. Poco più di un quarto, il 26,6%, degli assistenti sociali si occupa prevalentemente di famiglie e infanzia; il 19% di anziani, l'11,4% di tossicodipendenza e di malattia mentale, il 9,2% di handicap, e il 6,7% di esecuzione pena-

le. L'elemento più evidente che leggiamo in questi dati riguarda la crescita, in termini relativi, di assistenti sociali nei Comuni, a fronte del calo in servizi gestiti da altri enti.

Le donne sono l'assoluta maggioranza (oltre il 92%), l'età media è più bassa di quella del totale dei dipendenti pubblici, la concentrazione maggiore risulta essere nel Mezzogiorno.

Questa figura si esprime da sempre come una professione che mira al benessere della comunità: collabora con le persone, con le imprese e con le aree dei servizi per lo sviluppo di socialità di un territorio. L'assistente sociale ascolta, capisce, cerca di ridurre il gap tra il mondo dell'individuo e quello dell'organizzazione in cui egli vive. La sua è un'attività in divenire perché agisce in relazione con un contesto di ampie dimensioni e con i cambiamenti (anche radicali) che si presentano nella società e nel mondo del lavoro, utilizzando la sua capacità di lettura dei fenomeni attraverso la conoscenza delle cause e del sistema in cui opera. L'assistente sociale è dunque una professione «di confine» che si snoda in più ambiti e aree e si basa su una trifocalità, su tre fuochi d'azione: il rapporto con le persone, il rapporto con la comunità e il rapporto con l'ente di appartenenza.

Gli operatori concretamente gestiscono i mutamenti nei servizi rapportandosi sia con i cambiamenti sul fronte degli utenti, delle loro problematiche, delle loro domande, dei loro bisogni, sia con quelli normativi e organizzativi, come con quelli che derivano dal crollo delle risorse a disposizione. Per queste ragioni la crisi è un elemento di identità degli assistenti sociali ed è il principale argomento di lavoro delle professioni sociali: i lavoratori e le lavoratrici del settore la fanno propria, la declinano in tutti i suoi aspetti, sanno leggerla non semplicemente nella sua dimensione statistica, ma in relazione al suo effetto sulla persona. In quest'ottica l'assistenza sociale ha assunto un ruolo di rilievo nell'affrontare i nuovi rischi sociali: come servizio a bassa soglia affronta forme di povertà e di rischio non categorizzate, non standard e multidimensionali. Le forme di assistenza che ne derivano agiscono in un'ottica sempre più localistica perché locale è la dimensione privilegiata per l'intervento; e di promozione di socialità perché nella socialità deve trovare risposta ogni difficoltà.

Questa dinamica entra spesso in conflitto con la standardizzazione delle prestazioni in una logica tipica domanda/offerta che rischia di svuotare di professionalità lavoratrici e lavoratori che dovrebbero avere un ruolo di promozione e di costruzione di percorsi di inclusione.

Il sostegno sociale non può essere la semplice corrispondenza tra bi-

sogni materiali, gerarchizzabili, diagnosticabili, codificabili, e l'erogazione di prestazioni tecnicamente e burocraticamente predefinite e universalizzabili secondo una logica meramente redistributiva. Per questo niente, o ben poco è statico in questa professione, anzi, anche il modo di essere un assistente sociale è cambiato negli anni, e sicuramente ancora cambierà.

La contrapposizione tra una visione statica e una dinamica ci conduce a un altro nodo problematico: la riconoscibilità della figura, la definizione del ruolo. È evidente che una figura professionale statica è maggiormente identificabile, a dispetto di una figura che rinnova continuamente il patto con l'utenza (utenza che, oltretutto, fa fatica ad autorappresentarsi). Il riconoscimento professionale della figura dell'assistente sociale, anche in ragione di ciò, ha subito spesso scelte politiche che hanno premiato interventi differenti da quelli legati al sociale o che nel migliore dei casi si sono limitate alla difesa dell'esistente. Ma anche la stessa difesa dell'esistente entra in conflitto con una dinamica professionale che per definizione non può che essere mutevole, in grado di affrontare le nuove contraddizioni. L'impoverimento del settore unito alla riduzione dell'autonomia degli interventi rischia di comprometterne il ruolo a favore di un indistinto «burocratico» trattamento che non ne fa emergere il tratto identitario.

Dimostrazione di quanto si sostiene è il tema della sicurezza sui luoghi di lavoro. Le amministrazioni investono sempre meno in sicurezza e salute degli operatori che non vengono riconosciuti nel loro contesto organizzativo. Questo ha voluto dire per il mondo dei servizi sociali, da un lato, il moltiplicarsi di forme di violenza fisica da parte di chi non trovava risposte adeguate al proprio disagio, dall'altro, l'assenza di un lavoro di prevenzione di situazioni di stress o di *burn out* dovute a situazioni sempre più complesse che hanno affrontato in questa fase di crisi. Il lavoro di assistente sociale viene svolto con «passione», ma è una passione che vede, tuttavia, dietro l'angolo il rischio di una frustrazione latente, frustrazione nel non essere in grado di offrire tutte le risposte che si vorrebbe dare ai propri utenti e che possiamo vedere strettamente connessa ad una talvolta eccessiva vicinanza all'utenza, come espressione di una ricerca di riconoscimenti e gratitudine che non si ottiene altrove. Non comprendere la delicatezza della fase per questa professionalità è un segno di evidente disattenzione delle istituzioni.

Se le istituzioni non sono in grado di sostenere il personale nel delicato rapporto con l'utenza, gli stessi operatori, col passare degli anni,

potrebbero ricercare soluzioni professionali differenti (banalmente anche perché non vedono alcuna possibilità di sviluppo professionale) a discapito degli stessi servizi che perderebbero in questo modo un patrimonio di esperienze fondamentali.

### *3. Lavoro pubblico e contesto organizzativo*

Per comprendere in fondo questo lavoro e soprattutto per riaffermarne il significato, l'importanza, è necessario guardare al contesto organizzativo in cui si opera perché spesso sono scelte organizzative che penalizzano la qualità dell'apporto professionale.

Diciamo subito che a modelli di welfare differenti corrispondono professionalità differenti. È indubbio che l'organizzazione degli interventi di welfare scelti dalla politica siano il fattore di maggiore cambiamento organizzativo dei servizi sociali.

Quindi un primo elemento di difficoltà è che un servizio esclusivamente erogatore di risorse economiche tende a burocratizzare l'intervento e a restringere gli spazi di autonomia professionale del personale. La crescita di dinamiche di questa natura rappresentano l'esempio supremo della degenerazione delle buone intenzioni.

In questa logica, se tutto si gioca sulle risorse, la battaglia politica si trasforma in lotta per controllare le fonti di spesa e volgerle a proprio vantaggio: oggi si decide di investire su forme di sostegno economico alla povertà, senza alcuna certezza che le misure possano essere messe «a regime» e diventare un aspetto strategico del welfare pubblico. Queste decisioni vengono assunte senza che gli stessi responsabili abbiano nemmeno il dovere di comunicarlo ai diretti interessati, per cui ci si ritrova in dinamiche organizzative improvvisamente cambiate senza alcuna forma di valutazione dell'operato (di cui diremo in seguito). Qui si tocca con mano come questo sistema sia ancora fondamentalmente autocratico, in linea con una tradizione culturale ormai secolare della pubblica amministrazione italiana.

Un altro elemento che mette in difficoltà l'organizzazione di questi servizi è la continua tensione tra la necessità di tagliare i costi e quella di rispondere ai nuovi bisogni.

Il rischio continuo è l'impossibilità di programmare un'organizzazione dei servizi efficace, accompagnata da un progressivo impoverimento del lavoro nel settore sempre più caratterizzato da profondi processi di esternalizzazione.

Ed infine c'è l'incidenza del decisore politico sul contesto organizzativo: scelte che non sempre si rivelano come le più appropriate.

L'operatore si può trovare a subire i cambiamenti dal punto di vista organizzativo decisi dall'organizzazione, dovuti alle politiche sociali, ai cambi di amministrazione politica (l'elezione diretta dei sindaci rappresenta indubbiamente una delle cause della frequenza dei cambiamenti), di dirigenza, di sede operativa, e deve trovare il modo di reagire al cambiamento anche non cercato o voluto, nel migliore dei modi. L'innovazione istituzionale dovrebbe essere realizzata in un contesto concreto, fatto della realtà sociale specifica, delle tradizioni di cultura politica e istituzionale, delle risorse organizzative e logistiche, dell'iniziativa degli attori. In alcuni casi può sviluppare tendenze in atto, in altri può portare un rinnovamento, in altri ancora può incontrare forti resistenze. Come giudicare successive leggi di riforma che modificano le prescrizioni legislative precedenti senza aver mai fatto un bilancio? E quale giudizio esprimere quando successive ondate di programmazione avvengono in base a nuovi principi che entrano in contraddizione con i vecchi su un piano generale e non su quello di un'analisi dell'esperienza?

Questi ostacoli al processo organizzativo meritano degli accorgimenti che in alcuni contesti sono stati assunti e che, se favoriti, potrebbero risolvere alcuni dei problemi più rilevanti che si pongono sia sul versante del funzionamento dei servizi, sia sul versante professionale.

Fondamentale appare costruire degli adeguati processi di valutazione. Serve, innanzitutto, una valutazione sull'efficacia degli interventi. I nuclei di valutazione oggi previsti dalla normativa vigente sono creati dall'alto, ricevono direttive dal centro, e si sentono responsabili verso il centro: raramente i nuclei lavorano con i loro valutati e ciò produce resistenza da parte del valutato. Ciò che importa è che la legge (l'istituzione del nucleo) sia applicata. Essendo, in tal modo, la valutazione assimilata ad una qualsiasi altra attività amministrativa, si crede ci sia un unico modo giusto per farla. Nella valutazione delle performance ciò ha significato l'accettazione passiva di indicatori senza alcuna vera discussione sull'utilità degli stessi. La valutazione, invece, deve essere percepita come uno strumento per il miglioramento delle politiche pubbliche e per l'apprendimento dall'esperienza. I risultati della valutazione devono incarnarsi nella programmazione del lavoro che segue la stessa. Anche la politica, in tutte le sue forme di rappresentanza istituzionale, dovrebbe partire dalla valutazione dell'esperienza fatta prima di intraprendere nuove strade, dovrebbe valorizzare

la verifica dell'efficacia dell'intervento, l'apporto del gruppo piuttosto che pensare esclusivamente a quello individuale (anche in questo si individua il fallimento della Riforma Brunetta).

Questo ci porta ad un altro degli aspetti essenziali del miglioramento organizzativo dei servizi sociali: l'importanza del lavoro di gruppo.

Il lavoro in gruppo può aprire a nuovi sguardi e nuove idee, stimola l'ampliamento del senso di responsabilità, consente di non pensare solo al proprio sé e al proprio ristretto campo di azioni e di relazioni, di assumere collegialmente le storie di vita quotidiana delle persone, delle famiglie, ma anche delle stesse organizzazioni. Il salto necessario è da assistenti sociali monoprofessionali a équipe pluriprofessionali con assistenti sociali, educatori, psicologi: un modello organizzativo che consenta di lavorare in équipe, con confronti continui, favorendo i progetti agli adempimenti.

Chi ha l'ossessione delle competenze esclusive ragiona secondo la divisione del lavoro di tipo verticalista tale per cui, obbedendo alla catena di comando, ciascuno è tenuto a fare unicamente il suo lavoro specifico. Occorre attribuire competenze prevalenti e non esclusive, distribuire responsabilità e aumentare la partecipazione, e il risultato finale rappresenta un impegno collettivo ineludibile per tutti coloro che partecipano al lavoro.

In questa chiave interpretativa diviene fondamentale il ruolo della formazione. Sempre di più gli assistenti sociali arricchiscono la loro professionalità in linea con il concetto di *empowerment*, secondo il quale ciascuno dovrebbe sviluppare l'abilità di modificare il proprio comportamento in risposta a nuove situazioni. Non sempre ciò accade per scelta, anzi, gli operatori sono costretti a ricavarci altre possibilità e altri spazi per sopravvivere in modo creativo e proficuo alla crisi dei Servizi che stiamo vivendo, imparando ad affrontare l'incertezza. La formazione continua costituisce uno strumento essenziale per stare nel cambiamento, per costruire cambiamento, per interrogare e sfidare il futuro. Spesso però, sono gli stessi operatori che per assicurarsi la formazione continua, fondamentale per poter lavorare a contatto con il cambiamento sociale, mettono in gioco proprie risorse economiche perché sempre più c'è una riduzione di attenzione e di attribuzione di risorse al sistema formativo, alla formazione permanente e alla supervisione, benché essi siano fondamentali per lavorare bene. I dati più recenti su quanto le amministrazioni pubbliche spendano in formazione sono sconcertanti e richiederebbero un'urgente inversione di tendenza.

RPS

Federico Bozzanca

#### 4. *L'occasione che non abbiamo colto*

Alcuni degli elementi richiamati sopra non sono altro che strumenti di innovazione organizzativa frutto dell'ultima grande stagione del Servizio sociale, quella dei primi anni duemila.

Il ruolo pubblico sul settore era «indebolito» per due ordini di ragioni. Innanzitutto erano cambiati i bisogni delle persone ed erano cresciute le diseguaglianze. Ma c'è un altro tema centrale. Il sistema era fortemente autoritario. Prevaleva l'idea di un'amministrazione che rispondesse più al potere che al cittadino. Gli incredibili livelli di corruzione nel nostro paese non si spiegherebbero se non in questa logica.

Dagli anni duemila ha inizio una nuova fase della storia del servizio sociale, parallela ad altri cambiamenti istituzionali fondamentali (era stata riformata la pubblica amministrazione e si apprestava a essere riformato il Titolo V della Carta costituzionale). Il servizio sociale viene rafforzato come disciplina e viene attribuita maggiore dignità alla professione. Con il decreto 599/99 le scuole di servizio sociale diventano corsi di laurea triennale; e con la legge 328/2000 vi è la riforma dell'assistenza, che porta importanti novità nell'ambito della programmazione e gestione dei servizi. La legge 328/2000 ha favorito il potenziamento della rete dei servizi affidata ai Comuni e ha dato impulso all'attività normativa e programmatica di quasi tutte le Regioni italiane. La legge si proponeva di costruire un sistema di servizi che passasse da interventi rivolti a specifiche categorie di utenti, a interventi che fornissero risposte rivolte alla persona nel suo complesso, a un approccio globale che ponesse al centro la persona. Serviva, in tal senso, non più una progettazione settoriale, ma una progettazione globale e integrata; si passava in sostanza da un approccio prevalentemente riparatorio a un sistema di protezione sociale attiva, in cui le prestazioni offerte avevano lo scopo di eliminare le cause del disagio. Grazie a questo nuovo approccio l'assistente sociale ha la concreta possibilità di conoscere la domanda sociale, individuale e collettiva, di poter cogliere i cambiamenti, di riflettere costantemente sul significato del proprio lavoro e di connetterlo ai mandati sociali. Gode di una posizione di osservatore privilegiato del cambiamento, di sensore dei bisogni e della loro evoluzione. Tutto ciò implica sia un lavoro a diretto contatto con l'utenza, sia un lavoro a livello territoriale e con la comunità, ma anche lavoro di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi sociali e attività di studio, indagine, ricerca, monitoraggio e documentazione.

Lo sviluppo del welfare comunitario richiede all'assistente sociale di pensarsi come operatore sinergico con altri e diversi soggetti presenti nel territorio. Ciò impone una competenza integrata nella lettura del problema e un' incisiva capacità di promozione della partecipazione della società civile e di implementazione della costruzione di reti solidali, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei diritti di cittadinanza.

Ci sentiamo di evidenziare che quella che doveva essere una scommessa non è stata colta dappertutto allo stesso modo. In molte realtà, politiche occupazionali miopi non hanno consentito un adeguato investimento su questi servizi, in altre l'approccio politico burocratico ne ha delimitato gli spazi di innovazione. La crisi, le politiche di austerità, il blocco del turn over e della contrattazione degli ultimi anni hanno fatto il resto.

Il risultato di questa occasione persa non si esaurisce semplicemente nell'indebolimento dei servizi, ma incide fortemente anche sulla dimensione lavorativa. Quella che doveva essere l'occasione per stimolare anche la promozione di nuova occupazione legata a nuovi servizi che si creavano, spesso, si è tradotta in un forte processo di esternalizzazione di attività gestite con la logica del «massimo ribasso» che ha generato una frattura tra lavoro pubblico e lavoro privato, nonché il conseguente impoverimento di quest'ultimo.

## 5. Conclusioni

L'obiettivo che il sindacato si pone, alla luce di quanto detto, non può essere meramente risarcitorio. È un dovere agire per via contrattuale per un riconoscimento professionale pieno che guardi sia all'inserimento del personale in questione in contesti organizzativi complessi sia alla prospettiva di cambiamento continuo che caratterizza il settore. In quest'ottica, i contesti organizzativi e le istituzioni devono sostenere chi produce servizi sociali senza addossare agli stessi la responsabilità – ci permettiamo di dire irrealizzabile – di trovare da soli le soluzioni ai problemi generati dalla società (e naturalmente senza addossare tale responsabilità ai cittadini). Un contesto organizzativo di questa natura non si esprime chiaramente nelle circolari minuziose e iperprescrittive, ma nel sostegno dell'autonomia, nella responsabilizzazione diffusa, nel superamento di sistemi eccessivamente gerarchici, nell'agevolare la cooperazione anche tra professionalità differenti. Per far questo non possiamo che immaginare anche uno Stato in cui le



istanze superiori siano al servizio di quelle di prossimità. Esattamente come lo «scatto» (*big spurt*) della pubblica amministrazione novecentesca avvenne in coincidenza col decollo industriale in virtù di una specifica domanda di servizi pubblici, allo stesso modo dovremmo immaginare che il nuovo «scatto» del lavoro pubblico venga stimolato dalla domanda di nuovi servizi sociali.

Recuperare la dimensione contrattuale significa per noi ridare dignità al lavoro. Il blocco della contrattazione ha inciso sul versante salariale: molti dipendenti negli ultimi anni hanno assistito sia all'erosione dei propri stipendi da parte dell'inflazione, sia a un arretramento dovuto ai tagli che hanno caratterizzato spesso la contrattazione integrativa. È mancato il riconoscimento di tutte le categorie professionali e in particolare di quelle che hanno dovuto fare i conti con il cambiamento dei contesti organizzativi: non hanno potuto contare su una contrattazione in grado di riconoscere l'apporto professionale specifico. Il rilancio della contrattazione integrativa che chiediamo nel prossimo rinnovo contrattuale deve puntare proprio a questo: apprezzare il miglioramento dei servizi attraverso il riconoscimento anche di professionalità che si muovono in contesti organizzativi complessi.

Occorre, quindi, anche sviluppare un nuovo modello di «relazioni industriali» che sappia valorizzare la partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori alle scelte delle amministrazioni, ma anche il coinvolgimento dei cittadini. Si ritiene infatti indispensabile il nesso tra esigenze del lavoro ed esigenze di chi beneficia di quel lavoro, e solo un sistema «partecipato» può garantire che quel nesso sia un valore aggiunto e non un elemento di contraddizione. Questo sistema è efficace se sa essere veramente inclusivo, se riesce a uscire dallo spazio circoscritto del tradizionale negoziato per guardare ad un contesto più ampio in grado di riportare ad unità l'intera filiera dei servizi (in cui convivono pubblico e privato).

### *Riferimenti bibliografici*

- Ferioli E., 2003, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare state al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.
- Ferrari A., 2002, *Territorializzazione versus istituzionalizzazione: il rapporto tra territorio e soggetti erogatori di servizi in campo sanitario e socio assistenziale*, in Balduzzi R. e Di Gaspare G. (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano.

- Garena G., 2011, *Quali legami tra personale e professionale? Creare dimensioni generative di legami positivi*, «Animazione Sociale», n. 249, gennaio, pp. 65-71.
- Graeber D., 2016, *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e perché ci rendono felici*, Il Saggiatore, Milano.
- Lazzari F. (a cura di), 2008, *Servizio sociale trifocale: le azioni e gli attori delle nuove politiche sociali*, Franco Angeli, Milano.
- Meldolesi L., 2007, *La quarta libertà. Come padroneggiare la pubblica amministrazione*, Bonanno, Catania.
- Melis G., 1996, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- Neve E., 2000, *Il servizio sociale: fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma.
- Passera A.L., 2005, *Assistente sociale*, in Dal Pra Ponticelli M. (a cura di), *Dizionario di Servizio Sociale*, Carocci, Roma.
- Perino A., 2010, *Il Servizio Sociale. Strumenti, attori e metodi*, Franco Angeli, Milano.
- Rapporto Censis, 1999, *Essere protagonisti del futuro: scenari di sviluppo per il ruolo degli assistenti sociali*, Roma.
- Sassen S., 2015, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Stame N., Lo Presti V. e Ferrazza D., 2009, *Segretariato sociale e riforma dei servizi: percorsi di valutazione*, Franco Angeli, Milano.



## Gli assistenti sociali di fronte alle trasformazioni delle politiche sociali: un confronto internazionale\*

**Alessandro Sicora**

*Il trasformarsi delle politiche sociali suscita reazioni e prese di posizione anche da parte degli assistenti sociali in quanto questi conducono quotidianamente la propria pratica professionale nella cornice offerta da tali politiche, cogliendone in tal modo limiti e potenzialità. Il contributo presenta alcuni degli esiti più rilevanti di una ricerca internazionale Irses - Marie Curie (2013-2016) diretta a rispondere al quesito «che cosa*

*dicono gli assistenti sociali delle politiche sociali e delle relative riforme?». Lo sguardo è rivolto ad alcuni paesi europei (Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna), alla Turchia e ai cosiddetti cinque «Brics» (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica). Si tratta, complessivamente, di dieci nazioni dove il servizio sociale opera secondo prassi, valori e principi condivisi pur nell'ambito di specificità locali.*

### *1. Introduzione: cosa dicono gli assistenti sociali delle politiche sociali e delle relative riforme?*

Le tre principali organizzazioni internazionali di servizio sociale (Iassw - International Association of School of Social Work, Ifsw - International Federation of Social Workers e Icsw - International Council of Social Welfare) hanno voluto sottolineare, anche nell'ultima revisione della «Global Definition of Social Work», che la formulazione e l'ana-

\* Questo articolo si basa su uno dei segmenti attuativi del progetto di ricerca Irses - Marie Curie, *Civil Engagement in Social Work: Developing Global Models* (Civil\_Sw), realizzato nel triennio 2013-2016 grazie ai finanziamenti forniti dall'Unione europea. Il gruppo di lavoro coinvolto per l'intero progetto è stato composto da ricercatori delle seguenti dieci università: Universidade Federal Do Espirito Santo (Brasile), Università Sun Yat-Sen (Cina), Loyola College Society (India), Università della Calabria (Italia), Instituto Universitario De Lisboa Iscte (Portogallo), Coventry University (Regno Unito), Università statale di San Pietroburgo (Russia), Universidad De Alicante Alicante (Spagna), Stellenbosch University (Sud Africa), Kocaeli Universitesi Kocaeli (Turchia).

lisi delle politiche (*policy formulation and analysis*) vanno incluse all'interno della vasta gamma di attività proprie della pratica degli assistenti sociali. Ciò appare in sintonia con i mandati fondamentali della professione di assistente sociale individuati nella promozione del cambiamento, della coesione sociale, nonché dell'*empowerment* e della liberazione delle persone dalle condizioni che ne limitano lo sviluppo (Ifsw e Iassw, 2014). Appare quindi del tutto congrua a questi mandati l'azione esercitata da tali professionisti per influenzare le politiche al fine di garantire un contesto adeguato al pieno realizzarsi della giustizia sociale, dei diritti umani, della responsabilità collettiva e del rispetto delle diversità, ovvero, in altre parole, dei principi fondamentali del servizio sociale. Tutto ciò viene preceduto dal dibattito che coinvolge in diverse forme e intensità gli assistenti sociali nelle nazioni di tutto il mondo, a seguito dell'estendersi della presenza di tali professionisti anche in ampie aree ove questi erano assenti, come in Cina e nei paesi dell'ex blocco sovietico.

Cosa dicono gli assistenti sociali delle politiche e delle relative riforme che riguardano il loro campo di lavoro? Quali sono i principali fuochi d'attenzione oggi in un contesto che appare sempre più segnato da politiche neoliberiste? Nel cercare risposte a tali quesiti può essere utile richiamare in primo luogo le parole di Harvey (2007, p. 10) quando sostiene che «il neoliberismo è in primo luogo una teoria delle pratiche di politica economica secondo la quale il benessere dell'uomo può essere perseguito al meglio liberando le risorse e le capacità imprenditoriali dell'individuo all'interno di una struttura istituzionale caratterizzata da forti diritti di proprietà privata, liberi mercati e libero scambio. Il ruolo dello Stato è quello di creare e preservare una struttura istituzionale idonea a queste pratiche. Lo Stato deve garantire, per esempio, la qualità e l'integrità del denaro; deve predisporre le strutture e le funzioni militari, difensive, poliziesche e legali necessarie per garantire il diritto alla proprietà privata e assicurare, ove necessario con la forza, il corretto funzionamento dei mercati. Inoltre, laddove i mercati non esistono (in settori come l'amministrazione del territorio, le risorse idriche, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la sicurezza sociale o l'inquinamento ambientale) devono essere creati, se necessario tramite l'intervento dello Stato. Al di là di questi compiti, lo Stato non dovrebbe avventurarsi». In tale contesto, la problematicità del mantenimento dei diritti di cittadinanza sociale appare evidente, insieme al rischio che il servizio sociale si trovi privo dello spazio d'azione indispensabile per il perseguimento dei principi prima richiamati.

L'interrogativo sopra richiamato ha guidato una ricerca esplorativa che ha coinvolto quattro paesi europei (Inghilterra, Italia, Portogallo, Spagna) insieme alla Turchia e a tutti i cosiddetti Brics, ovvero Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa. Da un punto di vista metodologico, le principali difficoltà incontrate sono state relative all'assenza di studi comparativi noti che abbiano tentato esplorazioni analoghe, alla grande eterogeneità dei dieci paesi coinvolti (per fare un solo esempio, gli abitanti del paese più popoloso, ovvero la Cina, sono in numero 130 volte maggiore della nazione più piccola, ovvero il Portogallo) e alla difficoltà di reperire e trattare adeguatamente le fonti di informazione utilizzabili. Conseguentemente, la strada percorsa è stata quella della *expert survey* mediante un questionario che, sottoposto a un gruppo di esperti in attività nelle dieci università partner nel progetto, ha aperto la strada all'analisi di ulteriore materiale reperibile presso le «arene» nazionali di dibattito, rappresentate da siti internet, riviste professionali, bollettini e altre forme di letteratura grigia prodotte dalle principali associazioni professionali di assistenti sociali esistenti.

## *2. Un mosaico di voci: specificità nazionali del dibattito sulle politiche sociali all'interno del servizio sociale*

I paesi coinvolti nella ricerca si collocano su quattro continenti, raccolgono un totale superiore ai 3 miliardi e 200 milioni di abitanti e – come già affermato in precedenza – presentano realtà estremamente diversificate per storia e per attuale assetto politico ed economico-sociale. Il continente europeo, punto di partenza di politiche di welfare attivate su ampia scala, è rappresentato dal Regno Unito e da tre paesi del sud continentale, ovvero Portogallo, Spagna e Italia. Di seguito per ciascuno dei paesi esaminati vengono riportati sinteticamente i principali elementi emersi nel corso dell'indagine.

- ♦ Il Regno Unito appare ancora oggi un punto di riferimento particolarmente importante nell'ambito del servizio sociale internazionale, per lo sviluppo storico precoce della professione e per l'emergere di tendenze che hanno profondamente influenzato gli sviluppi nell'intero continente europeo, per le politiche realizzate a partire dal Piano Beveridge nel secondo dopoguerra e, di segno opposto, per l'orientamento neoliberalista avviato dal Governo Thatcher negli anni ottanta. Le riviste britanniche di servizio sociale rappresentano il dibattito e le preoccupazioni della comunità

professionale locale ma, in ragione della loro ampia diffusione e del loro prestigio esteso anche all'estero, sono lette ben oltre i confini nazionali, riflettendo e alimentando il dibattito internazionale. Con riferimento, invece, ai media generalisti locali si rileva un'ampia discussione sull'implementazione delle politiche sociali, ma la voce del servizio sociale appare piuttosto debole. La principale organizzazione che coinvolge assistenti sociali nel Regno Unito è la British Association of Social Work (Basw) che, costituitasi nell'attuale forma nel 1970, raccoglie un assistente sociale su nove (Williams, 2009). Benché coinvolga un numero inferiore di associati, la Swan (Social Work Action Network) è nata nel 2004 quale rete di assistenti sociali, accademici, studenti e utenti dei servizi sociali uniti dalla preoccupazione che il servizio sociale sia minacciato da managerialismo, mercatizzazione, stigmatizzazione degli utenti e tagli al welfare e appare ben più agguerrita<sup>1</sup>. Il suo sito web testimonia la vivacità del dibattito interno e le numerose azioni intraprese per coinvolgere l'esterno e incidere sull'arretramento delle politiche sociali e la riduzione degli spazi operativi degli assistenti sociali.

- ♦ La penisola iberica è stata pesantemente colpita dalla recente recessione con conseguenti e pesanti tagli alle spese sociali. In Spagna tale situazione ha generato, tra gli assistenti sociali, un vivace dibattito sulle politiche di settore e sulle implicazioni professionali che si è manifestato anche all'esterno tramite dimostrazioni di piazza e prese di posizione apparse sui mass media. Tali iniziative di protesta sono state assunte insieme a organizzazioni di altre professioni e del no profit, nonché sindacati e gruppi politici e hanno avuto come target specifici il Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad e la Federazione dei municipi e delle province. Anche i docenti universitari di servizio sociale si sono attivati esprimendosi attraverso il *Manifesto sul Servizio sociale nella crisi*, sottoscritto dal Consiglio dei direttori delle Scuole universitarie e dei Dipartimenti di servizio sociale, e organizzando numerose iniziative dentro e fuori le università in collaborazione con il Consejo general del trabajo social, l'organizzazione nazionale che rappresenta tutte le 37 associazioni spagnole degli assistenti sociali che coinvolgono complessivamente 40.000 professionisti. Di particolare interesse appare la grande mobilitazione attivata sotto l'eti-

<sup>1</sup> [www.socialworkfuture.org](http://www.socialworkfuture.org).

chetta della *Marea naranja* (Marea arancione) per denunciare i pesanti tagli operati a danno dei servizi sociali pubblici. In tale ambito viene denunciata l'iniquità delle recenti politiche pubbliche e vengono evidenziate le conseguenze negative delle politiche di austerità e della riduzione dei diritti di cittadinanza sociale nella legislazione più recente. A tali cambiamenti viene attribuito l'ulteriore incremento della diffusione della povertà nel paese (Luis-Dóniz e Muñoz-Pérez, 2013; Martínez-Román, 2014; Porcel Mundó, 2014).

- ♦ Benché sottoposto a tagli al welfare di entità simile a quelli spagnoli, il Portogallo non sembra presentare nell'ambito del servizio sociale un dibattito così vivace, limitandosi per lo più a seminari e a simili occasioni di incontro, organizzate a livello nazionale e regionale dalla Associação dos profissionais de serviço social (Apss). Si tratta di eventi di cui si dà menzione sul sito web dell'associazione ([www.apross.pt](http://www.apross.pt)), dove si trovano anche prese di posizione su alcuni aspetti specifici correlati alle politiche sociali quali, ad esempio, i minori e il mondo della scuola, la violenza domestica in aumento, l'insufficienza del numero di operatori impiegato nei servizi sociali e le aggressioni degli assistenti sociali a causa di tale carenza e della crisi economica.
- ♦ In Italia la mobilitazione degli assistenti sociali a favore delle riforme degli anni settanta appaiono un lontano ricordo. Tuttavia l'istituzione dell'ordine professionale degli assistenti sociali con la legge 23 marzo 1993, n. 84, «Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale», ha dato una voce collettiva autorevole e unitaria alla professione. Come evidenziato nel sito internet istituzionale ([www.cnoas.it](http://www.cnoas.it)), in varie occasioni la presidenza dell'Ordine ha trasmesso comunicati stampa e lettere a difesa dei diritti sociali dei cittadini e delle fasce di popolazione più vulnerabili, nonché della professione e della sua dignità (per esempio, in caso di programmi televisivi che rappresentavano in maniera non corretta il ruolo e le funzioni degli assistenti sociali). Inoltre, problemi sociali emergenti e politiche sociali sono spesso al centro di tali prese di posizione con specifico riferimento al tema della protezione dei minori, delle disuguaglianze sociali e delle migrazioni.
- ♦ Posta a cavallo tra l'Europa e l'Asia, la Turchia ha visto solo recentemente una più diffusa e strutturata presenza del servizio sociale. Prese di posizione sulle politiche sociali sono perlopiù espressione di organizzazioni non governative, mentre solo pochi assi-



stenti sociali in attività nei mestieri competenti sono in grado di incidere su alcune delle scelte operate a livello politico. In alcuni casi il Ministero della Famiglia e delle Politiche sociali coinvolge gli assistenti sociali per programmare e dare direzione alla propria azione. In genere le associazioni professionali si attivano con comunicati stampa o prese di posizione pubbliche in caso di riforme di più ampio respiro. In Turchia vi è l'Associazione turca degli assistenti sociali (Tasw; [www.shudernegi.org](http://www.shudernegi.org)) che, al pari di altre associazioni di importanza minore, si occupa tuttavia più di aspetti direttamente riconducibili alla professione che ad azioni volte a incidere sulle politiche sociali. È verosimile immaginare che tale stato di cose si sia accentuato a seguito della recente svolta autoritaria avvenuta nel paese dopo la realizzazione della ricerca in parola.

- ♦ In Sudafrica nel 2007, dopo molti anni di realtà associative frammentate, è stata istituita la National Association of Social Workers (Nasw-Sa) che intende, tra le altre cose, offrire agli assistenti sociali l'opportunità di partecipare attivamente e collettivamente allo sviluppo sociale (Engelbrecht e Strydom, 2015). Tra i professionisti e gli studiosi di servizio sociale si rileva un certo grado di dibattito in corso sulle politiche sociali in generale e, nello specifico, sul programma sudafricano di assistenza sociale, implementati dopo la fine dell'apartheid. Il programma è diventato uno dei più controversi aspetti delle politiche sociali, come emerge dall'analisi degli articoli di giornale apparsi negli ultimi anni sull'impatto avuto dai sussidi erogati massicciamente alla popolazione più povera. Secondo gli esperti intervistati nel corso dell'indagine qui presentata vi è la necessità di riformare le politiche sociali sinora implementate in ragione del mancato raggiungimento di alcuni dei più importanti obiettivi prefissati. Va rilevato, inoltre, che il finanziamento pubblico del terzo settore è oggi uno dei più importanti oggetti di dibattito nel paese (Patel, 2013; Weyers, 2013).
- ♦ Molti assistenti sociali partecipano attivamente al dibattito sulle politiche sociali ed economiche in Brasile. Il Conselho federal de serviço social (Cfess) si esprime con frequenza, anche sulle pagine del proprio sito internet ([www.cfess.org.br](http://www.cfess.org.br)), in merito all'impatto che le politiche sociali hanno sulla società e sulla professione di assistente sociale. In particolare, sono frequenti e forti le critiche alla privatizzazione dei servizi sanitari e all'immissione di capitali stranieri nel sistema sanitario e le prese di posizione a favore del rafforzamento del servizio sociale, dei servizi sanitari pubblici

e di forme di comunicazione democratica. Particolare enfasi viene data anche alla necessità di difendere i diritti delle donne, degli indigeni e della comunità Lgbt nonché di migliorare il sistema educativo nazionale.

- ♦ L'India, il secondo paese per popolazione al mondo, ha una struttura federale molto articolata e comprensiva di realtà territoriali molto diverse e di recente ha celebrato i 75 anni dalle prime iniziative di formazione al servizio sociale professionale (Adaikalam, 2014). Vi è una pluralità di associazioni operanti a livello locale e federale, tra queste ultime le più rappresentative sono la Professional Social Workers' Association e l'Indian Society of Professional Social Work. I processi di formazione delle politiche sociali sono particolarmente complessi e prevedono, a diversi livelli, la partecipazione delle parti sociali e dei soggetti ritenuti competenti nella specifica materia: tra questi vi sono anche gli assistenti sociali talvolta ascoltati tramite le associazioni più rappresentative.
- ♦ In Russia si è assistito a una crescente professionalizzazione degli assistenti sociali dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica e attualmente numerose università e istituti offrono programmi di formazione in servizio sociale (Pervova, 2015). Una recente ricerca condotta sul rapporto tra assistenti sociali e politica (Iarskaia-Smirnova e Podstreshnaia, 2014) ha evidenziato che gli assistenti sociali russi dichiarano un alto livello di interesse a seguire gli sviluppi delle politiche sociali, sono a favore delle norme in essere e appaiono attestarsi su posizioni conservatrici (ad esempio, il 37,6% degli intervistati guarda negativamente alle questioni inerenti alle minoranze sessuali e il 56% è a favore del divieto di adozione di minori da parte dei cittadini stranieri) benché essi ritengano che non vi sia interesse da parte degli organi di governo regionali e federali di coinvolgere gli assistenti sociali nelle decisioni relative al loro campo di attività.
- ♦ Infine, la Cina è una delle ultime arrivate sulla scena del servizio sociale all'inizio del secolo in corso e ciò è avvenuto su impulso del governo centrale di Pechino recepito con forza diversa dalle amministrazioni locali. Gli assistenti sociali cinesi, riuniti in associazioni professionali collocate a diversi livelli territoriali (municipale, provinciale, ecc.), lavorano in organizzazioni non governative che funzionano però con i finanziamenti erogati dagli organi di governo locale (Chi, 2016). Benché lo sviluppo di questa professione stia avvenendo in maniera estremamente rapida, al pari della

diffusione di diverse forme di servizi sociali, sembra ancora presto per evidenziare un quadro chiaro del contributo degli assistenti sociali alla formulazione delle politiche sociali nazionali e provinciali.

RPS

### 3. *Un filo tra i molti discorsi?*

Il ricco materiale esaminato e qui brevemente riassunto consente di tracciare un quadro complessivo diversificato, ma dal quale emergono una serie di spunti utili per una comprensione più approfondita del rapporto tra servizio sociale e politiche sociali. Pur nell'ambito di una prima esplorazione, il «filo rosso» emergente sembra delineare alcune tendenze globali presenti nelle dieci nazioni esaminate.

Va innanzitutto rilevato che la complessità e la diversificazione di carattere socio-economico, culturale e storico proprie dei paesi presi in considerazione si riflette anche sul servizio sociale. In tale campo sono presenti tradizioni di lungo periodo in paesi quali il Regno Unito, l'Italia, il Brasile e il Sudafrica dove l'assistente sociale è comparso nei primi decenni del secolo passato. Al contrario, in Cina, Turchia e Russia solo recentemente, alla fine del XX secolo o all'inizio del nuovo secolo, il servizio sociale è stato riconosciuto quale professione e disciplina accademica. Conseguentemente, la formazione di una singola, anche se talvolta pluralistica, voce rappresentativa dell'intera comunità professionale si trova attualmente in diversi stadi di sviluppo nei dieci paesi considerati. Ad esempio, più della metà di questi (Cina, Brasile, Italia, Regno Unito, Sudafrica e Spagna) prevedono l'obbligo d'iscrizione a un registro o albo professionale che, in alcuni casi, viene gestito dall'organizzazione che diventa la voce ufficiale della professione.

Nella tabella qui riportata sono elencate le associazioni professionali nazionali più rappresentative e si propone, altresì, un prospetto di sintesi che tiene conto di tre variabili emergenti dal materiale esaminato: la durata storica dello sviluppo professionale, la presenza o l'assenza dell'obbligo di iscrizione a un albo per poter esercitare legalmente la professione di assistente sociale e, infine, l'intensità del dibattito stimata sulla base delle dichiarazioni degli esperti coinvolti nell'indagine e del materiale recuperato in quelle che sono state prima definite le «arene» di dibattito (siti internet, riviste professionali e letteratura grigia). Inevitabilmente l'obiettivo di esplorazione proprio della ricerca e la natura composita della voce o delle voci delle comunità professionali nazionali rendono approssimative le valutazioni qui

esprese in ordine all'intensità del dibattito. Nondimeno risulta una correlazione positiva tra la durata del servizio sociale (e la presenza di un albo professionale) e tale intensità.

*Tabella 1 - Il servizio sociale in alcuni paesi europei e nei Brics: un prospetto di sintesi*

| Nazione     | Associazione/i professionale/i di servizio sociale                                                                                                                                                                                                                                             | Storia del servizio sociale | Iscrizione obbligatoria ad un/a albo/associazione | Intensità del dibattito |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|
| Brasile     | Conselho federal de serviço social - Cfess                                                                                                                                                                                                                                                     | +++                         | no                                                | +++                     |
| Cina        | Associazione degli assistenti sociali a livello provinciale e comunale                                                                                                                                                                                                                         | +                           | sì                                                | +                       |
| India       | Professional Social Workers' Association; Indian Society of Professional Social Work and Others                                                                                                                                                                                                | ++                          | no                                                | ++                      |
| Italia      | Ordine nazionale degli assistenti sociali; Associazione nazionale assistenti sociali - AsNas                                                                                                                                                                                                   | +++                         | sì                                                | ++                      |
| Portogallo  | Associação dos profissionais de serviço social - Apss                                                                                                                                                                                                                                          | ++                          | no                                                | ++                      |
| Regno Unito | College for Social Work; British Association of Social Work - Basw; Social Work Action Network - Swan                                                                                                                                                                                          | +++                         | sì                                                | +++                     |
| Russia      | Unione degli assistenti sociali e dei pedagogisti sociali; Associazione degli assistenti sociali; Associazione dei dipendenti dei servizi sociali (Soyuz sotsial'nykh rabotnikov i sotsial'nykh pedagogov; Assotsiatsiya sotsial'nykh rabotnikov; Assotsiatsiya sotsial'nykh uslug rabotnikov) | +                           | no                                                | +                       |
| Spagna      | Consejo general de trabajo social; General council of social work                                                                                                                                                                                                                              | ++                          | sì                                                | +++                     |
| Sud Africa  | South African Council for Social Service Professions (Sacssp); National Association of Social Workers (Nasw-Sa)                                                                                                                                                                                | +++                         | sì                                                | ++                      |
| Turchia     | Turkish Association of Social Workers (Tasw)                                                                                                                                                                                                                                                   | +                           | no                                                | +                       |

*Legenda:*

Storia professionale: + breve (meno di 20 anni), ++ media (tra 20 e 60 anni), +++ lunga (oltre 60 anni).

Intensità del dibattito: + nessun dibattito o bassa intensità, ++ media, +++ alta.

RPS

Alessandro Sicora

Un'analisi dei temi discussi sui siti web (l'arena di dibattito più vitale in questa prima parte del XXI secolo) delle associazioni o degli ordini professionali evidenzia la presenza di una profonda preoccupazione sull'impatto dell'austerità e delle politiche sociali di stampo neoliberista. La mercatizzazione dei servizi sociali e la riduzione dell'intervento pubblico vengono spesso aspramente criticate. Non sono state trovate tracce evidenti del pensiero degli assistenti sociali sul ruolo del terzo settore a proposito delle politiche sociali. La protezione dei diritti umani e di cittadinanza sociale sono anche al centro del dibattito. Minori, bambini, comunità LGBT e pazienti psichiatriche sono i gruppi di utenti più frequentemente citati in termini di *advocacy*.

Le voci degli assistenti sociali in Brasile, Spagna e Regno Unito sembrano le più forti nel reclamare giustizia sociale e migliori politiche. Al contrario, come ci si sarebbe potuti facilmente aspettare, appaiono molto più timidi a far sentire la loro voce gli operatori delle nazioni (Turchia, Russia e Cina) che da poco hanno dato avvio a un servizio sociale professionale.

#### 4. Conclusioni

I risultati dell'indagine esplorativa evidenziano la diversità dei paesi esaminati e il diverso grado di sviluppo del servizio sociale quale comunità professionale. Appare in modo abbastanza evidente la connessione tra struttura formale della professione e intensità del dibattito in corso all'interno del gruppo professionale di cui si sta trattando. Infatti, alcuni dei cosiddetti Brics, economie chiave – in alcuni casi – di recente industrializzazione, hanno iniziato solo da poco a definire un ruolo specifico degli assistenti sociali nell'implementazione delle politiche sociali. Al contrario gli altri paesi, con l'eccezione della Turchia, hanno una tradizione più solida e prolungata nel tempo. Di questi, tre (Italia, Portogallo e Spagna) sono collocati geograficamente e culturalmente nell'Europa meridionale, mentre solo il Regno Unito possiede storia e sviluppo differenti.

Pur con intensità molto diverse in ragione della diversità di condizioni sopra evidenziate, l'elemento comune dell'azione propria degli assistenti sociali sui *policy makers* è riconducibile al tema dell'*advocacy*, quale elemento costitutivo del servizio sociale, come ben evidenziato nella relativa definizione internazionale nella quale «*advocacy and political interventions*» vengono posti, così accostati, tra le forme della

pratica di servizio sociale che si ritiene debbano essere presenti in tutto il mondo (Ifsw e Iassw, 2014). Secondo alcuni autori (Bressani, 2013) anche nel servizio sociale va distinto chiaramente tale concetto, riassumibile in promozione e difesa dei diritti, da quello di *lobbying*, quale esercizio organizzato di pressione per promuovere e difendere interessi specifici. Forze globali sembrano però assottigliare lo spazio di tale azione degli assistenti sociali nell'ambito della quotidianità, riducendoli a meri erogatori di prestazioni e smarrendo il nesso tra condizioni individuali e contesto socio-economico in favore di una accentuata psicologizzazione della lettura dei bisogni e dei problemi (Fargion, 2013). L'ottica neoliberista applicata al servizio sociale, inoltre, sostituisce il lavorare «con» l'utente con il mero accompagnare l'utente all'interno di una sorta di «supermercato» dei servizi, costruito mediante l'asettica presentazione dei servizi disponibili in un determinato territorio e delle procedure d'accesso agli stessi (Dominelli, 2005). Contrastare tali tendenze non solo è necessario per non smarrire irrimediabilmente l'essenza stessa del servizio sociale, ma è anche possibile come viene dimostrato dagli assistenti sociali di quei paesi nei quali vi è un dibattito più vivace e un'azione di *policy practices* più intensa. Il confronto internazionale appare a questo proposito utile e opportuno non solo per una conoscenza approfondita sui fenomeni in corso, ma anche per uno scambio di strategie e di esperienze che possano alimentare un pensiero globale capace di portare ad azioni di servizio sociale efficaci in ambito locale.

### Riferimenti bibliografici

- Adaikalam F., 2014, *Contextualising Social Work Education in India*, «Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social», n. 21, pp. 215-232, Doi: 10.14198/ALTERN2014.21.11.
- Bressani R., 2013, *Advocacy*, in Campanini A. (direzione di), *Nuovo Dizionario di Servizio Sociale*, Carocci, Roma, pp. 31-33.
- Chi I., 2016, *Social work in China*, «International Social Work», vol. 48, n. 4, pp. 371-379.
- Dominelli L., 2005, *Il servizio sociale: una professione che cambia*, Erickson, Gardolo (Trento).
- Engelbrecht L.K. e Strydom M., 2015, *Social Work in South Africa: Context, Concepts and some Critical Reflections*, in Kolar E. e Sicora A. (a cura di), *Social Work Around The World: Colors and Shapes in a Complex Mosaic*, Quaderni del

- Csal - 3, Numero speciale di «Visioni LatinoAmericane», pp. 223-243, disponibile all'indirizzo internet: [www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/11772](http://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/11772).
- Fargion S., 2013, *Il metodo del servizio sociale: riflessioni, casi e ricerche*, Carocci, Roma.
- Harvey D., 2007, *Breve storia del neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano.
- Iarskaia-Smirnova E. e Podstreshnaia E., 2014, *Is Policy Practice Possible in Russian Social Work?*, 4th European Conference for Social Work Research, *Private Troubles or Public Issues? Challenges for Social Work Research*, Free University of Bozen-Bolzano, Italia, 15-17 aprile.
- Ifsw (International Federation of Social Workers) e Iassw (International Association of School of Social Work), 2014, *Global Definition of Social Work*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>.
- Luis-Dóniz R.B. e Muñoz-Pérez D.J., 2013, *El papel de los Colegios de Trabajo Social como un referente para la defensa de los derechos sociales*, XII Congreso Estatal del Trabajo Social, *La intervención social en tiempos de malestares*, Marbella, 14-16 novembre.
- Martínez-Román M.A., 2014, *Policy Practice among Spanish Social Workers*, International seminar, *Social Innovation and Engagement: Social Challenges, Policy Practice, and Professional Training of Social Workers*, Center for Social Work Development, Washington University in St. Louis, 6-8 aprile.
- Patel L., 2013, *Do Social Grants Create more Problems than They Solve?*, Helen Joseph Memorial Lecture University of Johannesburg, Centre for Social Development in Africa University of Johannesburg, 14 ottobre.
- Pervova I., 2015, *Social Problems and Social Work in Russia*, in Kolar E. e Sicora A. (a cura di), *Social Work Around The World: Colors and Shapes in a Complex Mosaic*, Quaderni del Csal - 3, Numero speciale di «Visioni LatinoAmericane», pp. 83-106, disponibile all'indirizzo internet: [www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/11772](http://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/11772).
- Porcel Mundó A., 2014, *Conclusiones abiertas del XII Congreso Estatal de Trabajo Social*, «Servicios Sociales y Política Social», n. 104, pp. 117-130.
- Weyers M., 2013, *Towards the Reconceptualization of Social Welfare in South Africa: An Analysis of Recent Policy Trends*, «Social Work/Maatskaplike Werk», vol. 49, n. 4, pp. 433-455.
- Williams R., 2009, *Balls Clashes with Social Work Leaders*, «The Guardian newspaper online», 23 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: [www.guardian.co.uk/society/2009/oct/23/balls-clash-socialwork-leaders](http://www.guardian.co.uk/society/2009/oct/23/balls-clash-socialwork-leaders).

# Il servizio sociale di fronte alle politiche neoliberiste e al managerialismo\*

**Marilena Dellavalle e Giovanni Cellini**

RPS

*Facendo riferimento sia agli studi internazionali e italiani, sia ai risultati di una ricerca qualitativa che ha coinvolto servizi socio-assistenziali dell'area piemontese, questo contributo tratta il tema relativo agli effetti critici delle trasformazioni dei sistemi di welfare sulla professione del servizio sociale. Tra i rischi di deprofessionalizzazione*

*esplorati, emerge l'opacità della valenza politica del ruolo: l'assistente sociale sembra incapsulato nella gestione dei casi individuali ed estraniato dai processi programmatori; la sfida per la comunità del servizio sociale sembra essere quella di rivitalizzare la natura emancipatoria e promozionale del mandato professionale.*

## 1. Introduzione

L'impatto che le trasformazioni, impresse dalle politiche neoliberiste e dal managerialismo sui servizi sociali, hanno prodotto sull'esercizio della professione del servizio sociale è un tema che ha motivato numerose ricerche, a livello internazionale già dagli anni novanta e più recentemente anche in Italia. L'opportunità di indagare tale effetto trova origine nella posizione del servizio sociale – professione qualificata come «asse portante dei sistemi dei servizi alla persona» (Burgalassi, 2012, p. 21), «snodo cruciale del sistema di welfare» (Facchini, 2010, p. 12) – il cui esercizio produce conseguenze sulla cittadinanza (Guidi, 2013); ad esempio, Chauvière (2010, pp. 36 e 37) osserva che l'orientamento a trasformare i servizi sociali in aziende e gli utenti – persone che scontano il prezzo delle disuguaglianze sociali – in consumatori sembra annullare le componenti di giustizia sociale implicate nella stessa esistenza dei servizi e del lavoro sociale.

Si propongono qui alcuni degli esiti di una ricerca qualitativa, con-

\* L'articolo scaturisce da una riflessione comune. I paragrafi 1, 3, 4 sono da attribuire a Marilena Dellavalle, il 2 a Giovanni Cellini.



dotta nel periodo 2013-14 da un gruppo interdisciplinare del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli studi di Torino<sup>1</sup> che ha potuto contare sull'adesione, anche finanziaria, del Consiglio regionale dell'Ordine assistenti sociali Piemonte. Il materiale empirico è derivato dall'osservazione di documenti e da sessanta interviste semi-strutturate<sup>2</sup> a soggetti operanti in due enti gestori dei servizi socio-assistenziali di differenti dimensioni, il Comune di una città e il consorzio di Comuni di un'area suburbana dell'area piemontese.

I risultati della ricerca sono, dapprima, contestualizzati rispetto al tendenziale accordo emerso in letteratura nell'identificare, fra i fattori di rischio di de-professionalizzazione del servizio sociale, la riduzione della giurisdizione e dell'autonomia professionale, la standardizzazione di comportamenti e risultati e la definizione formale delle prestazioni *versus* personalizzazione e relazionalità dell'intervento professionale. In secondo luogo, si esaminano alcune fra queste tensioni emerse dalla ricerca, ponendo attenzione a quanto indicato da Kirkpatrick (2006, p. 149) e ripreso da Guidi (2013, p. 273) circa la necessità di considerare le variabili istituzionali e organizzative e quelle relative ai professionisti.

In conclusione, si richiama la sfida che oggi coinvolge questa professione: raggiunti, perlomeno formalmente, gli obiettivi di legittimazione, essa è chiamata a comporre l'equilibrio fra la dimensione tecnica e quella politica del ruolo, a tradurre operativamente il concetto di trifocalità, a riflettere strategicamente su spazi inesplorati quando non abbandonati.

<sup>1</sup> Il Gruppo di ricerca, diretto da Willem Tousijn e coordinato da Marilena Dellavalle, era composto da Valeria Cappellato, Laura Cataldi, Giovanni Cellini, Patrizia Cola, Arianna Radin, Alice Scavarda. Sugli esiti si rimanda al volume Tousijn e Dellavalle (2017).

<sup>2</sup> Le interviste hanno coinvolto un complesso di figure differenti dei due enti all'interno del quale la professione più rappresentata è quella dell'assistente sociale; da quest'ultima provengono anche alcuni dirigenti e funzionari. Le interviste, condotte da membri del gruppo di ricerca, sono state audioregistrate e trascritte integralmente. La cifra tra parentesi quadre contraddistingue i brani di intervista qui riportati e permette di risalire, nel rispetto del criterio della massima riservatezza, alle singole trascrizioni, conservate in forma digitale presso il Dipartimento Cps dell'Università di Torino.

## 2. Influenze sulla professione del servizio sociale

Gli anni ottanta del XX secolo hanno segnato in Occidente l'inizio di una radicale trasformazione, caratterizzata da fattori di «austerità permanente» (Pierson, 2001) nella definizione e nell'attuazione delle politiche sociali; fra questi, nei paesi dell'Unione europea, troviamo il passaggio da un'economia a rapida crescita, in grado di sostenere le politiche sociali, a un'economia a crescita lenta o nulla; le trasformazioni economiche interne ai singoli Stati; le limitazioni all'autonomia dei governi nazionali derivanti dall'integrazione europea e dalla globalizzazione; il passaggio dal fordismo a un'economia postindustriale; i cambiamenti demografici, specialmente quelli derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dai flussi migratori.

In tale scenario, riforme di stampo neoliberista hanno utilizzato una logica marcatamente economica e introdotto una crescente attenzione a criteri di efficienza, con importanti riduzioni di risorse finanziarie. Seguendo strategie di *retrenchement*, si sono registrate tendenze generali a ridurre la spesa sociale e, conseguentemente, ad abbassare il livello delle prestazioni dello stato sociale; processi riscontrati anche in Italia, come emerge da analisi che, pur con diversi accenti, illustrano quei processi di modernizzazione e ristrutturazione che hanno seguito la fase storica di massima espansione del welfare (Ascoli, 2011; Ferrera, 2007)<sup>3</sup>.

Oggi gli assistenti sociali lavorano principalmente come *managed professionals*, professionisti inseriti in organizzazioni formali, impegnati nel bilanciare competenze e autonomia professionali con le richieste provenienti dal management (Trivellato e Lorenz, 2010). Si tratta preva-

<sup>3</sup> Le politiche neoliberiste hanno certamente avuto un'influenza a livello globale e dunque anche in Italia, ma occorre ricordare i fattori che – già prima della svolta neoliberista di matrice reaganiana-tatcheriana – hanno limitato il sistema di welfare, come la burocratizzazione. Questa ha caratterizzato una delle dinamiche di negazione dello stato sociale, minato nelle sue basi costitutive da quello che in letteratura è stato efficacemente definito come «gigantismo dello Stato e di una rigida macchina burocratica deputata ad amministrare le prestazioni del welfare» (Garland, 2004, p. 83). Il prevalere di un sistema «ingombrante», rigido e burocratizzato ha enfatizzato le prerogative degli amministratori e delle burocrazie nel loro complesso, lasciando in una posizione marginale l'aiuto alla persona e il potenziamento dei diritti di cittadinanza. A tali elementi si aggiungono i fattori di inefficienza e gli sprechi che, storicamente, hanno rappresentato nodi critici del welfare in Italia.

lentemente di organizzazioni del settore pubblico (Facchini, 2010), caratterizzato dalla diffusione del *New public management* (Npm), avvenuta a partire dall'ultimo decennio del XX secolo nel complesso dei paesi occidentali. Sebbene l'implementazione del Npm sia identificata come strumento nei tentativi neoliberali di trasformare i servizi pubblici nel loro complesso, introducendovi meccanismi di mercato (Davidson, 1993), va precisato che il Npm «[...] non è una dottrina politica neoliberale, né tantomeno neoconservatrice (come talvolta affermato). Le sue radici intellettuali sono ancora più varie e indubbiamente è stato adottato in molti paesi con governi di centro e di centro-sinistra, come pure da regimi di centro-destra e di destra» (Pollitt, 2007, p. 112). Il Npm ha, dunque, coinvolto il sistema dei servizi sociali e le professioni che vi operano in modo generalizzato, molto spesso indipendentemente dal «colore politico» dei soggetti che hanno dettato l'agenda delle politiche sociali.

Nel sistema dei servizi sociali e sanitari, questi cambiamenti hanno interessato direttamente le professioni di aiuto; tra queste il servizio sociale, nel complesso del panorama europeo e in Italia in particolare, è chiamato a fare fronte a una crescente e permanente riduzione di risorse economiche destinata alle politiche sociali. A tale proposito, nella letteratura internazionale si segnala come la specificità della prospettiva del servizio sociale e del suo ruolo abbiano negli anni recenti sperimentato effetti importanti delle politiche, tra i quali la marginalizzazione di coloro che ricevono servizi e la riduzione del ruolo nei servizi di prevenzione (Dominelli, 2005; Spolander e al., 2014).

In tale contesto generale, in cui gli Stati, pur non rinunciando alla responsabilità verso l'interesse pubblico, premono per l'erogazione di servizi sociali da parte delle sfere private (Noordegraaf, 2006, p. 18), si sono avuti importanti fattori di mutamento che coinvolgono i professionisti assistenti sociali. In primo luogo, va evidenziato come, secondo la prospettiva del Npm, i livelli manageriali chiedono ai professionisti di eseguire compiti e di operare in modo veloce; vi è poi una particolare enfasi sull'*accountability* che di fatto «obbliga» i professionisti a rispettare determinati standard manageriali e burocratici; strettamente collegata a ciò, l'attenzione alla trasparenza e all'efficienza dei servizi che può essere annoverata tra le «buone ragioni» del managerialismo nei servizi sociali, ma che si traduce spesso in soluzioni operative caratterizzate da proceduralismo e standardizzazione (Dellavalle e Palmisano, 2013; Scaglia, 2005). Questi incidono negativamente sull'operato degli assistenti sociali chiamati ad affrontare carichi di lavoro

sempre più ingenti, con riduzione degli spazi per la riflessività (Sicora, 2010) e rischio costante di azione routinaria. La relazione professionale con le persone viene di conseguenza a essere ridefinita, risentendo di una compressione di spazi temporali e di una progressiva riduzione di margini di discrezionalità e di autonomia, come risultato del controllo manageriale sul lavoro considerato come rischio attuale di snaturamento della professione (Dominelli, 2005).

Gli assistenti sociali, inoltre, operano in servizi sociali percepiti, da alcuni settori della società, come un peso per la comunità perché troppo costosi. Si sviluppano e prevalgono, quindi, modelli orientati da criteri di mercato: nell'attuale era neoliberale, i servizi sociali (come quelli sanitari) sono soggetti a regimi di prestazioni basati su logiche di controllo dei costi, orientate, appunto, dal mercato. La professione risente, pertanto, di un'enfasi sempre maggiore su procedure manageriali, sviluppatesi oltretutto in una situazione di crescente intensificazione dei carichi di lavoro, finalizzate principalmente alla razionalizzazione e al controllo dei costi (Fargion, 2009).

Si può affermare, in sintesi, che nell'odierna società post-industriale vi sono reali istanze di controllo finanziario e dei costi che hanno, di fatto, cambiato le relazioni tra utenti-clienti e servizi e, in particolare, tra utenti-clienti e professionisti. Tale controllo si basa sulla standardizzazione di adempimenti, con procedure rigidamente predeterminate tipiche della «burocrazia meccanica» (Mintzberg, 1979); si tratta di regole eteronome, imposte dai livelli manageriali superiori (Dellavalle e Palmisano, 2013) ai professionisti di prima linea.

In tale contesto, come emerge da studi sul contesto europeo in generale, spesso gli assistenti sociali accettano i modelli del Npm senza opposizioni ed evitano di prendere posizioni sui cambiamenti e le sfide delle politiche di welfare (Lorenz, 2005); in tale prospettiva, si riscontra una difficoltà del servizio sociale a sviluppare, nel periodo recente, un ruolo pubblico critico di alto profilo e di articolare una visione alternativa del futuro (Spolander e al., 2014).

### *3. Uno sguardo sulla professione in due casi piemontesi*

A fronte del compimento formale del processo di professionalizzazione del servizio sociale, numerosi appaiono i fattori che sembrano attenuarne la rilevanza e produrre rischi di deprofessionalizzazione. L'attuale sovrapproduzione di soggetti abilitati all'esercizio della pro-

fessione di assistente sociale e la crescente precarizzazione dei lavoratori del welfare (Facchini, 2010) possono costituire una minaccia al professionalismo del servizio sociale, laddove provocano una maggiore disponibilità ad accettare condizioni non rispettose della professionalità (Sarfatti Larson, 2002, p. 9). Fra gli elementi che possono essere compromessi, producendo l'attenuazione della rilevanza di questa figura e il rischio di deprofessionalizzazione, troviamo la riserva delle competenze, tipica delle professioni ordinate e protette (Consito, 2012, pp. 761 e 762) e l'autonomia professionale.

Rispetto al primo, il materiale empirico riferito in particolare all'ente gestore di maggiori dimensioni evidenzia l'affacciarsi di una diluizione delle competenze esclusive, a favore di una commistione di funzioni indipendente dalla formazione ricevuta, come emerge dalla testimonianza di un assistente sociale: «Sembra che qua tutti fanno tutto, [...] peccato che poi non è così nella realtà perché ogni professione ha la sua specificità e il proprio bagaglio culturale e formativo» [40]. Tale scelta che stempera i confini, in particolare fra assistenti sociali ed educatori ma non solo, appare motivata da esigenze di razionalizzazione della spesa e ottimizzazione delle risorse disponibili.

La questione dell'autonomia professionale è oggetto di vasta attenzione soprattutto per ciò che riguarda i professionisti dipendenti: neppure i medici, pur avendo raggiunto un pieno grado di autonomia e di autoregolazione, sono stati esenti dalle conseguenze dell'introduzione del *managed care* in ambito sanitario (Melocchi e Tousijn, 2004, p. 28).

Il tema interroga il servizio sociale non da oggi, come si può evincere dall'analisi dei documenti relativi al lasso di tempo che intercorre fra il 1948 e il 1964. Di particolare attualità, il contributo di Ferrarotti (1964, p. 47) che segnalava già all'epoca il problema derivante dal contrasto fra i differenti criteri di controllo dell'attività: per il servizio sociale, gli effetti dell'intervento; per gli enti, la consistenza della spesa e il numero di persone seguite.

Nella nostra ricerca, tale autonomia è definita come tendenzialmente integra all'interno della dimensione individuale del processo di aiuto (Cellini e Dellavalle, 2015) – confermata anche da Facchini (2010, pp. 172 e 173) come prevalente nell'attività degli assistenti sociali – con particolare riferimento ai contenuti della fase esplorativa – conoscitiva, dell'*assessment* e dell'ipotesi d'intervento, oltre che nell'uso degli strumenti professionali e nell'organizzazione dei tempi in cui si declina l'azione, fatti salvi quelli imposti dall'autorità giudiziaria.

Una differenza rilevata tra le due realtà osservate riguarda la dimen-

sione organizzativa: nell'ente gestore consortile risulta permanere un grado elevato di autonomia, per ciò che riguarda l'assegnazione dei casi e le attività progettuali; in quello comunale, l'incremento della scala delle figure gerarchiche risulta associato all'eliminazione delle occasioni di partecipazione degli assistenti sociali, come delle altre figure, ai percorsi di analisi dei problemi e delle scelte in campo, anche quando queste hanno una ricaduta sull'esercizio professionale. Una certa ambivalenza qualifica le due diverse condizioni: l'elevato livello di autonomia della prima situazione si accompagna a un certo smarrimento, così espresso da un assistente sociale del servizio consortile: «L'autonomia professionale posso dire che paga a livello di gratificazione professionale, o meglio ha pagato in passato, ma a volte la sento eccessiva» [7]; mentre il grado limitato della seconda può essere percepito come elemento tutelante: «Nella fase iniziale di questo cambiamento c'è stata un po' di difficoltà da parte degli operatori ad accettare il fatto di doversi confrontare di più che in passato con un responsabile, con il quale dover condividere anche delle scelte professionali. Adesso a distanza di tempo è un aspetto che è apprezzato, proprio perché nel frattempo le situazioni di cui ci occupiamo sono diventate così difficili e così complesse, siamo anche molto di più oggetto di reclami e di denunce da parte dei cittadini, cosa che un tempo non succedeva» [10].

Rispetto a un passato in cui l'assistente sociale – eccettuato il controllo amministrativo – presiedeva all'intero percorso di erogazione delle prestazioni, ora la richiesta delle organizzazioni è più articolata: collocare le singole proposte in quel quadro più complesso che le fa dialogare con la disponibilità di risorse, i costi, i tempi e i risultati, in una logica che combina azioni professionali e organizzative e che può richiamare il professionalismo organizzato (*organizing professionalism*) (Noordegraaf, 2006).

D'altra parte svincolare la progettazione dalla considerazione della disponibilità delle risorse non appare solo un errore metodologico, ma si prefigura anche come una doppia rinuncia i cui contenuti sono suggeriti da Ruggeri (2013b): rinuncia a una riflessività orientata a intercettare e comprendere i rischi di comprimere i diritti dei soggetti più deboli, coerente con il mandato sociale oltre che con il dettato deontologico; a una funzione di osservazione sociale che costituisce la base necessaria per un'azione promozionale.

Va evidenziato l'emergere, in alcune interviste, di un fraintendimento nel concepire tale autonomia, laddove la si identifica con il ricorso

totalmente discrezionale alle prestazioni messe a disposizione dall'ente, quasi a dimenticare che le stesse devono essere disciplinate da regole poste a garanzia dell'equità e che la responsabilità professionale riguarda la decisione di proporre (Bertotti, 2016, p. 43). Si tratta di un equivoco cui non pare estranea una certa svalutazione della stessa azione professionale, con le sue competenze metodologiche e relazionali, a favore del peso attribuito alle risorse strumentali: «[...] il sostegno alle famiglie, si fa prevalentemente con tutta una serie di strumenti, [...] economici, inserimento in attività o in strutture specifiche o affidamento» [36].

Bouquet (2004) e Dominelli (2005, p. 88) mettono in guardia rispetto a procedure che, invece di fungere da guide metodologiche, sono l'espressione burocratizzata di una schematizzazione e scomposizione dell'azione in particelle operative, capace di banalizzare la complessità della dimensione relazionale e di frammentare la condizione della persona-utente che, nella cultura del servizio sociale, dovrebbe invece vedere garantita una considerazione globale di sé e del proprio contesto.

Nelle due realtà da noi considerate, le procedure occupano spazi diversi anche nella percezione degli assistenti sociali: in quella del Consorzio, flessibilità e un certo grado di creazione estemporanea non sembrano essere state scalzate da procedure e burocratizzazione, mentre nella realtà comunale queste occupano uno spazio e un tempo rilevanti, soprattutto nelle aree operative interessate dall'integrazione socio-sanitaria: «[...] noi già per un progetto dobbiamo compilare dei moduli a non finire [...]. A fronte di un buono servizio devi compilare un modulo, dei pasti ne devi compilare tre, dell'affidamento ne devi compilare uno, due, tre, quattro, cinque. Parlo di pagine. E ogni volta ricompilarle» [57].

L'ingente quantità di lavoro burocratico è considerata responsabile di una riduzione del tempo da dedicare alla relazione di aiuto e al perseguimento dei suoi obiettivi di promozione dell'autonomia dei soggetti: «Allora, secondo me non c'è spazio per approfondire tanto, non c'è spazio per arrivare ad una vicinanza [...] ad una comprensione maggiore [...]. Si sta molto dietro alle scadenze, quelle sì, si rispettano e si cerca di rispettarle. [...] c'è tutto un lavoro in più che non si può fare, perché non c'è personale abbastanza, di accompagnamento delle famiglie» [9].

Ma le procedure risultano essere oggetto anche di differenti valutazioni: un assistente sociale afferma che «[...] la modulistica non è che una formalizzazione di una valutazione professionale e della conseguente progettazione» [7]. Ma è soprattutto chi occupa posizioni di re-

sponsabilità intermedia ed elevata a considerarle come elementi capaci di orientare e sostenere l'azione: una di queste figure ritiene che non solo non ingessino la possibilità di personalizzare l'intervento, ma forniscano al professionista un contenimento dell'ansia tipica di situazioni operative particolarmente consistenti dal punto di vista emotivo [16]. Un'altra illustra metaforicamente come esse possano essere diversamente percepite e utilizzate, in una logica che richiama quella intercettata da Barucci (2013, p. 150) e che sfida i professionisti ad applicare regole e iter predefiniti a situazioni complesse e caratterizzate da incertezza, mettendo a disposizione una profonda capacità interpretativa: «Io vedo degli operatori per cui le procedure sono come una tastiera, allora io suono una musica diversa [...] a seconda dello spartito che ho [...] Il mio compito è suonare quella tastiera e, se io riesco a suonarla, quella lì è la parte creativa perché sostanzia il mio lavoro. Vedo degli operatori che veramente sanno utilizzarle come degli strumenti, altri che fanno talmente fatica a starci dietro che alla fine si perde il senso e allora diventa un adempimento» [49].

RPS

Marilena Dellavalle e Giovanni Cellini

#### 4. Tra rinunce e sfide

L'elemento che maggiormente accomuna i risultati di questa ricerca con quelli di altre (Riva, 2014; Ruggeri, 2013a; Burgalassi, 2012; Facchini, 2010) riguarda l'opacità di quella valenza politica del ruolo ampiamente indicata in letteratura e indirizzata a influenzare le politiche dell'ente e a promuovere partecipazione e cittadinanza attiva: alla professione è teoricamente «[...] demandato il ruolo non solo di accogliere le domande dei cittadini in condizioni di difficoltà, ma anche di individuare, con processi di coinvolgimento della realtà locale e di *empowerment* dei soggetti, le strategie più idonee a trovare risposte a livello individuale e collettivo» (Allegri, 2013, p. 80). Il materiale empirico rimanda piuttosto ad assistenti sociali estranei/estraniati da questi processi, incapsulati nella gestione dei casi individuali, non di rado compressi fra controllo dei requisiti di accesso alle prestazioni e procedure necessarie all'attivazione di queste ultime (Barucci, 2013, p. 185).

A tal proposito, s'intravede una duplice responsabilità: da una parte, l'assenza di un mandato istituzionale che chieda e consenta a questi professionisti di investire nel campo della promozione e che si opponga al rischio che i servizi pubblici gestiscano la residualità e quelli del terzo settore e del mercato l'innovazione; dall'altra, l'abdicazione



degli assistenti sociali da un ruolo proattivo che si traduca in domande di senso e in strategie collettive sia di resistenza sia propositive. Dalle parole di un assistente sociale – «No, su questi cambiamenti e sulle scelte non mi sono più di tanto interrogata. [...] Quando ce le comunicano sono da fare, non si discute della convenienza o meno, son quelle» [17] – emerge un atteggiamento estraneo (o forse indifferente?) alle scelte politiche e organizzative sottese alle disposizioni. In altre testimonianze si registra, invece, la consapevolezza di ostacoli, come la mancanza di tempo, ma anche di un'efficace spinta propulsiva che consenta di far pervenire ai livelli decisionali pareri e proposte, elaborati sulla scorta delle conoscenze acquisite nel corso della propria attività con le persone e con i relativi contesti sociali: «In fondo, se il sistema si organizza in un certo modo, è perché davvero anche da parte nostra c'è poca strategia nel contrastare le cose e nel pensarle» [30].

Il richiamo al concetto di trifocalità (Gui, 2013) si fa qui pressante e lo scarto fra indicazioni teoriche e pratica richiede di essere ulteriormente interrogato, attraverso ricerche più estese. Rispetto al rischio di trasformare questi professionisti in meri esecutori di regole (Bertotti, 2016, p. 12), appare urgente che la comunità del servizio sociale individui strategie per tradurre operativamente il senso della propria mission emancipatoria e promozionale, rinsaldando la connessione fra professione e democrazia, rintracciabile sia nelle funzioni di tutela e promozione dei diritti sociali sia in quelle di contrasto a pratiche ingiuste, irrispettose e vessatorie (Lymbery, 2001, p. 160).

Tutto ciò mette in campo la necessità di una riflessione profonda sulle esigenze di rinnovamento che chiama in causa anche la formazione di base, dove «[...] la sfida non si esaurisce nella trasmissione di competenze tecniche “neutrali”, ma consiste nella comprensione più approfondita delle condizioni sociali e politiche dalle quali il servizio sociale non può mai essere sconnesso» (Nothdurfter, 2012, p. 44).

### *Riferimenti bibliografici*

- Allegri E., 2013, *Attivare relazioni; la prospettiva dei professionisti*, in Bifulco L. e Facchini C. (a cura di), *Partecipazione sociale e competenze. Il ruolo delle professioni nei Piani di Zona*, Franco Angeli, Milano, pp. 79-95.
- Ascoli U., 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Barucci P., 2013, *Il servizio sociale fra dimensione individuale e dimensione collettiva*, in Ruggeri F. (a cura di), 2013a, pp. 129-205.
- Bertotti T., 2016, *Decidere nel servizio sociale*, Carocci, Roma.

- Bouquet B., 2004, *Ethique et travail social*, Dunod, Parigi.
- Burgalassi M., 2012, *Promuovere il benessere in tempo di crisi. Una ricerca sugli assistenti sociali nel Lazio*, Carocci, Roma.
- Cellini G. e Dellavalle M., 2013, *Il processo di aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche*, Giappichelli, Torino.
- Chauvière M., 2010, *Trop de gestion tue le social*, La Découverte, Parigi.
- Consito M., 2012, *L'ordinamento della professione di assistente sociale e la libera circolazione negli Stati dell'Unione Europea*, in Zatti P. (direzione di), *Trattato di diritto di famiglia*, vol. VI, Giuffrè, Milano, pp. 760-766.
- Davidson J., 1993, *Privatisation and Employment Relations: The Case of the Water Industry*, Mansell, Londra.
- Dellavalle M. e Palmisano S., 2013, *Il servizio sociale: la doppia appartenenza della professione tra paradossi, conflitti e sfide*, in Albano R. e Dellavalle M. (a cura di), *Organizzare il servizio sociale. Nodi interpretativi e strumenti di analisi per gli assistenti sociali*, Franco Angeli, Milano, pp. 155-184.
- Dominelli L., *Il Servizio sociale. Una professione che cambia*, Erickson, Trento, 2005 (ed. or.: *Social Work. Theory and Practice for a Changing Profession*, Malden, Ma, 2004).
- Facchini C. (a cura di), 2010, *Tra impegno e professione: gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Fargion S., 2009, *Il servizio sociale. Storia, temi, dibattiti*, Laterza, Bari.
- Ferrarotti F., 1964, *Relazione*, in Amministrazione provinciale di Milano e Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, *Servizio sociale ed enti pubblici nella società italiana in trasformazione*, Atti della tavola rotonda, Milano, 3 luglio, Tecnografica Milanese, Milano, pp. 8-49.
- Ferrera M., 2007, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 341-376.
- Garland D., 2004, *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano.
- Gui L., 2013, *Trifocalità*, in Campanini A. (direzione di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, Carocci, Roma, pp. 731-735.
- Guidi R., 2013, *Alla frontiera delle riforme. Gli assistenti sociali, il New public management e la governance*, in Ruggeri F. (a cura di), 2013a, pp. 207-278.
- Kirkpatrick I., 2006, *Taking Stock of the New Managerialism in English Social Service*, «Social Work and Society», vol. 4, n. 1, pp. 14-24.
- Lymbery M., 2001, *Social Work at the Crossroads*, «British Journal of Social Work», vol. 31, n. 3, pp. 369-384.
- Lorenz W., 2005, *Social work and the Bologna Process*, «Social Work and Society», n. 3, pp. 224-235.
- Melocchi L. e Tousijn W., 2004, *Oltre il declino: autonomia professionale e rinnovamento del professionalismo medico*, «Salute e Società», n. 1, pp. 27-50.
- Mintzberg H., 1979, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

- Noordegraaf M., 2006, *Professional Management of Professionals*, in Duyvendak J., Knijn T. e Kremer M., *Policy, People, and the New Professional: De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam Unverzity Press, Amsterdam, pp. 181-193.
- Nothdurfter U., 2012, *Mutamenti del welfare e servizio sociale professionale: quali sfide per l'assistente sociale e la sua formazione?* «Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione», n. 4, pp. 31-47.
- Pierson P., 2001, *Coping with Permanent Austerity. The New Politics of the Welfare State*, Oxford Scholarship Online, Doi: 10.1093/0198297564.001.0001.
- Pollitt C., 2007, *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*, «Administratie Și Management Public», n. 8, pp. 110-115.
- Riva V., 2014, *Etnografia e servizio sociale. Professionalità e organizzazione nel lavoro dell'assistente sociale*, Vita e Pensiero, Milano.
- Ruggeri F. (a cura di), 2013a, *Stato sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Ruggeri F., 2013b, *Il ruolo dell'assistente sociale in un contesto di rapidi cambiamenti: dal produrre adattamento al costruire società*, in Id. (a cura di), 2013, pp. 9-45.
- Sarfatti Larson M., 1977, *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, The Regents of the University of California, Berkeley-Los Angeles.
- Sicora A., 2010, *Errore e apprendimento nelle professioni di aiuto*, Maggioli, San-t'Arcangelo di Romagna.
- Scaglia A., 2005, *La managerializzazione del lavoro sociale: problemi e prospettive*, in Corposanto C. e Fazzi L. (a cura di), *Il servizio sociale in un'epoca di cambiamento*, Eiss, Roma, pp. 137-162.
- Spolander G., Engelbrecht L., Martin L., Strydom M., Pervova I., Marjanen P. e Adaikalam F., 2014, *The Implications of Neoliberalism For social Work: Reflections from a Six-country International Research Collaboration*, «International Social Work», vol. 57, n. 4, pp. 301-312.
- Tousijn W. e Dellavalle M. (a cura di), 2017, *Logica professionale e logica manageriale. Una ricerca sulle professioni sociali*, il Mulino, Bologna.
- Trivellato P. e Lorenz W., 2010, *Una professione in movimento*, in Facchini C. (a cura di), 2010, pp. 249-277.

## Servizio sociale e generatività

**Luigi Gui**

RPS

*La prospettiva generativa nel social work contrasta il diffuso atteggiamento consumista dell'uso dei servizi che non corresponsabilizza né i destinatari degli aiuti né la collettività di cui essi fanno parte. Il servizio sociale, attraverso progetti assistenziali personalizzati, può far fruttare l'intervento d'aiuto per generare una rinnovata capacità del cittadino assistito di contribuire al benessere di altri oltre a sé. In tal modo, un servizio sociale generativo fa divenire sia gli utenti*

*che gli operatori del welfare attori co-artefici di una socialità solidale, generatori di nuovo welfare. L'accento qui si sposta dal considerare il benessere come godimento dei beni per la soddisfazione privata di bisogni individuali, al considerare il benessere come corresponsabilità sociale, come partecipazione alla produzione e al godimento di un benessere comune, riconosciuto dagli intrecci di relazioni aperte, condiviso.*

### 1. Premessa

L'aggettivo «generativo» ha iniziato a echeggiare da almeno un lustro in Italia, con crescente risonanza nelle proposte e nelle analisi di chi si occupa di politiche sociali, di welfare e di servizi sociali.

È nota l'attenzione che la Fondazione Emanuela Zancan già dal 2012 ha dedicato alla generatività nel welfare (Fondazione Zancan, 2012, 2014), sino alla recente iniziativa di una proposta di legge statale sul *welfare generativo* (Wg) (Fondazione Zancan, 2015). Sempre in tema di generatività, i sociologi Giaccardi e Magatti hanno lanciato un manifesto (Giaccardi e Magatti, 2014) e animato la nascita di un Archivio della generatività. Il concetto, da angolature diverse, è stato ripreso anche da coloro che, come Bruni e Zamagni (2004), da anni si occupano di economia sociale.

Il Servizio sociale non è rimasto indifferente a tale suggestione concettuale e progettuale (Neve, 2015; Braidà e Palomba, 2013) nell'impegno incessante di riconiugare il senso dei suoi interventi, provocato dalla sofferenza nella quale sembrano versare molti operatori sociali,

orfani delusi di un welfare che si annunciava come universalistico e ora si ritrova frammentato, selettivo, spesso incoerente, forse addirittura degenerativo, come sostiene Vecchiato (2015, p. 108).

Prima di addentrarci nel tema, è opportuno soffermarci dunque nel rivisitare ciò che pare essersi inceppato nelle logiche di quel welfare che Vecchiato (*ivi*) descrive come ancora fermo alle funzioni R1, raccolta, e R2, redistribuzione.

## 2. Un cerchio che non quadra

Consideriamo una prima evidenza: la promessa di sicurezza sociale per tutti, vessillo ideologico del welfare europeo nel Novecento (Ferrerà, 2012; Ascoli, 2003), sembra aver subito inesorabilmente i colpi delle dottrine neoliberiste (Lorenz, 2006; Luzzatto, 2013; Ferrera, 2013) che chiedono agli Stati di ridurre l'impegno finanziario su tale fronte.

Pare ormai prevalere, nell'opinione più diffusa, la richiesta di essere difesi non tanto da fattori che minacciano gli itinerari di vita personali (infortuni, malattia, disoccupazione, vecchiaia, ecc.) quanto piuttosto dal crescente numero di «altri» cittadini vulnerabili o vulnerati, nuovi competitori nella spartizione dei benefici residuali del welfare (Revelli, 2010). D'altro lato, aumenta la porzione delle persone che scendono sotto le soglie della povertà relativa e della povertà assoluta, mentre le politiche assistenziali pubbliche paiono incapaci di controvertirne la tendenza (Saraceno, 2015; Geron, 2014, pp. 27-73).

Il sistema di erogazione dei servizi sembra, così, doppiamente sotto scacco: crisi di legittimazione, per un verso; scarsità relativa di risorse e di risposte, per un altro verso.

In particolare in Italia, pare mancare una prospettiva di welfare chiara, diffusamente legittimata, entro un disegno nazionale uniforme.

Da alcuni decenni ormai si dà per tramontato il *welfare state*, ma ciò che in sua vece è stato chiamato *welfare mix* (Ascoli, 2003), la composizione di sistemi pubblici e privati, profit e no profit, fatica a comporre «la giusta miscela», lungo i difficili processi di concertazione regolati dall'istituzione pubblica (Piga, 2016). D'altro canto, una parte della riflessione sociologica prospetta sistemi di *welfare society* (Donati, 2007; Colozzi, 2012) per sottrarre il welfare alla logica bipolare mercato/Stato (lib/lab) e valorizzarne, invece, il protagonismo emergente della società civile, delle reti di relazione tra cittadini, ricche di capitale sociale

(Di Nicola, 2006; Donati, 2007; Prandini e Sabel, 2013). Taluni, poi, evidenziano le potenzialità del *secondo welfare* (Ferrera, 2013) e del *welfare aziendale* (Treu, 2013), che riconosce nelle imprese economiche la funzione di sostenere e proteggere la propria forza lavoro, grazie a un corollario di servizi socio-assistenziali, socio-educativi e sanitari, complementari al reddito contrattualizzato con i lavoratori. Di *flexicurity*, infine, parlano coloro che vedono, accanto ai processi di de-regolazione del mercato del lavoro, la necessità di politiche sociali che colmino le occasionali cadute di reddito dei cittadini/lavoratori (Castel, 2004; Isfol, 2007).

In questa confusa miscela di diverse prospettive di welfare, il servizio sociale si dibatte e cerca la sua via, il suo mandato, le sue competenze spendibili nell'azione professionale (Campanini, 2016). Ma l'assenza di un chiaro *framework*, di una cornice sicura entro cui disegnare il lavoro sociale, provoca una percezione di crescente smarrimento tanto nei professionisti che nei cittadini utenti. Accade, allora, che fra i professionisti dei servizi sociali crescano la demotivazione, la frustrazione da impotenza, la perdita di senso del proprio lavoro, la ritirata verso il prestazionismo formale e burocratico; mentre fra i cittadini/utenti crescono il risentimento pretenzioso, la sfiducia, la delegittimazione dei servizi, la rassegnazione (Gregori, 2013, pp. 65-75).

In questo quadro dalle tonalità scure, la possibilità di «generare» nuovo valore e fiducia nei sistemi di protezione sociale, merita particolare attenzione. Tuttavia, per evitare semplicistiche scorciatoie ideologiche o la facile ripetizione di formule magiche più o meno alla moda, è necessario compiere lo sforzo di distinguere gli elementi in gioco.

Una prima attenzione va rivolta al rapporto fra l'evolvere del welfare e il «mandato» del servizio sociale (Gui, 2008). Va ricordato, a questo proposito, che premessa e promessa dello sviluppo novecentesco del welfare europeo è stata la fiducia in un crescente benessere garantito per tutti. Il progresso tecnologico e l'economia capitalista annunciavano l'innalzamento continuo dello standard dei consumi di beni materiali e immateriali (Inglehart, 1983), il welfare ne pianificava la massima redistribuzione. Eravamo cioè – per usare gli argomenti di Vecchiato – nel pieno delle due R: raccogliere e redistribuire. Il servizio sociale si poneva a «ponte» (Cellini e Dellavalle, 2015), per gli aspetti professionali e gestionali, tra R1, l'esito della raccolta, e R2, il processo di redistribuzione.

La sequenza poteva apparire lineare: crescente capacità di produzione industriale, consumo individuale massificato (Baudrillard, 1976), ele-

vazione per tutti delle condizioni di agio, politiche pubbliche per ridurre la divaricazione eccessiva delle condizioni di vita tra agiati e disagiati. Le articolazioni dei servizi hanno inteso l'obiettivo di equità redistributiva prevalentemente nella prospettiva del tendenziale livellamento dell'accesso a risorse, prestazioni, consumi. Il diritto individuale è stato spesso interpretato come garanzia di ottenimento di prestazioni e servizi, il legame con corrispondenti doveri (civici e sociali) è parso ridursi al contenimento di comportamenti devianti. In tutto ciò, il paradigma assistenziale è sembrato fondarsi sulla presunzione che fosse culturalmente, scientificamente, economicamente e politicamente auspicabile indicare il «buon funzionamento» (Sen, 1992) del cittadino normale e standardizzarne il livello.

Per l'edificazione del welfare moderno, le mete di benessere dichiarate erano, e in parte sono ancora, l'oggetto d'attrazione per ottenere il consenso politico-elettorale, i mezzi per raggiungere il benessere erano il campo di competenza dei costruttori di welfare, dei professionisti nei servizi (sociali, sanitari, educativi, abitativi ecc.), humus per la coltivazione del servizio sociale.

Nella relazione mete/mezzi si giocava la legittimazione del welfare (più o meno *state*) durante lo scorso quarantennio. In quella cornice il servizio sociale, disciplina dei *social workers*, era chiamato a informare i cittadini-utenti sui diritti d'accesso alle prestazioni assistenziali, a orientarli nel loro corretto godimento, a favorire l'incontro tra bisogni e risorse, tra domanda e offerta di servizi, ad attivare nuovi servizi sempre più vicini alle esigenze emergenti, alle domande pervenute.

Ma già dal suo iniziale progredire, il mito della pianificazione, dell'universalizzazione e della standardizzazione delle risposte ai bisogni delle persone, ha dovuto fare i conti con il repentino mutare della scena: si andava verificando ciò che Bauman (2002) ha chiamato «liquefazione» della società, destrutturazione individualistica della vita post-moderna (Giddens, 2000). Da un lato si è assistito a processi di smaterializzazione dei bisogni percepiti, di accentuazione delle soggettività particolari nel percepire ciascuno le proprie mete esistenziali, da un altro lato, si sono affermati processi di de-regolazione dell'economia, di frammentazione della vita sociale, di precarizzazione e di vulnerabilità delle condizioni individuali (Negri e Saraceno, 2003). L'effetto è duplice e apparentemente contraddittorio: aumenta la necessità di sistemi sociali di protezione ma tale necessità è percepita da tanti singoli individui senza aggregarsi in domanda collettiva. Tale processo che Castel (2004) ha chiamato di *decollettivizzazione collettiva*, enfatizza la li-

bertà e il protagonismo individuali, incomprimibili in un'istanza comune, insoddisfatti da una risposta pubblica standardizzata. La tensione a perseguire mete di agio individuale ha progressivamente eroso le basi ideologiche del welfare universalistico.

### 3. *Risocializzare l'aiuto aggiungendo 3 R*

Depotenziata la spinta evolutiva del welfare istituzionale, su quel fronte le risorse pubbliche si sono ben presto assottigliate, l'assunzione di responsabilità collettiva tende a limitarsi a interventi contenitivi delle punte estreme del disagio.

A ben vedere, non parrebbe in primo luogo un problema di quantità di servizi, a venir meno è una diffusa tensione a soddisfare condizioni di cui si senta di avere collettivamente bisogno, si dissolve una comunanza di intenti sui mezzi da destinare a beneficio di tutti. È la percezione del «noi» che sfuma. Se davvero così accade, lo stesso welfare sembra essere implicato in un processo di *de-socializzazione*, lungo la deriva individualistica delle attese di benessere e dei tentativi sempre più solitari di soddisfare i bisogni (Gui, 2013).

Ancor prima di addentrarci nella proposta di rendere generativo anche il servizio sociale, andrebbe significativamente richiamata la prospettiva di personalizzazione delle azioni di aiuto, in relazione alla soggettività delle mete esistenziali percepite da ogni persona nella sua autodeterminazione, che è nei fondamenti e nelle metodologie del servizio sociale (Neve, 2008; Pieroni e Dal Pra Ponticelli, 2005). Andrebbe rivendicata l'uscita dalla logica del «livello» come parametro materiale, oggettivo, standardizzato tanto per la misurazione della soddisfazione dei bisogni, quanto per l'omogeneizzazione delle prestazioni (Ruggeri, 2013). Nelle pratiche di servizio sociale è forse necessario ribadire con rinnovata forza la necessità di valorizzare i diversi elementi che concorrono alla realizzazione di ogni persona, agiata o disagiata che sia; elementi materiali, identitari, di genere, culturali, etici, relazionali, affettivi, spirituali, ecc. (Di Rosa, 2016; Dal Pra Ponticelli, 2010). Accanto a ciò, in stretta correlazione, si vede necessario rilegittimare e rafforzare l'impegno a collegare le soggettività personali con la sorte collettiva. L'impegno, intenzionale ed esplicito, a lavorare negli intrecci densi delle relazioni interpersonali e comunitarie (Allegrì, 2015), senza i quali l'individuo smarrisce il suo senso, riduce la portata del suo essere persona.



Non si dà welfare, infatti, fuori da una cornice collettiva, di interdipendenze relazionali, di azioni e relazioni che eccedono l'immediata utilità individuale (De Martis, 2012; Araújo, Cataldi e Iorio, 2015).

Date queste premesse, è allora possibile avanzare proposte di re-impostazione generativa degli interventi sociali.

Come già accennato, la proposta teorico-pratica di Wg della Fondazione Zancan introduce nelle prospettive dell'intervento sociale le altre tre erre: R3 *rigenerare*, R4 *rendere*, R5 *responsabilizzare*. Le riprendiamo in breve, qui di seguito.

Si consideri R3, *rigenerare*. Termine con il quale si enfatizza la potenzialità d'esito amplificato di ogni intervento d'aiuto. Se la promozione e il sostegno a chi si trova in difficoltà non si fermano all'erogazione unidirezionale di beni e al consumo solitario dei benefici ricevuti, l'attenzione va rivolta all'effetto moltiplicatore di agio (o di welfare) provocato dall'attivazione costruttiva delle persone aiutate-assistite e dal reimpiego delle loro risorse-capacità. In questo caso, «rigenerare» non può essere confuso con «soddisfare»; in tal senso, la risposta dei servizi non solo e non tanto «soddisfa» il cittadino, ma lo sollecita a riprendere il suo protagonismo, chiedendogli di concorrere al benessere sociale, dando il suo personale competente (fosse anche ormai ridotto) contributo per un agio eccedente la sua sorte individuale. Il fuoco d'attenzione qui si pone sul mutamento di significato di «soddisfazione» come esito dei servizi: da «soddisfazione come saturazione di un vuoto» a «soddisfazione come realizzazione di sé» (Gui, 2013). Il tema non è affatto nuovo e richiama la forte relazione tra godimento di diritti e capacità (o capacitazioni) da riconoscere e promuovere (Sen, 1992; Nussbaum, 2011).

Chi teorizza il Wg vuole richiamare l'attenzione sulle potenzialità di investimento di ogni intervento sociale, a beneficio non solo del singolo ma anche dell'intero tessuto relazionale e sociale in cui la persona vive. Il richiamo a questa prospettiva, pur soffocata e talora di fatto negata nei sistemi di mera erogazione redistributiva del welfare, trova nella cultura professionale e nella letteratura di servizio sociale abbondantissime risonanze<sup>1</sup>. Il servizio sociale sin dalle sue origini ha sottolineato il valore e la necessità della partecipazione del cittadino-utente nella risoluzione dei suoi problemi, così come richiama l'ineludibile implicazione sistemica di ogni processo di costruzione del benessere (Campanini, 2002; Dominelli, 2004).

<sup>1</sup> Pressoché ogni testo di metodologia di servizio sociale ne fa riferimento, fra i tanti autori si veda Ferrario (1996) e Dal Pra Ponticelli (1985).

Non è difficile cogliere, in questa sottolineatura, il mutamento terminologico nei servizi sociali da «risolvere i problemi posti dagli utenti» (espressione più frequente nei servizi italiani prima della legge quadro 328/2000) ad «accompagnare gli utenti a fronteggiare le difficoltà» (Folgheraiter, 1998; Gui, 2004). Il servizio sociale assumerebbe, dunque, un mandato di accompagnamento sociale. Un *accompagnamento* delle persone nell'impegno di superamento delle loro difficoltà, che non rimane vicenda solitaria ma si fa *sociale*. Torna qui, com'è evidente, l'attenzione a un esito risocializzante dell'agio. È chiaro però, che questo passaggio rischia di rivelarsi poco più di un vago auspicio, se non vi è una componente di lavoro sociale e professionale da parte di chi accompagna il processo, di chi è competente di processi di attivazione delle risorse, di chi è capace di progettazione condivisa e di guida relazionale.

Se poi consideriamo R4, *rendere*, a essere enfatizzato è in primo luogo il cambio di rotta nella transazione delle risorse d'aiuto (denaro, beni, servizi). Non si tratterebbe di erogare benefici e provvidenze, tratti dal patrimonio collettivo, a vantaggio di singoli cittadini bisognosi, recipienti passivi di beni di cui si mostrino carenti, per soddisfare il loro bisogno nel mero godimento-consumo dei benefici ottenuti. Se ci si fermasse a questo, si dovrebbe ritenere la spesa sociale un'uscita di bilancio a fondo perduto, interamente consumata da cittadini incapienti, grazie alla quale una certa parte di loro recupererebbe il livello di redditi e consumi che connota la normalità. Tale spesa dovrebbe crescere tanto quanto crescono i bisogni individuali, ma questo appare collettivamente sempre meno sostenibile. Invece, da una prospettiva generativa, i cittadini assistiti non andrebbero considerati come soli consumatori di provvidenze, ma come persone chiamate a essere co-artefici del proprio impegno di realizzazione di sé e implicati nella sorte collettiva. Non persone incapienti ma persone comunque capaci di far fruttare ulteriormente (far rendere) le risorse ottenute. Riattivare cittadini in difficoltà non può equivalere però, è bene precisarlo, ad accrescere le file di lavoratori socialmente utili a basso costo.

La terza nuova erre, R5 *responsabilizzare*, chiama in campo il diritto/dovere di cittadinanza.

Il primo elemento di responsabilizzazione della persona che riceve aiuto è ciò che Vecchiato (2014) chiama *concorso al risultato*, nel quale ogni cittadino assistito dovrebbe essere implicato. L'esito del processo d'aiuto non può darsi se non grazie al fattivo e consapevole contributo della stessa persona destinataria dell'aiuto, fruitrice del servizio,

titolare tanto del diritto al welfare quanto del dovere di concorrere per quanto possibile al benessere suo e della collettività.

Vanno pensate azioni di promozione di agio sociale che a sua volta chi viene soccorso dai servizi riesca a mettere in atto nell'ambiente in cui vive. Il tema della responsabilità, multi-referenziale, nel servizio sociale (Filippini e Bianchi, 2013) intreccia strettamente la corresponsabilità di chi assiste, di chi è assistito, e del contesto socio-relazionale in cui e da cui entrambi sono implicati.

Così come l'assistente sociale sa di dover comunicare al suo interlocutore: «Non posso aiutarti senza che tu aiuti te stesso»; parimenti sa di dover ammettere: «Non posso aiutarti senza che tu mi aiuti in questo aiuto»; e ancora: «Non posso aiutarti senza che il contesto circostante sia di nostro aiuto». A queste tre espressioni uno sguardo generativo aggiungerebbe: «Non possiamo aiutarci se non scoprendo la nostra capacità di ulteriore aiuto». In tale direzione l'effetto sarebbe eccedente.

Come si vede, fattore necessario di azioni generative è l'interazione che implica i soggetti in reciproche responsabilità, dilatando immediatamente tali implicazioni responsabilizzanti ad altri soggetti ancora.

L'aspetto generativo di questo modo di porre le interazioni d'aiuto (anche in contesti socio-assistenziali) sta nell'effetto moltiplicatore per cui l'agio di ciascuno è accresciuto anche attraverso la sua chiamata a occuparsi dell'agio di altri. «Altri» che vanno riconosciuti, di cui va colta la ricerca personale di realizzazione, di cui vanno condivisi obiettivi di miglioramento delle condizioni, di superamento dei problemi. Si può allora cogliere come interventi d'aiuto (e di «servizio») generativo possano assumere una valenza risocializzante delle attese condivise di miglioramento. In una visione di welfare si ha come primo effetto un inizio di ricomposizione e di estensione di consenso, pur a livello micro, sulle mete di benessere da raggiungere e sui mezzi più idonei da adottare.

Ciò che i rapporti della Fondazione Zancan (2014, 2015, 2016) designano come «corrispettivo sociale», ottenuto grazie al concorso di cittadini assistiti, può dirsi realmente sociale perché rimette in gioco azioni e risorse per il perseguimento di mete non più solamente individuali, ma rinegoziate con le mete esistenziali riconosciute nelle attese e nei bisogni di altri.

Volendo seguire tale direzione, si coglie con evidenza lo stretto legame che unisce l'interazione corresponsabilizzante innescata da chi si candida a «servire» in chiave generativa (*social workers*, professionisti

sociali, volontari o cittadini attivi) coinvolgendo i soggetti assistiti e co-operatori (Gui, 2006), con il concreto, non residuale, impiego di risorse. Pensare alla prospettiva generativa non significa assolutamente negare la componente redistributiva del welfare. Non vuol dire non riconoscere la necessità, comunque, di una funzione sociale e di governance pubblica di perequazione nell'accesso e nell'uso delle risorse per la popolazione (in primo luogo attraverso lo strumento istituzionale del prelievo fiscale) e di alimentazione di un sistema di servizi e di prestazioni a beneficio di chi è più esposto al rischio di disagio e povertà. Significa, però, intendere tale spesa sociale non solo come costo, ma come investimento per il potenziamento del benessere diffuso. È scegliere con chiarezza concettuale e con determinazione di far assumere alla spesa sociale la valenza di innesco di un processo di crescita del tessuto civico, relazione e solidale (Geron, 2015) e financo economico, non più una spesa a fondo perduto.

In tal modo, l'onere economico del welfare, ancora necessario e doveroso per una vita sociale equilibrata, invece di essere rappresentato come freno alla crescita, può essere reinterpretato come investimento collettivo al pari della spesa per la formazione, per la ricerca, per le infrastrutture, per la sicurezza, ecc.

Se la parte redistributiva di reddito (R2) viene affiancata a forte personalizzazione dell'assistenza e progettazione condivisa di azioni di micro sviluppo di welfare, di cui sono co-attori i cittadini beneficiari, la competenza professionale e relazionale per fare tutto questo implica in modo significativo il servizio sociale: investimento progettuale, di ricerca, di rinnovata competenza, di innovazione metodologica.

#### *4. Una sfida pratica*

L'affermarsi della prospettiva generativa nel modo di pensare ai servizi sociali richiede assetti organizzativi e gestionali dei servizi coerenti con l'azione di operatori sociali professionali competenti. Richiede la ricerca di adeguati modelli d'intervento, la definizione di prestazioni e di modalità di erogazione condizionali; comporta, infine, monitoraggio e valutazione attenta degli esiti, per verificare che realmente l'investimento di welfare abbia accresciuto il welfare.

Il tema non è privo di criticità, tuttavia la proposta appare interessante perché investe la questione cruciale dei processi di costruzione e di riproduzione del consenso sociale, culturale, politico del welfare.

Se lo schema «erogazione redistributiva / consenso politico» sembra non produrre più welfare, è doveroso interrogarsi su nuove possibilità di generare welfare.

La leva di legittimazione della proposta di Wg è la sua potenzialità di produrre nuovo valore relazionale, civico, etico ed economico anche a partire dal fronteggiamento del disagio. La tensione generativa contrasta una diffusa modalità consumista dei servizi e delle prestazioni che non corresponsabilizzi sugli esiti delle provvidenze distribuite, non solo sul piano personale, ma anche sul piano sociale. La «bicondizionalità generativa di nuovi rapporti tra erogatori e beneficiari», tra chi eroga prestazioni e chi le riceve (Zancan, 2015, p. 158), che pone alla base del progetto assistenziale personalizzato l'impegno a far fruttare quell'aiuto come ulteriore capacità e risorsa dell'assistito nel contribuire al benessere-assistenza di altri ancora, fa dei cittadini assistiti e degli operatori coinvolti attori parimenti co-artefici di una socialità solidale. L'accento in tal modo si sposta dal considerare il benessere come godimento dei beni ricevuti e soddisfazione dei bisogni individuali, al considerare il benessere come corresponsabilità sociale, partecipazione alla produzione e al godimento di benessere condiviso.

Volendo frenare la retorica che spesso accompagna la nascita di nuove proposte, senza per questo sminuirne la portata di novità e di apertura di prospettive, anche per la possibile aggettivazione «generativo» applicata al servizio sociale, pare importante incedere, come usualmente accade nello sviluppo di questa disciplina, lungo i percorsi concreti delle pratiche professionali, miscelate alle vicende e alle azioni personali e comunitarie di cittadini impegnati nella ricerca di agio e di superamento delle difficoltà, nella convinzione che non saranno tanto le argomentazioni teoriche o la squisitezza etica ad affermarne la praticabilità, quanto piuttosto le esperienze diffuse di promozione/aiuto/assistenza che si mostrino capaci di generare intrecci sociali contingenti, capaci di saldare consenso per piccole ma ripetute esperienze di benessere condiviso, nuclei sorgivi per un welfare che rigeneri se stesso generando società.

### *Riferimenti bibliografici*

- Allegri E., 2015, *Servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma.  
 Araújo V., Cataldi S. e Iorio G., 2015, *L'amore al tempo della globalizzazione. Verso un nuovo concetto sociologico*, Città Nuova, Roma.

- Ascoli U., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Braida C. e Palomba F., 2017, *Assistente sociale. Protagonisti motivati e responsabili, pronti a cambiare*, «Etica per le professioni», n. 1, pp. 48-56.
- Bauman Z., 2002, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- Baurdillard J., 1976, *La società dei consumi*, il Mulino, Bologna.
- Bruni L. e Zamagni S., 2004, *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Campanini A., 2002, *L'intervento sistemico. Un modello operativo per il servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Campanini A., 2016, *Gli ambiti di intervento del servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, (ed. or.: *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu' être protégé?*, Seuil, Parigi, 2003).
- Cellini G. e Dellavalle M., 2015, *Il processo d'aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche*, Giappichelli, Torino.
- Colozzi I. (a cura di), 2012, *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Franco Angeli, Milano.
- Dal Pra Ponticelli M., 1985, *I modelli teorici del servizio sociale*, Astrolabio, Roma.
- Dal Pra Ponticelli M., 2010, *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Carocci, Roma.
- De Martis R., 2012, *L'aiuto professionale in servizio sociale. Teorie e pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Di Nicola P. (a cura di), 2006, *Dalla società civile al capitale sociale. Reti associative e strategie di prossimità*, Franco Angeli, Milano.
- Di Rosa R., 2016, *Genere e servizio sociale. Habitus professionali, dinamiche di relazione, rappresentazioni*, Esa, Napoli.
- Dominelli L., 2004, *Social Work. Theory and Practice for Changing Profession*, Polity Press, Malden, Ma (tr. it.: Raineri M.L., *Il servizio sociale. Una professione che cambia*, Erickson, Trento, 2005).
- Donati P. (a cura di), 2007, *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, Franco Angeli, Milano.
- Fargion S., 2013, *Il metodo del servizio sociale. Riflessioni, casi e ricerche*, Carocci, Roma.
- Ferrario F., 1996, *Le dimensioni dell'intervento sociale. Un modello unitario centrato sul compito*, Carocci, Roma.
- Ferrera M., 2012, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2013, *Neowelfare liberal: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, «Stato e mercato», vol. 1, n. 97, pp. 3-36.
- Filippini S. e Bianchi E. (a cura di), 2013, *Le responsabilità professionali dell'assistente sociale*, Carocci, Roma.
- Folgheraiter F., 1998, *Teoria e metodologia del servizio sociale. La prospettiva di rete*, Franco Angeli, Milano.
- Fondazione Emanuela Zancan, 2012, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan, 2014, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, il Mulino, Bologna.

- Fondazione Emanuela Zancan, 2015, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, il Mulino, Bologna.
- Geron D., 2014, *Povertà e disuguaglianze*, in Fondazione E. Zancan, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, il Mulino, Bologna, pp. 27-73.
- Geron D., 2015, *Capitale sociale e welfare generativo*, «Studi Zancan», n. 3, pp. 39-48.
- Giaccardi C. e Magatti M., 2014, *Generativi di tutto il mondo unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano.
- Giddens A., 2000, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, il Mulino, Bologna.
- Isfol, 2007, *Rapporto 2007 Isfol*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Gregori D., 2013, *Tenaci, smarriti e rassegnati*, in Gregori D. e Gui L., *Povertà: politiche e azioni per l'intervento sociale*, Carocci, Roma, pp. 65-75.
- Gui L., 2004, *Le sfide teoriche del servizio sociale. I fondamenti teorici di una disciplina*, Carocci, Roma.
- Gui L., 2008, *Tre committenti per un mandato*, in Lazzari F., *Servizio sociale trifocale. Le azioni e gli attori delle nuove politiche sociali*, Franco Angeli, Milano, pp. 169-186.
- Gui L., 2013, *Da un approccio frontale a un approccio laterale*, in Gregori D. e Gui L., *Povertà: politiche e azioni per l'intervento sociale*, Carocci, Roma, pp. 155-169.
- Inglehart R., 1983, *La rivoluzione silenziosa*, Rizzoli, Milano.
- Lorenz W., 2006, *Perspectives on European Social Work - From the Birth of the Nation State to the Impact of Globalisation*, Barbara Budrich Publishers, Opladen.
- Luzzatto F., 2013, *Esiste ancora lo stato sociale? Passato, presente e futuro del sistema italiano di welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Negri N. e Saraceno C. (a cura di), 2003, *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Neve E., 2008, *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma.
- Neve E., 2015, *Le professioni sociali in un welfare generativo. Quale contributo?*, «Studi Zancan», n. 3, pp. 53-59.
- Nussbaum M.C., 2011, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Cambridge (Ma) e Londra, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pieron G. e Dal Pra Ponticelli M., 2005, *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma.
- Piga M.L., 2016, *Dinamiche della partecipazione. Politiche sociali e attivazione di cittadinanza*, Franco Angeli, Milano.
- Prandini R. e Sabel C. (a cura di), 2013, *Personalizzare il welfare*, numero monografico di «Sociologia e politiche sociali», vol. 16, n. 3.
- Revelli M., 2010, *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.
- Rossi E., 2016, *Welfare generativo per la cura dei beni comuni*, in Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 28 giugno.

- Ruggeri F., 2013, *Stato sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Sen A.K., 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford.
- Treu T., 2013, *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Ipsoa Indicalia, Milano.
- Vecchiato T., 2014, *Valori e sintassi di un welfare generativo*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. Lotta alla povertà. Rapporto 2014*, il Mulino, Bologna, pp. 154-167.
- Vecchiato T., 2015, *Le sette piaghe del welfare*, in Fondazione E. Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, il Mulino, Bologna, pp. 101-116.





# Cambiare prospettiva? Politiche sociali e servizio sociale di comunità

**Elena Allegri**

RPS

*In una fase, quale è quella attuale, in cui l'evoluzione del sistema italiano di welfare è tutt'altro che scontata, la comunità locale è sempre più spesso invocata e celebrata come soluzione a molti problemi. Promuovere fiducia, solidarietà e coesione sociale nei contesti locali implica appropriate interazioni tra diversi attori e richiede un innovativo impegno ai professionisti. Dopo aver evidenziato alcuni temi*

*salienti che compongono lo scenario di riferimento dei mutamenti del welfare, l'articolo prende in esame il servizio sociale di comunità, inteso come dimensione collettiva, concentrando l'attenzione sulla necessità di superare approcci settoriali al welfare e promuovere pratiche «capacitazionali» nei servizi e nelle politiche sociali. Le conclusioni del saggio indicano alcuni tratti rilevanti e utili a un cambiamento di paradigma.*

## 1. Introduzione

Metafora di un sistema di relazioni sociali che, a livello locale, rappresenterebbe l'ideale contesto in cui dare forma alla solidarietà, la nozione di comunità locale evoca soluzioni possibili, proposte da più parti, ai problemi che il sistema di welfare non riesce a fronteggiare. Le declinazioni del concetto sul piano delle politiche sociali e su quello delle pratiche comportano, tuttavia, una serie di rischi e di incertezze, quali i conflitti, le disuguaglianze, gli ideologismi e le possibili collusioni che nemmeno i fautori più ottimisti possono tralasciare di considerare (Allegri, 2015).

La propensione a guardare alla comunità locale con spirito innovativo sollecita anche il servizio sociale. Lo sviluppo del servizio sociale italiano, inteso come professione, come sistema dei servizi e come disciplina (Canevini e Neve, 2013) è avvenuto in stretto collegamento con le trasformazioni di tipo sociale, economico, culturale e politico della società, delle politiche sociali e delle organizzazioni dei servizi, che hanno determinato per la comunità professionale l'assunzione di una connotazione particolare, al centro di un crocevia tra diversi tipi di man-

dato: sociale, professionale, istituzionale (Ferrario, 1996; Gui, 2004), al tempo stesso causa ed effetto di un faticoso cammino di riconoscimento sociale. Gli assistenti sociali hanno fondato il proprio ruolo sulla mediazione tra confini, istituzioni, organizzazioni e territori su-bendo un forte impatto sulla difficile delimitazione di un oggetto specifico e autonomo di studio e di ricerca e sul riconoscimento non ancora consolidato di una specifica comunità scientifica, fino a essere definiti professionisti dei confini (Fargion, 2013). La definizione di professione dei confini costituisce un mutamento cruciale, che evidenzia, in positivo, la vocazione della professione a usare un approccio conoscitivo e operativo attento sia a comprendere la complessità sociale sia a lavorare con diversi attori e soggetti della comunità locale. L'attenzione alla complessità si riflette anche nella tensione tra la dimensione individuale e quella sociale che può caratterizzare gli ambiti di intervento. Si profila, a tale proposito, un tipico dilemma etico del Servizio sociale, trasversale a tutte le dimensioni che lo compongono (teorica, metodologica, epistemologica): il compito dell'assistente sociale è quello di aiutare l'individuo a superare la propria condizione di difficoltà seguendo una logica di progressivo adattamento o è quello di costruire, insieme ad altri attori, le condizioni sociali che garantiscano a tutti i cittadini pari condizioni di opportunità e di benessere? O, ancora, il suo compito è quello di tenere insieme, e a quali condizioni, le due diverse prospettive? È un dilemma che gli assistenti sociali vivono con particolare urgenza, ma per il quale faticano a trovare risposte che non dipendono, naturalmente, solo dalla professione (Allegrì, 2015). Le pratiche degli assistenti sociali, infatti, fondate su conoscenze, competenze e valori specifici, mirano, quantomeno idealmente, ad affrontare i problemi sociali, e a promuovere l'inclusione e la giustizia sociale. Nel lavoro con individui, famiglie e gruppi nel loro ambiente di vita, la professione si occupa di accompagnare (senza sostituirsi) i soggetti che sperimentano difficoltà di diversa natura. Tuttavia, l'attenzione a queste dimensioni (individuale, familiare, di gruppo) non è sufficiente per produrre cambiamenti significativi nei processi relazionali all'interno delle comunità locali, in mancanza di indirizzi indicati dalle politiche sociali e di risorse adeguate. Si tratta, quindi, di associare le due dimensioni nell'intervento, dove l'enfasi è posta con maggiore attenzione sul miglioramento delle condizioni generali di vita nell'ambiente sociale rispetto a quella posta sul cambiamento di una persona, di una famiglia, di un piccolo gruppo, seppur comunque necessari. Come professione e come disciplina, il servizio sociale è

oggi sollecitato a prendere posizione nell'importante dibattito in corso sulla giustizia sociale, sulla partecipazione, sui meccanismi di inclusione sociale, e ad assumere le proprie responsabilità nei processi di conoscenza e di intervento. Si tratta di trasformare, senza eluderle, le funzioni di tipo assistenziale e riparativo nelle quali è stato confinato, all'interno di routine caratterizzate da proceduralismo (Dellavalle e Palmisano, 2013), da molti dilemmi che pervicacemente caratterizzano le decisioni da assumere (Bertotti, 2016), e in assenza di occasioni per analizzare gli errori in ottica riflessiva (Sicora, 2017). Emerge con chiarezza che la relazione di aiuto al singolo non può costituire l'unico orizzonte né conoscitivo né di intervento per il servizio sociale (Nothdurfter, 2012). Promuovere benessere e qualità della vita di tutti coloro che vivono, abitano, attraversano un territorio implica appropriate interazioni tra diversi attori e richiede un innovativo impegno agli assistenti sociali all'interno delle comunità locali, come la rivisitazione critica di alcune sperimentazioni in atto dimostra. La mediazione sociale abitativa in contesti urbani costituisce un significativo esempio di coinvolgimento e partecipazione degli abitanti (Moretti, 2014). C'è di più. I profondi mutamenti economici e sociali in atto, in molti paesi occidentali, stanno provocando la progressiva rarefazione dei sistemi di welfare. In Italia, le diverse locuzioni proposte nel tempo (da welfare state a welfare mix, a welfare community, a welfare locale) rappresentano le differenti configurazioni che il sistema ha assunto, passando da una morfologia statale a una di tipo misto e successivamente comunitario. I cambiamenti strutturali di protezione sociale hanno comportato, nel tempo, un crescente coinvolgimento dei diversi attori (pubblici, privati e del privato sociale), chiamati a partecipare in modo sempre più attivo anche sul piano delle responsabilità, delle funzioni e degli strumenti di regolazione. In questa sede pare opportuno richiamare alcune possibili ragioni che hanno determinato l'attuale situazione, quelle che appaiono più utili a comporre il quadro di riferimento nel quale si inserisce il servizio sociale di comunità.

## *2. Processi di rarefazione del welfare*

- 1) La prima ragione di quanto sopra esposto concerne le trasformazioni di tipo socio-demografico: l'invecchiamento della popolazione, i flussi migratori, il calo dell'indice di natalità, le trasforma-

zioni dei nuovi modi di fare famiglia, l'allentamento delle reti naturali di solidarietà e le diverse forme che assumono i legami sociali hanno notevolmente influenzato nuove domande di protezione sociale che richiedono processi innovativi di risposta fin da tempi precedenti alla crisi economica e sociale. Così, il continuo incremento della popolazione anziana, soprattutto quella in precarie condizioni di salute e non autosufficiente, tende a tradursi in una crescente domanda di cure sanitarie e di cure assistenziali. Altrettanto rilevanti sono le conseguenze dei flussi migratori. La loro portata comporta, infatti, una frequente domanda di sostegno da parte dei migranti adulti, particolarmente esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale, con evidenti conseguenze anche per le seconde generazioni, spesso in bilico tra diverse appartenenze identitarie, e richiede una ridefinizione di conoscenze e competenze del servizio sociale (Facchini, 2012; Di Rosa, 2015).

- 2) La seconda ragione da considerare si riferisce alla lunga crisi finanziaria ed economica che ha investito l'Italia come tutta l'Europa. Iniziata alla fine degli anni novanta del secolo scorso, scoppiata nel 2008, è tra le principali cause dell'aumento della instabilità della condizione lavorativa, delle forme sempre più esplicite di deprivazione, dell'aumento dei tassi di povertà assoluta e relativa (Istat, 2016), delle nuove forme di vulnerabilità e fragilità rintracciabili nei processi di esclusione sociale che hanno lesionato in larga misura il concetto di cittadinanza (Revelli, 2010). Gli effetti sono dunque rintracciabili non solo nell'impoverimento materiale, ma anche in quello dei legami sociali e dei valori che orientano le azioni sociali. La crisi ha drasticamente ridimensionato, inoltre, i finanziamenti pubblici determinando così una serie di riforme che hanno diffusamente previsto pesanti riduzioni di investimenti per le politiche sociali; e a risentirne in misura maggiore è stato il livello locale di organizzazione dei servizi. Tra le analisi del fenomeno spiccano quelle di chi mette in guardia sia rispetto alla responsabilità diretta degli Stati nell'attuale ciclo di austerità (Le Galès, 2006) sia rispetto alle misure attuate, fino a oggi, per affrontare la crisi economica, ossia riduzione della spesa sociale e degli investimenti nelle politiche di coesione e rinforzo degli investimenti di sostegno economico al sistema finanziario (Grossman e Woll, 2014). Da questa situazione deriverebbe il minimo margine di azione dei governi statali, per allocare risorse non vincolate (Polizzi, Tajani e Vitale, 2013): le conseguenze più pesanti si riscontrano, in

Italia, a livello dei Comuni, che vedono diminuire progressivamente i finanziamenti statali per il welfare locale e sono così costretti ad aumentare le imposte di loro diretta competenza.

- 3) La terza causa di criticità da considerare, in questa sede, concerne il modello di welfare. Teoricamente costruito sulle relazioni stabilite tra quattro poli (Stato, famiglia, mercato, associazioni intermedie) in una configurazione che Ferrera (2006) ha definito «diamante del welfare», il modello è stato drasticamente travolto dalla flessibilità del lavoro, dalla globalizzazione, dall'emergere di nuove povertà (Gregori e Gui, 2012), dall'aumento della non autosufficienza, dalla difficoltà a conciliare i tempi di vita con quelli di lavoro con ricadute pesantissime, soprattutto per le donne. Si è venuta così a creare una situazione di impasse, e al tempo stesso di riattivazione di meccanismi tipici di un sistema basato sulla beneficenza – l'aiuto va dato solo ai poveri meritevoli –, che sembrava essere definitivamente superato con l'emanazione della legge 328/2000. L'intervento pubblico in Italia, basato sul principio di sussidiarietà, limita il proprio sostegno alle sole situazioni nelle quali le reti sociali primarie abbiano fallito, dando forma a un «welfare compassionevole, in un contesto opposto a quello di welfare di cittadinanza» (Ascoli, 2011, p. 79). Così, il modello di welfare in cui l'ente pubblico gestiva direttamente una serie di servizi e di prestazioni sociali, si è nel tempo trasformato in un modello in cui al pubblico si riservano compiti di governance complessiva, in una logica di sussidiarietà orizzontale, mentre altri attori sociali acquistano crescente rilievo, fino a diventare non solo erogatori diretti delle prestazioni, come accade per il terzo settore (cooperative, privato sociale, associazioni di volontariato), ma anche protagonisti nei processi decisionali circa le aree di intervento da privilegiare e il tipo di sostegno da sviluppare (Kazepov, 2009). Ancora, in una logica di sussidiarietà verticale, è avvenuta una crescente delega delle politiche e degli interventi in campo sociale agli ambiti locali, individuati come potenzialmente più efficaci nell'intercettare le esigenze sempre più diversificate e individualizzate dei cittadini. La pluralità di legislazioni regionali che ne è scaturita e il decentramento dei livelli decisionali, influenzato dalle specifiche culture locali, hanno fortemente influito sul concreto assetto delle politiche sociali successive a tali trasformazioni, accentuando, di fatto, le preesistenti differenze tra i diversi contesti regionali (Moro e Bertin, 2012). E non hanno evitato un senso generalizzato di in-

stabilità e di spiazzamento che accompagna la diffusione della vulnerabilità sociale, in modo trasversale rispetto alla stratificazione sociale (Ranci, 2007). L'aumento del tasso di povertà, anche per il ceto medio, e in particolare per donne sole, donne sole con figli minori, famiglie numerose e anziani ha comportato conseguenze pesanti anche sul fronte dei legami e delle relazioni sociali. A fronte di un sistema di welfare inadeguato, rarefatto, assente, chi diventa povero diventa anche più solo. Alla prova dei fatti, i sistemi di protezione sociale non sono stati in grado di fronteggiare la diffusione della vulnerabilità, la disoccupazione e la precarizzazione del lavoro, l'aumento della povertà e della marginalità estrema così come le disabilità, i problemi di assistenza e di cura dei non autosufficienti e delle persone che li accudiscono, il disagio sociale e abitativo (Polizzi, Tajani e Vitale, 2013), tant'è vero che questi fenomeni sono stati considerati residuali nel dibattito politico durante gli ultimi venti anni.

- 4) Proseguendo nel ragionamento proposto, il quarto fattore critico da considerare è la posizione «di ritiro» dalla comunità locale e dal lavoro nel territorio che accomuna tutte le professioni socio-sanitarie. È un atteggiamento che può essere considerato non solo come adeguamento al processo di aziendalizzazione dei servizi, ma anche come impegno profuso in logiche di chiusura tipiche del professionalismo, ossia quel modo specifico di regolare il lavoro esperto nelle società occidentali avanzate, attraverso il quale il controllo è attivato dai membri delle professioni organizzate (Toussijn, 1997). Tuttavia, tale atteggiamento auto-referenziale si è rivelato controproducente in relazione non solo al rischio di creare un eccessivo distacco delle professioni dai cittadini e dalle organizzazioni di appartenenza, ma anche di fronte al pericolo di rinunciare a una valutazione partecipata dei risultati effettivamente raggiunti, in un auspicabile confronto sia all'interno delle comunità scientifico-professionali sia con la comunità locale. Infine, la crisi generale delle professioni e dei modelli di intervento specialistico, usati in passato anche per conquistare maggior riconoscimento sociale, interroga studiosi e professionisti sulle strategie da attuare per rilanciare il ruolo e il senso del servizio sociale, facendo i conti con la vulnerabilità sociale che ha investito anche le professioni sociali.
- 5) L'ultima dimensione critica da prendere in considerazione, infatti, riguarda le ripercussioni di tali trasformazioni sulle organizzazioni

dei servizi e sulle professioni sociali, incaricate di tradurre le indicazioni politiche e organizzative in pratiche quotidiane. Si è andata così creando una situazione paradossale: per la crescente domanda sociale sempre più complessa, variegata, esigente, in continua trasformazione, è stata attivata una risposta che, non solo a causa della carenza di risorse, si è rivelata incapace di cogliere le difficoltà presenti e non ha nemmeno prestato attenzione alle esigenze dei singoli, delle famiglie, dei gruppi, delle organizzazioni e delle professioni implicate. La soluzione prevalente è stata una proliferazione frammentata di funzioni e una parcellizzazione di servizi e di interventi, spesso nemmeno coerentemente coordinati (Bertin, 2009). Infine, la straordinaria riduzione delle risorse finanziarie ha determinato, per la prima volta, il fenomeno dell'instabilità dell'occupazione tra i professionisti del servizio sociale. Le attuali risposte organizzative del terzo settore, che alcuni autori identificano come ambito di sviluppo strategico per il futuro del servizio sociale (Fazzi, 2016), riconoscendo al contempo il settore pubblico come garante del rispetto dei diritti, non sembrano allo stato attuale garantire progettazione e tipi di contratto di lavoro a tempo indeterminato che contribuiscano ad assicurare risposte più efficaci ed efficienti a chi stenta ad averne. In conclusione, sebbene il processo di razionalizzazione dei servizi sociali abbia applicato logiche aziendali per creare organizzazioni più efficaci ed efficienti e meno dispendiose in risposta all'avanzare della crisi, tuttavia, anche a causa delle pressioni esercitate dalla cultura managerialista e dal neoliberismo, ha rivelato vistose lacune nella difesa dei diritti sociali. Lorenz (2010) evidenzia, a tale proposito, come l'applicazione di concetti per certi versi insidiosi, quali «attivazione» e «scelta del servizio», spostando dal livello sociale e collettivo al livello individuale il fuoco di attenzione delle politiche, delle organizzazioni e degli interventi professionali del servizio sociale, abbia provocato effetti devastanti, in particolare per quei cittadini che non si riconoscono come «clienti», e spesso non sono in grado di attivarsi o scegliere quali tipi di intervento «acquistare». Gli assistenti sociali, come altri professionisti del lavoro sociale, hanno faticato a riconoscersi in tali coordinate, spesso portatrici di quelle logiche di etichettamento e di esclusione sociale che da sempre combattono. Alla luce dello scenario tratteggiato sino a questo punto, ci si potrebbe domandare se abbia senso inseguire il «mito» della comunità a fronte dei fenomeni precedentemente



analizzati. La risposta a tale interrogativo non può che essere affermativa da parte di chi, come l'assistente sociale, lavora non solo in ottica riparativa, ma anche in prospettiva promozionale per consolidare legami sociali e costruire, insieme agli abitanti, comunità più inclusive.

### 3. *La ricerca di nuovi orizzonti*

Come già segnalato da Bulmer (1987), uno dei problemi più spinosi da affrontare concerne il «come» collegare l'assistenza e la cura formali con quelle informali nella comunità. Non sfugge che, dietro a questo tipo di programmi di riorganizzazione, si cela la necessità di aumentare l'impegno del settore non pubblico e del volontariato nella organizzazione di risposte ai bisogni in modo da ridurre la spesa pubblica per il settore sociale. Tale considerazione, utile sul piano analitico, non aiuta però gli assistenti sociali né a posizionarsi rispetto a scelte politiche opache né a comprendere come attuare strategie innovative di intervento in una logica di autentica integrazione tra servizi pubblici e diversi attori, in mancanza di una programmazione trasparente e orientata in tal senso. Infine, se la questione sociale, in quanto pubblica, è prima di tutto politica, allora il disegno strategico delle politiche pubbliche si dovrebbe basare almeno sulla mediazione tra logiche di consenso e meccanismi redistributivi articolati in diversi livelli di governance del welfare, particolarmente «esposto alla variabilità delle risorse non solo finanziarie, ma anche di consenso» (Saraceno, 2013, p. 10). Il livello locale assume crescente importanza, in virtù della maggiore responsabilità a esso conferita sia rispetto alla programmazione sia rispetto alla promozione della partecipazione di cittadini. In Italia, le differenze territoriali emergono sia tra Regioni sia tra Comuni, ossia al livello dove le esigenze dei cittadini si manifestano con maggior urgenza e lo stile di governance può davvero fare la differenza. Il welfare locale si trova a fronteggiare una enorme sfida che si colloca tra due vincoli, ossia maggiore responsabilità di risposta alle domande sociali e diminuzione progressiva delle risorse affluenti dal governo centrale. Si profila così il rischio di paralisi derivante dalla correlazione tra mancanza di risorse e fine del rispetto dei diritti sociali. In tale situazione acquistano grande rilevanza gli strumenti di progettazione e di coordinamento delle reti locali di welfare, che la legge 328/2000 individua nel Piano di zona, fondato su tre idee-base:

l'azione associata fra Comuni, che richiede il coordinamento inter-istituzionale nel trattamento di problemi collettivi; la negoziazione, che accorda importanza a modalità cooperative di presa delle decisioni; la regia, che valorizza il ruolo delle amministrazioni municipali, normalmente associate (Bifulco e Centemeri, 2007). In tale direzione, spiccano contesti locali che lanciano segnali incoraggianti di reazione all'impasse provocato dalla lunga crisi. Seppur con i limiti che tali operazioni comportano, si moltiplicano esperienze di attivazione e di partecipazione «dal basso», prove di costruzione di assetti organizzativi tra pubblico e privato che sperimentano soluzioni innovative nell'interesse delle comunità locali all'interno delle quali tali tentativi sono esperiti. Proprio in quest'ottica è possibile osservare l'emergere di forme di integrazione fra soggetti privati in ambito territoriale locale, dunque a stretto contatto con i cittadini, in modo complementare e non sostitutivo rispetto alle istituzioni pubbliche (Maino e Ferrera, 2013). Diventa così evidente il principio che in tutte le comunità sono presenti sia conflitti e interessi da difendere sia capacità nelle persone e risorse nel territorio non sufficientemente valorizzate. Esiste quindi un potenziale di conoscenza e di competenze a livello locale a cui si può fare appello in ogni processo di sviluppo attento alla partecipazione. In tale contesto va collocato il servizio sociale di comunità, che ha intuito in largo anticipo la prospettiva del lavoro sociale nel territorio, e del quale saranno presentati qui di seguito alcuni tratti definitivi.

#### *4. Servizio sociale di comunità*

Il servizio sociale di comunità è l'approccio complesso che il servizio sociale adotta per concorrere allo sviluppo della comunità locale, utilizzando le conoscenze, il metodo, gli strumenti e le tecniche specifici della professione e adattando le proprie funzioni alle esigenze del territorio (s)oggetto di intervento. In tal senso, il servizio sociale di comunità, attraverso l'analisi, la ricerca, la progettazione, l'intervento e la valutazione, promuove iniziative con la collettività e collega persone e gruppi tra loro perché intraprendano azioni utili a fronteggiare problemi e conflitti comuni (Allegri, 2015). Orientato principalmente da modelli di matrice ecologico-sistemica, che evidenziano l'interconnessione tra sistemi e l'interdipendenza tra diversi livelli di analisi, il servizio sociale di comunità segna la transizione da una cultura basata sul

bisogno e sulla mancanza a una cultura basata sulle risorse e sulle capacità. L'analisi e l'intervento sono centrati sull'insieme di opportunità e strumenti che la comunità locale mette a disposizione dei suoi membri per costruire benessere sociale (Sen, 2009; Nussbaum, 2012). L'intento è sensibilizzare i cittadini al senso di appartenenza e di comunità per promuovere partecipazione alla costruzione del benessere sociale. In questo modo è possibile considerare i problemi individuali come problemi sociali, per affrontare i quali la collettività (intesa come pluralità di attori istituzionali e no) si dovrebbe attivare in modo intenzionale. Considerando il carattere complesso dell'approccio e del (s)oggetto di intervento, è evidente la necessità di integrare sia il punto di vista di diverse discipline sia differenti professioni sociali e sanitarie sia, ancora, le professioni con gli abitanti, gli amministratori locali e le diverse organizzazioni pubbliche e private presenti nel territorio. Gli aspetti critici del servizio sociale di comunità sono speculari alle prospettive di sviluppo possibili. Abbandonata l'illusione di poter fornire una risposta a ogni tipo di problema attraverso il sistema di welfare, la criticità più importante verte sulle competenze (Allegri, 2013) e sulle strategie più opportune per mantenere la dimensione territoriale e comunitaria come contesto operativo del servizio sociale a fronte della riduzione del grado di esigibilità dei diritti di cittadinanza, direttamente correlata al managerialismo, al processo di aziendalizzazione dei servizi, alla parcellizzazione delle funzioni dell'assistente sociale, alla delegittimazione del ruolo del servizio pubblico, alle tensioni insite nel professionalismo (cfr. paragrafo 1). La seconda criticità riguarda la necessità di stringere alleanze – tra professioni, organizzazioni, associazioni e amministratori locali – utili a rilanciare la comunità come luogo eletto di partecipazione democratica (Allegri e Facchini, 2016). Si tratta di ricostruire legami sociali, di connettere intelligenze diverse, di rispettare diritti e doveri, di promuovere solidarietà e partecipazione.

Si tratta di cambiare prospettiva.

### *Riferimenti bibliografici*

- Allegri E., 2013, *Attivare relazioni; la prospettiva dei professionisti*, in Bifulco L. e Facchini C. (a cura di), *Partecipazione sociale e competenze. Il ruolo delle professioni nei Piani di Zona*, Franco Angeli, Milano, pp. 79-95.
- Allegri E., 2015, *Il Servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma.

- Allegri E. e Facchini C., 2016, *Partecipazione, professioni, competenze*, in Piga M.L. (a cura di), *Dinamiche della partecipazione. Politiche sociali e attivazione di cittadinanza*, Franco Angeli, Milano, pp. 128-143.
- Ascoli U., 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Bertin G., 2009, *Complessità e valutazione: l'impatto sulle pratiche dei servizi socio-sanitari*, «Rassegna Italiana di Valutazione», n. 45, pp. 47-72.
- Bertotti T., 2016, *Decidere nel servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. e Centemeri L., 2007, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, «Stato e mercato», n. 80, pp. 221-242.
- Bifulco L. e Facchini C. (a cura di), 2013, *Partecipazione e competenze*, Franco Angeli, Milano.
- Bulmer M., 1987, *The Social Basis of Community Care*, Allen & Unwin, Londra (tr. it.: *Le basi della community care*, Erickson, Trento, 1992).
- Canevini M. e Neve E., 2013, *Servizio sociale*, in Campanini (a cura di), *Dizionario di Servizio Sociale*, Carocci, Roma, pp. 567-577.
- Dellavalle M. e Palmisano S., 2013, *Il servizio sociale: la doppia appartenenza della professione tra paradossi, conflitti e sfide*, in Albano R. e Dellavalle M. (a cura di), *Organizzare il servizio sociale. Nodi interpretativi e strumenti di analisi per gli assistenti sociali*, Franco Angeli, Milano, pp. 155-184.
- Di Rosa R.T., 2015, *Public Services and Migrant Minors in Italy. Redefining Skill for Social Work*, in Barn R., Kritz K., Poso T. e Skivenes M. (a cura di), *Child Welfare Systems and Migrant Children. A Cross Country Study of Policies and Practices*, Oxford University Press, Oxford, pp. 134-154.
- Facchini C., 2012, *Mutamento sociale, mutamento dei servizi, competenze degli operatori e nuove sfide per l'università*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 4, pp. 122-140.
- Fargion S., 2013, *Il metodo nel servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Ferrario F., 1996, *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Carocci, Roma.
- Fazzi L., 2016, *Il servizio sociale nel terzo settore*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Gregori D. e Gui L., 2012, *Povertà: politiche e azioni per l'intervento sociale*, Carocci, Roma.
- Grossman E. e Woll C., 2014, *Saving the Banks. The Political Economy of Bail-outs*, «Comparative Political Studies», vol. 47, n. 4, pp. 574-600.
- Gui L., 2004, *Le sfide teoriche del servizio sociale. I fondamenti di una disciplina*, Carocci, Roma.
- Istat, 2016, *La povertà in Italia-2015*, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/files/2016/07/La-povertà-in-Italia\\_2015](http://www.istat.it/it/files/2016/07/La-povertà-in-Italia_2015), consultato il 10.02.2017.
- Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Le Galès P., 2006, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.

- Lorenz W., 2010, *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Carocci, Roma.
- Maino F. e Ferrera M., 2013, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro studi Einaudi, Torino.
- Moretti C., 2014, *Mediazione sociale e gestione della conflittualità*, «Welfare e Ergonomia», n. 1, pp. 89-96.
- Moro G. e Bertin G., 2012, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in Colozzi I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Franco Angeli, Milano, pp. 37-55.
- Nothdurfter U., 2012, *Mutamenti del welfare e servizio sociale professionale: quali sfide per l'assistente sociale e la sua formazione?*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione», n. 4, pp. 31-47.
- Nussbaum M.C., 2012, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, il Mulino, Bologna.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Ranci C., 2007, *Tra vecchie e nuove disuguaglianze: la vulnerabilità nella società dell'incertezza*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 111-127.
- Revelli M., 2010, *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.
- Riva V., 2014, *Etnografia e servizio sociale. Professionalità e organizzazione nel lavoro dell'assistente sociale*, Vita e Pensiero, Milano.
- Ruggeri F. (a cura di), 2013, *Stato sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Saraceno C., 2013, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Sen A., 2009, *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londra (tr. it.: *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010).
- Sicora A., 2017, *Reflective Practice and Learning from Mistakes in Social Work*, Policy Press, Bristol.
- Tousijn W., 1997, *Professioni*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VII, Istituto della Enciclopedia italiana, Treccani, Roma, pp. 48-57.

# Politiche di attivazione e ruolo delle professioni sociali in Italia

**Urban Nothdurfter**

RPS

*L'articolo esamina il rapporto tra politiche e pratiche alla luce del paradigma di attivazione. Prendendo le mosse dalle ragioni a favore di un dialogo tra una prospettiva di politica sociale e una di servizio sociale, il saggio sottolinea l'importante ruolo svolto dagli operatori nell'ambito delle pratiche del welfare (inter-)attivo.*

*Considerando i recenti sviluppi normativi in materia di politiche del mercato di lavoro e di contrasto alla povertà in Italia, il contributo si conclude con una riflessione sulle sfide di un progetto di professionalizzazione nei contesti di attivazione e sul possibile apporto, in tale ambito, di una prospettiva di servizio sociale.*

## 1. Introduzione

Il presente contributo intende mettere a fuoco il rapporto tra politiche e pratiche alla luce del paradigma di attivazione. In particolare, il saggio prende le mosse dalle diverse prospettive che contraddistinguono politica sociale e servizio sociale. Tradizionalmente poco inclini a un dialogo reciproco, a seguito della riconcettualizzazione del welfare in termini di welfare attivo la loro necessaria interdipendenza è riemersa in modo più deciso, come dimostra il fatto che si sta registrando un avvicinamento sia concettuale che empirico tra alcuni filoni di ricerca delle rispettive discipline. A questo proposito vengono sottolineati l'importanza delle interazioni sul *frontline* dei servizi e il ruolo cruciale degli operatori impegnati nella traduzione delle politiche in pratiche. Si presenta poi una breve panoramica del dibattito internazionale su questi temi, con particolare attenzione alla discussione in merito al ruolo che il servizio sociale può avere nell'implementazione delle politiche di attivazione. Successivamente vengono messi in luce gli scenari che potrebbero aprirsi nel contesto italiano a seguito della significativa valorizzazione dell'attivazione nel quadro dei più recenti sviluppi legislativi. Nelle conclusioni si propone una riflessione sulle sfide di un progetto di professionalizzazione in tali ambiti di intervento e sul possibile apporto offerto in proposito da una prospettiva di servizio sociale.

## 2. Politica sociale e servizio sociale: ragioni di un dialogo (da riscoprire)

Nonostante la loro interdipendenza reciproca, il rapporto tra politiche sociali e pratiche di servizio sociale è spesso stato alquanto trascurato e i dibattiti nei due ambiti si sono difficilmente incontrati (Evans e Keating, 2015).

La politica sociale si è tradizionalmente occupata di trovare risposte generali alle questioni relative all'organizzazione della solidarietà da un punto di vista macro e con il duplice fine di garantire un determinato insieme di tutele, sussidi e servizi volti a predisporre una rete di protezione sociale, assicurando in tal modo l'ordine e la stabilità sociale. In altri termini, la politica sociale è intervenuta essenzialmente sotto il profilo redistributivo, al fine di ricomporre le disuguaglianze, e dal punto di vista della protezione contro i rischi sociali, ovvero i rischi della vita le cui conseguenze si ritiene debbano essere condivise dalla collettività (*in*).

Negli ultimi decenni, tuttavia, i processi di riforma dei sistemi di welfare non hanno determinato soltanto un loro adattamento funzionale, ma anche una riconcettualizzazione fondata su premesse e idee nuove rispetto alle funzioni e alle modalità di intervento del welfare state tradizionale (Cox, 1998; Béland, 2005). In questo contesto, dalla metà degli anni novanta si è fatto strada il paradigma dell'attivazione, inteso come uno dei principi fondamentali di sviluppo dei sistemi di welfare e della loro trasformazione in termini di welfare cosiddetto attivo. Al centro di questa trasformazione vi è l'idea che il welfare non possa più limitarsi a interventi di redistribuzione e protezione, ma che debba piuttosto concentrarsi su interventi di responsabilizzazione e capacitazione dei propri destinatari, soprattutto per favorire la loro (re)integrazione nel mercato del lavoro e ridurre la loro dipendenza dalle misure di sostegno al reddito e di assistenza (Weishaupt, 2010; Bonoli e Natali, 2012). All'interno di questo scenario le politiche sociali si sono allontanate da approcci «a taglia unica», prestando maggiore attenzione a forme più mirate e individualizzate di intervento (Barbier e Ludwig-Mayerhofer, 2004; Heidenreich e Aurich Beerheide, 2014). Il servizio sociale o, più ampiamente, il lavoro sociale declinato nelle sue diverse configurazioni, si è sempre occupato di individui e gruppi svantaggiati, offrendo loro sostegno nell'ottica di un intervento professionale e calibrato su bisogni e situazioni di vita specifici. Allo stesso tempo, il servizio sociale è sempre stato inscindibilmente connesso al contesto delle politiche sociali e alle responsabilità e le configura-

zioni del welfare che determinano il lavoro sul *frontline* dei servizi (Lorenz, 2006). I profondi processi di mutamento del welfare hanno messo nuovamente in decisa evidenza questa interconnessione e richiedono al servizio sociale un'analisi più attenta del rapporto fra processi di cambiamento a livello di politiche e pratiche quotidiane sul *frontline* dei servizi (Lorenz, 2006; Saruis, 2015).

Si può quindi parlare senz'altro di un processo di reciproco avvicinamento di prospettive tra chi si occupa di politiche sociali e chi si occupa di servizio sociale. Da un lato, nel contesto del welfare attivo la politica sociale pone maggiore attenzione alle pratiche di implementazione e di interazione con i destinatari del welfare interessandosi quindi anche del ruolo degli operatori. Dall'altro lato, il servizio sociale deve mettere a fuoco le strategie e i cambiamenti a livello di politiche al fine di contestualizzare e analizzare compiutamente il proprio ruolo all'interno degli scenari trasformati in cui si ritrova.

### 3. Gli operatori come policy actors in prima linea

La prospettiva sin qui delineata non può prescindere dal ruolo degli operatori come soggetti del welfare in prima linea, ovvero come *policy actors*, cioè attori rilevanti per l'interpretazione delle politiche e la loro trasformazione in pratiche concrete. Vi è un ampio dibattito che mette in luce come la definizione delle politiche non avvenga soltanto su un piano formale, ma come piuttosto le politiche vadano considerate dei processi complessi modellati e influenzati da una molteplicità di attori coinvolti su livelli e in fasi diversi della loro definizione e implementazione (Newman, 2007; Hill e Hupe, 2009). Gli operatori, in quanto *policy actors* importanti, mettono dunque in atto pratiche che costituiscono una dimensione determinante del modo in cui le politiche raggiungono i loro destinatari e dei margini entro i quali esse possono essere negoziate e adattate per dare risposte concrete ai bisogni delle persone.

In questa prospettiva si pone ovviamente la questione relativa all'agire pratico degli operatori tra regole formali, soluzioni organizzative e autonomia professionale. Nel dibattito internazionale è fortemente riemerso il tema della discrezionalità riprendendo l'approccio della *street-level bureaucracy* di Lipsky (Evans e Harris, 2004; Taylor e Kelly, 2006; Evans, 2010). Lipsky (2010) condivide un'idea dinamica di politiche, sottolineando l'importanza di tenere in considerazione il ruolo



degli operatori e la loro interazione diretta con i cittadini. Lipsky evidenzia i dilemmi che caratterizzano il lavoro sul *frontline* dei servizi pubblici. Gli operatori devono trovare delle modalità di realizzazione delle politiche praticabili in contesti organizzativi ambigui. Le organizzazioni cercano da un lato di esercitare forme di controllo sul lavoro degli operatori, mentre dall'altro lato devono consentire dei margini di discrezionalità, pur accettando tacitamente possibili distorsioni tra strategie politiche formali e soluzioni reali. Questa ambiguità che caratterizza il lavoro sul *frontline* dei servizi pubblici non nasce soltanto dall'impossibilità di un controllo totale sugli operatori, ma va ricondotta alle necessità di implementazione delle politiche che non possono prescindere da margini di discrezionalità a favore di chi sta in prima linea (Lipsky, 2010).

Nonostante il crescente impatto della cultura managerialista nei servizi, la letteratura recente converge nel sottolineare che gli operatori continuano comunque a disporre di spazi discrezionali che sfuggono o non sono neppure tenuti in considerazione da parte del management (Evans e Harris, 2004; Noordegraaf e Steijn, 2013). Si tratta allora di domandarsi non tanto se gli spazi discrezionali esistano o meno, ma piuttosto quale uso ne venga fatto. Come hanno sottolineato Taylor e Kelly (2006), la discrezionalità riguarda sia gli aspetti pragmatici dell'interpretazione più o meno restrittiva delle regole e l'attuazione concreta delle mansioni, sia la dimensione valoriale che informa le decisioni degli operatori. Sotto il profilo professionale è importante sottolineare quest'ultima e riconoscere il ruolo che operatori professionisti possono svolgere nella trasformazione delle politiche in pratiche.

Una prospettiva di servizio sociale sottolinea una professionalità deontologicamente orientata ed eticamente riflessiva come elemento chiave nella mediazione e negoziazione tra politiche e bisogni delle persone. Allo stesso tempo mette in rilievo la natura pur sempre dipendente dal contesto sociale e politico della pratica di servizio sociale non negandone comunque la professionalità. Permette, al contrario, di sottolineare una professionalità che non si esaurisce in una dimensione tecnica, ma che si esprime appunto attraverso i modi in cui gestisce il proprio coinvolgimento politico (Lorenz, 2006).

Riconoscere la professionalità degli operatori significa quindi considerare il loro ruolo non soltanto in termini di esecuzione. Gli operatori fanno invece parte della *policy making community* e possono influenzare il modo in cui le politiche raggiungono i loro destinatari. Allo stesso tempo sono gli attori a contatto più diretto con le persone e pertanto

con le esperienze e i saperi che nascono dalla pratica e dalle interazioni sul *frontline* dei servizi.

#### 4. *Pratiche di welfare (inter-)attivo*

Lo sviluppo del welfare attivo è stato caratterizzato dalla crescente rilevanza di una dimensione interattiva. Il nucleo del paradigma di attivazione è dato da un'idea di intervento mirato alla responsabilizzazione e capacitazione dei suoi destinatari, per favorire soprattutto la loro (re)integrazione nel mercato del lavoro. Assumono quindi rilevanza centrale gli investimenti nelle politiche attive, l'integrazione tra politiche sociali e del lavoro, il rafforzamento del principio di condizionalità e, in questo contesto, delle politiche che si caratterizzano per la personalizzazione e l'interazione con i destinatari delle misure di attivazione.

La letteratura ha ampiamente descritto gli elementi fondamentali che hanno caratterizzato le riforme mirate allo sviluppo e all'implementazione delle politiche di attivazione (Barbier e Ludwig-Mayerhofer, 2004; Brodtkin e Marston, 2013; Lødemel e Moreira, 2014).

Per quanto riguarda i modelli di erogazione dei servizi, sono state sottolineate l'importanza degli attori locali (che si manifesta anche attraverso un ampliamento dei loro spazi di discrezionalità) (Sabatinelli, 2010; Künzel, 2012; Andreotti e al., 2012), nonché la necessità di una maggiore cooperazione e integrazione tra servizi, non solo tra quelli responsabili dell'amministrazione delle prestazioni di sostegno al reddito e quelli di supporto all'impiego nell'ambito delle politiche attive del lavoro, bensì anche, più in generale, tra servizi all'impiego e servizi sociali territoriali. Infatti, in alcuni paesi si è assistito a una forte integrazione, se non addirittura fusione, dei servizi all'impiego con i servizi sociali territoriali, con l'istituzione di *one stop shops*, punti unici di riferimento per le persone utenti (Lindsay e McQuaid, 2008; Champion e Bonoli, 2011).

Ovviamente lo spostamento verso politiche di attivazione produce anche dei cambiamenti sul piano delle metodologie di intervento. Alcuni autori hanno sottolineato un aumento di discrezionalità pure per gli operatori, in quanto responsabili di progetti di attivazione individualizzati che richiedono una combinazione di elementi di sostegno e capacitazione con elementi di controllo e sanzione calibrata sul singolo caso (van Berkel e al., 2010). In questo contesto è stato sottoli-

neato, anche in modo critico, il passaggio da interventi di protezione e supporto delle persone a interventi volti a far mutare il loro atteggiamento e concentrati sul miglioramento della loro occupabilità nel mercato del lavoro, anche come condizione per beneficiare delle misure di sostegno al reddito e di quelle di assistenza (Meyers e al., 1998; McDonalds e Marston, 2005).

Alla luce di tutto ciò, è opportuno interrogarsi su quale possa essere il ruolo delle professioni sociali nel contesto delle politiche di attivazione. Nei diversi paesi europei il grado di coinvolgimento di operatori sociali nelle misure di attivazione e, più nello specifico, nei servizi per l'impiego è assai diversificato (van Berkel e van der Aa, 2012). Soprattutto nei paesi con una forte tradizione di politiche attive del lavoro e nei contesti in cui servizi per l'impiego e servizi sociali sono stati strettamente collegati, se non addirittura fusi, si riscontra un'elevata presenza di operatori sociali coinvolti nell'implementazione di misure di attivazione e nei vari interventi mirati all'inclusione lavorativa. In altri contesti, invece, gli operatori dei servizi pubblici per l'impiego sono prevalentemente privi di formazione specifica di servizio sociale e caratterizzati, a volte, da profili professionali di tipo più che altro amministrativo.

Nel dibattito internazionale vi è, comunque, una crescente attenzione per la professionalizzazione degli operatori nel contesto delle misure di attivazione (van Berkel e van der Aa, 2012; Nothdurfter, 2016). Da un alto, la letteratura recente sottolinea la necessità di interventi di attivazione più professionali che tengano conto della multidimensionalità e della complessità delle situazioni, soprattutto per quanto riguarda le persone appartenenti alle fasce maggiormente svantaggiate nel mercato del lavoro (Edgell e McQuaid, 2016; Walker e al., 2016). Dall'altro lato, tuttavia, viene messo in evidenza come in numerosi contesti questo ambito sia ancora oggi assai poco professionalizzato. Nonostante le sfide da affrontare siano sempre più complesse e richiedano di conseguenza un elevato grado di professionalità, vi è ancora poca chiarezza rispetto ai profili professionali impiegati e, più in generale, rispetto a un progetto di professionalizzazione di questo campo fondamentale di intervento del welfare (van Berkel e van der Aa, 2012). Van Berkel e al. (2010), ad esempio, parlano degli operatori nel contesto delle misure di attivazione come di «professionals without profession», cioè di operatori chiamati a rispondere a sfide complesse in modo professionale, ma spesso senza disporre di standard, di una formazione specifica e di un profilo professionale riconosciuto alle

spalle, il che rende gli interventi di attivazione non solo altamente discrezionali, ma anche rischiosi per le persone utenti.

Facendo il punto sul lavoro di attivazione tra attività amministrative e prestazioni di servizi professionali, van Berkel e van der Aa (2012) distinguono due posizioni diverse in letteratura. Un primo gruppo di contributi discute se e quanto il servizio sociale professionale possa essere un modello di riferimento per gli interventi di attivazione, chiedendosi soprattutto se gli elementi di forte enfasi sulla responsabilizzazione delle persone e di crescente condizionalità degli aiuti possano essere in linea con valori e standard del servizio sociale. In generale, questi contributi assumono una posizione piuttosto critica sottolineando che le misure di attivazione, che includono una forte componente di controlli e sanzioni, siano incompatibili con i valori e i repertori tradizionali della professione (Hasenfeld, 1999). Una seconda posizione nella letteratura vede nel lavoro di attivazione addirittura l'emergere di una professione nuova, sottolineando comunque la contraddizione tra crescenti richieste di interventi professionali e la mancanza di una professionalità riconosciuta caratterizzata da una formazione specifica, un codice deontologico e una regolamentazione dell'accesso all'esercizio della professione (Sainsbury, 2008; van Berkel e van der Aa, 2012). Tuttavia, non è detto che il precipitoso riferimento a una professione nuova contribuisca ad affrontare le sfide sostanziali di un progetto di professionalizzazione in questo ambito di intervento. In ogni caso, il dibattito internazionale conferma delle domande aperte rispetto al disegno e all'implementazione delle politiche di attivazione (Martin, 2015) nonché l'aumento della richiesta di interventi che tengano in considerazione la multidimensionalità dei bisogni di supporto, soprattutto delle fasce più vulnerabili (Edgell e McQuaid, 2016; Walker e al., 2016).

##### *5. Il caso italiano: nuovi scenari di attivazione in divenire?*

Al di là del piano puramente retorico, in Italia il paradigma dell'attivazione è entrato nell'agenda delle politiche di welfare in modo esitante e, fino a poco tempo fa, le politiche di attivazione sono rimaste piuttosto marginali e frammentate (Graziano e Raué, 2011; Ambra e al., 2013). Secondo Sacchi e Vesan (2015) è stato proprio l'ambito delle politiche attive del lavoro in cui si è manifestata la più grande distanza dell'Italia dai sistemi di welfare degli altri grandi paesi europei. Questa

carenza di politiche attive del lavoro non è solo il frutto di mancanze sul piano giuridico, ma è dovuta anche a problemi di attuazione connessi a logiche di sistema assenti, a resistenze culturali e all'inefficienza dei servizi pubblici per l'impiego (Graziano e Raué, 2011; Salomone, 2016). Infatti, come fa notare Salomone (2016), la gestione delle politiche attive non dipende solo dalle spinte *top down*, ma anche da *path dependencies* del sistema e da processi *bottom up* nei contesti locali di implementazione. A queste carenze nelle politiche attive del lavoro si è affiancato, in Italia, un sistema di assistenza sociale caratterizzato tuttora dalla mancanza di uno schema di reddito minimo a livello nazionale, da un forte carattere familistico e da un sistema di servizi sociali che continua a essere geograficamente frammentato, poco sviluppato rispetto ad altri paesi europei e sotto costante pressione finanziaria (Kazepov e Barberis, 2013; Ascoli e Pavolini, 2015).

Con le recenti riforme del mercato del lavoro e gli sviluppi legislativi che si delineano in materia dell'assistenza sociale, si aprono però anche in Italia degli scenari in cui le politiche di attivazione assumono un ruolo prioritario. Sia la Riforma Fornero del 2012 che il *Jobs Act* del 2015 hanno infatti rafforzato la dimensione delle politiche attive del lavoro consolidando i principi di attivazione e condizionalità e cercando di far compiere un salto di qualità al sistema dei servizi pubblici per l'impiego. Inoltre, anche la legge delega n. 2494/2017 per il contrasto alla povertà, recentemente approvata, contiene dei riferimenti molto chiari alle misure di attivazione, dimostrando che queste ultime stanno permeando di sé anche l'ambito dell'assistenza e coinvolgendo nuove categorie di destinatari, oltre al classico disoccupato.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, già la Riforma Fornero del 2012 aveva previsto, in nuce, un nuovo sistema di servizi per l'impiego e il rafforzamento dell'obbligo di attivazione, definendo criteri di condizionalità e ragionevolezza (Zilio Grandi e Sferrazza, 2013). Con il *Jobs Act* del 2015 sono stati introdotti un riassetto organizzativo e una ricentralizzazione del sistema con la creazione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), che ha come principale obiettivo il coordinamento delle politiche attive del lavoro sul territorio nazionale. Oltre a riformare il sistema sotto il profilo organizzativo, il *Jobs Act* si è mosso nella stessa direzione di rafforzare le misure di attivazione e il principio di condizionalità, inteso come legame tra sostegno al reddito e comportamenti attivi del percettore disoccupato. Nel *Jobs Act* la rilevanza attribuita a questi elementi si esprime anche attraverso una rigorosa scansione di atti, prima

fra tutti la conclusione di un patto di servizio personalizzato, criteri di condizionalità e procedure precise (Salomone, 2016; Valente, 2016). La legge delega n. 2494/2017 per il contrasto alla povertà, il riordino delle prestazioni e il sistema degli interventi e dei servizi sociali prevede (finalmente) l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà consistente in un sostegno economico condizionato all'adesione a un progetto di attivazione personalizzato. In proposito, la legge sottolinea in particolare la valutazione multidimensionale del bisogno, la progettazione personalizzata da parte dei servizi territoriali competenti, nonché un'attenta definizione degli obiettivi e il monitoraggio degli esiti.

Sul piano normativo si possono quindi registrare delle forti spinte verso il rafforzamento dell'elemento di attivazione che fanno presagire un'accentuazione sempre più significativa delle pratiche a esso connesse. Gli scenari di attivazione in divenire non dipenderanno comunque solo dai mutamenti normativi in atto, ma anche dalla capacità di fare sistema dei diversi attori coinvolti, dalle risorse effettivamente messe a disposizione e dall'impegno attuativo di dare seguito coerente ai principi definiti sul piano formale delle politiche (Salomone, 2016). In ogni caso, sussiste ancora un notevole gap, tutto da affrontare, tra l'evoluzione della normativa da un lato e la governance del sistema e lo stato attuale dei servizi dall'altro. Come dimostrano le esperienze non solo straniere, ma anche dei contesti territoriali più virtuosi del nostro paese, l'implementazione delle misure di attivazione in termini di prestazioni di servizi efficaci e di gestione reale della condizionalità comporta delle sfide da diversi punti di vista (*ivi*). Una dimensione importante in questo contesto, finora poco contemplata nel dibattito italiano, riguarda proprio l'operatività sul *frontline* dei servizi e, in particolare, la domanda delle professionalità impiegate.

## 6. Le pratiche di attivazione: un tema per il servizio sociale in Italia?

Alla luce di tutto quanto detto sin qui, pare interessante, in conclusione, proporre una prima riflessione sul coinvolgimento delle professioni sociali nell'implementazione delle misure di attivazione, esaminando sia le opportunità potenzialmente offerte da nuovi ambiti di intervento sia i limiti e i rischi di un intervento professionale nei contesti di attivazione.

Com'è già stato evidenziato, il grado di coinvolgimento di operatori so-

ciali nell'implementazione delle politiche di attivazione è assai diversificato. In Italia, il servizio sociale è stato finora poco coinvolto nelle prestazioni di politiche attive in senso stretto. Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate gli assistenti sociali coinvolti lavorano prevalentemente nella realtà del terzo settore, soprattutto nelle cooperative sociali e quindi sul versante dei datori di lavoro, o nei servizi sociali territoriali o specialistici da cui le persone sono seguite per motivi diversi o comunque di carattere più generale. Quello dei servizi per l'impiego invece non costituisce (ancora?) un ambito di intervento consolidato per il servizio sociale. Anche per quanto riguarda il coinvolgimento di assistenti sociali in progetti di attivazione connessi a misure di contrasto alla povertà (laddove già esistono), la situazione si presenta molto frammentata e a macchia di leopardo, con pratiche di intervento ad elevata discrezionalità degli operatori e spesso poco trasparenti (Lumino e Pirone, 2013).

Quanto al dibattito italiano di servizio sociale, esso si è, fino ad ora, occupato assai poco sia del tema dell'attivazione che delle sfide e dei problemi che ne derivano per la pratica (professionale). In ogni caso, e a prescindere dal coinvolgimento più o meno significativo di assistenti sociali in mansioni specifiche, le politiche di attivazione come perno degli interventi del welfare state non possono non riguardare anche il servizio sociale.

È stato evidenziato come nel dibattito internazionale la discussione relativa al coinvolgimento del servizio sociale nelle politiche di attivazione abbia assunto toni molto critici, soprattutto per il loro carattere descritto come di disciplina e ricattatorio (Hasenfeld, 1999). Allo stesso tempo, peraltro, in molte realtà il servizio sociale è già coinvolto nell'implementazione delle misure di attivazione e vi sono una serie di lavori di ricerca che studiano proprio le sfide che derivano da tale coinvolgimento in termini di dilemmi etici e da un punto di vista della professione (Kjørstad, 2005; Adler, 2008; Fletcher, 2011; Nothdurfter, 2016; Tabin e Perriard, 2016). Nella discussione più recente sull'attivazione delle fasce svantaggiate si registra inoltre una crescente tendenza a sottolineare l'importanza di interventi integrati e più complessi che non siano solo focalizzati sul lavoro inteso in senso stretto, ma che combinino, piuttosto, misure orientate all'occupabilità e all'inserimento lavorativo con forme di supporto multidimensionali (Edgell e McQuaid, 2016; Walker e al., 2016).

Gli scenari che si sono descritti sin qui potrebbero determinare spazi di intervento significativi per il servizio sociale anche in Italia. Allo

stesso tempo, potrebbero dare vita anche a profili occupazionali diversi e a idee di professionalismo nuove. La letteratura sullo sviluppo delle professioni sociali in Europa, del resto, evidenzia l'emergere di forme di professionalismo organizzativo orientate prevalentemente ad obiettivi e logiche dell'organizzazione nonché di professioni ad hoc (Evetts, 2009, 2011; Blom e al., 2017).

In ogni caso l'enfasi sulle politiche di attivazione dovrebbe essere accompagnata da un dibattito relativo alle sfide che deve concretamente affrontare chi sta in prima linea. È necessaria una discussione su possibilità e strategie di professionalizzazione di questi ambiti di intervento che sono in parte nuovi, ma che riproducono, nel contempo, dilemmi ben noti. Secondo van Berkel e van der Aa (2015) è indispensabile mettere in luce come gli operatori riescano a gestire ambiguità e conflitti e quali siano le strategie e gli standard di riferimento in pratica. Van Berkel e van der Aa (2015) esprimono la preoccupazione che le strategie adottate dai singoli operatori possano portare a comportamenti individualizzati in contrasto con forme di agire professionale basate su standard condivisi. I medesimi autori sottolineano tuttavia anche lo stadio soltanto iniziale della professionalizzazione di questi ambiti di intervento e le possibilità di una graduale definizione di standard condivisi e di profili professionali nuovi.

In ogni caso sono necessari un dibattito e delle ricerche che possano rendere esplicite le sfide dell'operatività nei contesti di attivazione. Un progetto di professionalizzazione non può prescindere da un dibattito e da strategie condivise in merito al possibile equilibrio tra misure di attivazione in senso stretto e forme di supporto più ampio. Si tratta di questioni che vanno oltre il bagaglio di competenze meramente tecniche (più o meno adeguate) degli operatori, chiamando in causa la loro capacità di contestualizzazione, negoziazione e riflessione critica (Sicora, 2014). Le strategie di professionalizzazione devono tenere conto del quadro delle politiche, delle sue caratteristiche e delle sue restrizioni, ma devono allo stesso tempo mantenere una forma di «distacco riflessivo» fondamentale per focalizzare le sfide da affrontare e definire degli standard professionali in base a un insieme di conoscenze di riferimento, nonché da un punto di vista etico-deontologico. Un progetto di professionalizzazione implica l'impegno a confrontarsi con questioni politiche e normative e l'analisi del loro impatto sulle pratiche e sulle interazioni con le persone utenti. A tale proposito una prospettiva di servizio sociale può dare un contributo valido e importante.



## Riferimenti bibliografici

- Adler M., 2008, *The Justice Implications of «Activation Policies» in the UK*, in Stendahl S., Erhag T. e Devetzi S. (a cura di), *A European Work-First Welfare State*, Centrum för Europaforskning, Göteborg, pp. 95-131.
- Ambra M.C., Cortese C. e Pirone F., 2013, *Geografie di attivazione: regolazione e governance fra scala regionale e variabilità locale*, in Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), *Il welfare frammentato: Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, pp. 89-109.
- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 49, n. 9, pp. 1925-1940.
- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2015, *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Barbier J.-C. e Ludwig-Mayerhofer W., 2004, *Introduction: The Many Worlds of Activation*, «European Societies», vol. 6, n. 4, pp. 423-436.
- Béland D., 2005, *Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective*, «Social Policy and Administration», vol. 39, n. 1, pp. 1-18.
- Blom B., Evertsson L. e Perlinski M. (a cura di), 2017, *Social and Caring Professions in European Welfare States: Policies, Services and Professional Practices*, Policy Press, Bristol.
- Bonoli G. e Natali N. (a cura di), 2012, *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Brodtkin E.Z. e Marston G. (a cura di), 2013, *Work and the Welfare State. Street-level Organizations and Workfare Politics*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Champion C. e Bonoli G., 2011, *Institutional Fragmentation and Coordination Initiatives in Western European Welfare States*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 4, pp. 323-334.
- Cox R.H., 1998, *From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark*, «Governance: An International Journal of Policy and Administration», vol. 11, n. 4, pp. 397-414.
- Egdell V. e McQuaid R., 2016, *Supporting Disadvantaged Young People into Work: Insights from the Capability Approach*, «Social Policy & Administration», vol. 50, n. 1, pp. 1-18.
- Evans T., 2010, *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*, Ashgate, Farnham.
- Evans T. e Harris J., 2004, *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, «British Journal of Social Work», vol. 34, n. 6, pp. 871-895.
- Evans T. e Keating F. (a cura di), 2015, *Policy and Social Work Practice*, Sage, Londra.
- Evetts J., 2009, *New Professionalism and new Public Management: Changes Continuities and Consequences*, «Comparative Sociology», vol. 8, n. 2, pp. 247-266.

- Evetts J., 2011, *A New Professionalism? Challenges and Opportunities*, «Current Sociology», vol. 59, n. 4, pp. 406-422.
- Fletcher D.R., 2011, *Welfare Reform, Jobcentre Plus and the Street-Level Bureaucracy: Towards Inconsistent and Discriminatory Welfare for Severely Disadvantaged Groups?*, «Social Policy and Society», vol. 10, n. 4, pp. 445-458.
- Graziano P.R. e Raué A., 2011, *The Governance of Activation Policies in Italy: Form Centralized and Hierarchical to a Multi-Level Open System Model*, in van Berkel R., de Graaf W. e Sirovatka T. (a cura di), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 110-131.
- Hasenfeld Y., 1999, *Social Services and Welfare-to-Work: Prospects for the Social Work Profession*, «Administration in Social Work», vol. 23, n. 3, pp. 185-199.
- Heidenreich M. e Aurich Beerheide P., 2014, *European Worlds of Inclusive Activation: The Organisational Challenges of Coordinated Service Provision*, «International Journal of Social Welfare», vol. 23, n. S1, pp. S6-S22, Doi: 10.1111/ijsw.12098.
- Hill M. e Hupe P., 2009, *Implementing Public Policy*, Sage, Londra, 2ª ed.
- Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato: Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Kjørstad M., 2005, *Between Professional Ethics and Bureaucratic Rationality: The Challenging Ethical Position of Social Workers who are Faced with Implementing a Workfare Policy*, «European Journal of Social Work», vol. 8, n. 4, pp. 381-398.
- Künzel S., 2012, *The Local Dimension of Active Inclusion Policy*, «Journal of European Social Policy», vol. 22, n. 1, pp. 3-16.
- Lindsay C. e McQuaid R., 2008, *Inter-agency Co-operation in Activation: Comparing Experiences in Three Vanguard «Active» Welfare States*, «Social Policy and Society», vol. 7, n. 3, pp. 353-365.
- Lipsky M., 2010, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage, Londra (ed. or.: 1980; 30° anniversario edizione aggiornata).
- Lødemel I. e Moreira A. (a cura di), 2014, *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- Lorenz W., 2006, *Perspectives on European Social Work: From the Birth of the Nation State to the Impact of Globalisation*, Barbara Budrich Publishers, Opladen & Farmington Hills.
- Lumino R. e Pirone F., 2013, *I sistemi regionali di assistenza sociale: governance, organizzazione dei servizi, strumenti e modalità operative*, in Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), *Il welfare frammentato: Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Martin J.P., 2015, *Activation and Active Labour Market policies In OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, «IZA Journal of Labor Policy», n. 84, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/pp84.pdf>.
- McDonald C. e Marston G., 2005, *Workfare as Welfare: Governing Unemployment in the Advanced Liberal State*, «Critical Social Policy», vol. 25, n. 3, pp. 374-401.
- Meyers M.K., Glaser B. e Mac Donald K., 1998, *On the Front Lines of Welfare*

- Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?*, «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 17, n. 1, pp. 1-22.
- Newman J., 2007, *The «Double Dynamics» of Activation: Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 27, n. 9-10, pp. 364-367.
- Noordegraaf M. e Steijn B. (a cura di), 2013, *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Nothdurfter U., 2016, *The Street-Level Delivery of Activation Policies: Constraints and Possibilities for a Practice of Citizenship*, «European Journal of Social Work», vol. 19, n. 3-4, pp. 420-440.
- Sabatinelli S., 2010, *Activation and Rescaling: Interrelated Questions in Social Policy?*, in Kazepov Y. (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham, pp. 75-101.
- Sacchi S. e Vesan P., 2015, *Employment Policy: Segmentation, Deregulation and Reforms in the Italian Labour Market*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, pp. 71-99.
- Sainsbury R., 2008, *Administrative Justice, Discretion and the «Welfare to Work» Project*, «Journal of Social Welfare and Family Law», vol. 30, n. 4, pp. 323-338.
- Salomone R., 2016, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, «Lavoro e diritto», n. 2, pp. 281-295.
- Saruís T., 2015, *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.
- Sicora A., 2014, *Neoliberalismo e servizio sociale in Italia: spunti per una pratica riflessiva*, «Rassegna di Servizio Sociale», n. 1, pp. 51-63.
- Tabin J.-P. e Perriard A., 2016, *Active Social Policies Revisited by Social Workers*, «European Journal of Social Work», vol. 19, n. 3-4, pp. 441-454.
- Taylor I. e Kelly J., 2006, *Professionals, Discretion and Public Sector Reform in the UK: re-Visiting Lipsky*, «International Journal of Public Sector Management», vol. 19, n. 7, pp. 629-642.
- Valente L., 2016, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- van Berkel R. e van der Aa P., 2012, *Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?*, «Journal of Social Policy», vol. 41, n. 3, pp. 493-510.
- van Berkel R. e van der Aa P., 2015, *Fulfilling the Promise of Professionalism in Street-level Practice*, in Hupe P., Hill M. e Buffat A. (a cura di), *Understanding Street-level Bureaucracy*, Policy Press, Bristol, pp. 263-278.
- van Berkel R., de Graaf W. e Sirovatka T. (a cura di), 2011, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- van Berkel R., van der Aa P. e van Gestel N., 2010, *Professionals without a Profession? Redesigning Case Management in Dutch Local Welfare Agencies*, «European Journal of Social Work», vol. 13, n. 4, pp. 447-463.

- Walker R., Brown L., Moskos M., Isherwood L., Osborne K., Patel K. e King D., 2016, «*They Really get you Motivated*»: *Experiences of a Life-first Employment Programme from the Perspective of Long-term Unemployed Australians*, «Journal of Social Policy», vol. 45, n. 3, pp. 507-526.
- Weishaupt J.T., 2010, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Zilio Grandi G. e Sferrazza M., 2013, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 1, pp. 34-67.



# Politiche abitative pubbliche e welfare locale: nuove sfide per il servizio sociale

**Carla Moretti**

RPS

*In Italia, a seguito del decentramento di competenze, nell'ambito dell'edilizia pubblica le Regioni hanno compiuto scelte eterogenee. L'attuale crisi, inoltre, sta generando un aumento delle situazioni di fragilità, con problemi di morosità e di sfratto. Al fine di affrontare tali criticità si stanno sperimentando alcuni progetti innovativi, volti ad attivare e sostenere processi di collaborazione tra i diversi*

*soggetti presenti a livello locale e a promuovere risposte integrate. In questo contributo, a partire da alcune esperienze di mediazione sociale abitativa realizzate nella Regione Marche, verranno presentate le azioni attuate dagli assistenti sociali nei contesti di edilizia pubblica. Azioni orientate a sostenere le famiglie, prevenire la conflittualità e promuovere interventi volti a diffondere una cultura di convivenza sostenibile.*

## *1. Le politiche abitative pubbliche*

La situazione abitativa in Italia è caratterizzata da una forte componente di proprietari notevolmente superiore a quanto accade in gran parte degli altri paesi europei (Kazepov e Ranci, 2015), oltre che da basse quote di offerta abitativa sociale e da un mercato dell'affitto poco sviluppato; situazione che ha aumentato i costi di accesso alla casa per i ceti sociali più poveri e vulnerabili. In Italia i più importanti programmi di politiche abitative pubbliche sono stati attuati negli anni cinquanta-settanta, tra questi significative sono state le esperienze dei Piani Ina-Casa (legge 28 febbraio 1949, n. 43) e dei Piani di edilizia economica e popolare (Peep, legge 18 aprile 1962, n. 167). In questa fase lo Stato si fa carico della costruzione di alloggi economici e della creazione di nuove aree di espansione urbana. Con la prima legge di riforma sulla casa (legge 22 ottobre 1971, n. 865) si istituisce l'Edilizia residenziale pubblica (Erp), parte integrante del sistema di welfare; in seguito il d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1036 affida in via esclusiva agli Istituti autonomi case popolari (Iacp)<sup>1</sup> la

<sup>1</sup> Gli Istituti autonomi case popolari sono istituiti su scala comunale con la legge 31 maggio 1903, n. 254 e riformati su scala provinciale con il Testo unico sull'edilizia economico-popolare del 1938.

gestione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, sopprimendo gli altri enti pubblici operanti nel settore.

Negli anni novanta, al fine di coniugare gli obiettivi tradizionali dell'Erp con quelli del recupero urbanistico, edilizio e ambientale, si sviluppano i Piani integrati di intervento, i Programmi di riqualificazione urbana e le esperienze partecipative dei contratti di quartiere (Deriu, 2015).

Con la crisi economica il numero di persone che non può accedere al bene casa si è ampliato; è necessario, pertanto, promuovere una strategia complessiva che riconosca la centralità dell'edilizia residenziale pubblica e sociale. Diventa prioritario allargare l'analisi a quelle politiche che consentono alle persone di inserirsi stabilmente nel contesto sociale; in tal senso il problema dell'abitazione costituisce la condizione essenziale e il presupposto per accedere all'istruzione, alla formazione e a una «buona» occupazione (Ascoli e Sgritta, 2015).

Le politiche abitative pubbliche possono oggi avvalersi di strumenti capaci di sostenere una progettualità trasversale a più ambiti di *policy*. La Commissione europea nel *social investment package* (2013) include tra le politiche di investimento sociale anche le politiche abitative. Tali misure, poste in stretta relazione con quelle di inclusione sociale, introducono il tema della necessità di coordinare l'azione tra i vari paesi per individuare strategie preventive che passino attraverso la partnership di tutti gli attori sociali portatori di interessi specifici sul tema (Deriu, 2015).

In Italia le Regioni, a seguito del decentramento di competenze in loro favore, sono chiamate a programmare i finanziamenti da destinare alle politiche abitative e, al loro interno, agli interventi per l'edilizia sociale. Ampie, però, sono le differenze nelle programmazioni regionali; rispetto alla gestione dell'edilizia pubblica, alla luce dei diversi modelli di ripartizione delle competenze, il quadro risulta ancora più variegato (Bronzini, 2014). Gli ex Iacp hanno assunto un ruolo strumentale nei confronti delle Regioni, al cui controllo sono sottoposti per ogni atto decisionale rilevante. Alcune Regioni hanno modificato la natura degli ex Iacp, che da enti pubblici non economici sono diventati società di capitali o enti pubblici economici; in altre, invece, hanno mantenuto la natura di ente pubblico non economico (*ivi*).

La crescente delega di competenze al livello locale si basa sull'assunto che il territorio è l'ambito più idoneo a realizzare risposte efficaci ai bisogni attuali e potenziali della persona. A tal fine i Comuni si trovano ad assumere un ruolo centrale nella gestione dell'attuale crisi eco-

nomica. Un ruolo la cui importanza è stata riconosciuta a livello sia nazionale che comunitario, con l'ufficializzazione del principio di sussidiarietà (Kazepov, 2009; Lodi Rizzini, 2013).

La crisi economica ha avuto impatti diversi a seconda delle aree territoriali, ciò richiede politiche *place based* adattabili al contesto e che possono contare sulla facoltà di mobilitare gli attori locali. In tal senso gli enti locali sembrerebbero i soggetti più capaci di generare nuovi modelli di governance, caratterizzati dall'interazione tra pubblico, privato e sociale, ma la mancata integrazione tra settori di *policy*, dovuta soprattutto all'assenza di coordinamento e chiara attribuzione di competenze tra le istituzioni, ha effetti penalizzanti sull'efficacia delle risposte sociali (Lodi Rizzini, 2013). In tale scenario anche gli interventi volti ad affrontare il disagio abitativo rischiano di proporre risposte frammentate, non coordinate dall'ente locale.

## 2. La dimensione abitativa e i processi di inclusione sociale

Il Comitato di attuazione dell'Ina-Casa, al fine di agevolare lo sviluppo di comunità, nel 1954 istituisce l'Ente gestione servizio sociale (Egss), per favorire l'integrazione tra le nuove famiglie, analizzare le esigenze del quartiere e prospettarle alle autorità locali. Nei quartieri di maggiori dimensioni nascono i centri sociali<sup>2</sup>, che rappresentano gli spazi destinati alla relazione tra i cittadini e alla vita associativa (Cortigiani e Pagani, 2011; Dellavalle, 2015), al fine di promuovere iniziative e rendere i servizi meglio utilizzabili da parte delle persone. Il centro sociale acquisisce nel tempo un ruolo di *osservatorio sociale dell'ambiente* (Leto, 1963).

A partire dagli anni ottanta (Bonetti e al., 2015), i quartieri di edilizia residenziale pubblica divengono spesso luoghi di concentrazione del disagio, senza che siano state previste forme specifiche di accompagnamento sociale o di supporto.

La stretta connessione tra questione abitativa e coesione sociale richiede agli Enti di edilizia pubblica di fornire risposte tempestive con un approccio globale al tema del «diritto all'abitare», inteso non sol-

<sup>2</sup> L'Egss nel 1962 modifica la sua denominazione in Istituto servizio sociale case lavoratori (Isscal). La gestione Ina-Casa affida l'attuazione e l'organizzazione dei centri sociali agli assistenti sociali, coordinati a livello locale e nazionale dall'Isscal.



tanto come diritto all'accesso a un alloggio a seconda delle proprie esigenze e capacità economiche, ma anche come diritto a vivere in un contesto «sostenibile» sotto l'aspetto sia ambientale che sociale (Criss-Erap, 2010). In questa prospettiva, negli ultimi venti anni, si stanno attuando, a livello locale, alcuni interventi innovativi volti a promuovere processi di inclusione sociale nei quartieri; tra questi significative sono le esperienze di mediazione sociale abitativa e di mix sociale.

La mediazione è una pratica legata a diverse discipline ed è considerata un valido strumento in ambiti differenti, può essere rivolta ai singoli, alle famiglie e alle comunità. In molti paesi si sta affermando l'esigenza di percorrere pratiche alternative per la regolazione dei conflitti e la risoluzione delle controversie, al fine di offrire un supporto efficace per gestire e risolvere i più comuni conflitti interpersonali (Martini e Torti, 2003). Gli interventi di mediazione sociale abitativa pongono attenzione alle situazioni di conflitto presenti nei quartieri, promuovendo processi di ricostituzione delle relazioni sociali e di partecipazione degli abitanti allo sviluppo della comunità (Bonafè Schmitt, 2004; Luison, 2006; Ferrara, 2008).

La mediazione sociale, diffusa negli Stati Uniti (Baruch Bush e Folger, 2009; Fritz, 2006) e in alcuni paesi europei (Peper e Spierings, 1999; Morineau, 2000; Luison, 2006; Gonsalves e Turner-Hudson, 2006), è influenzata dagli accadimenti della fase storica in cui si realizza ed è orientata verso modalità basate soprattutto sulla risposta ai bisogni sociali emergenti. In Italia gli interventi di mediazione sociale hanno origine a partire dalle esigenze dei territori locali, quindi con una forte attivazione dal basso (Volturo, 2015), pertanto si sono sviluppati e diversificati sia in relazione al proprio oggetto di intervento, sia in termini di modalità operativa (Bramanti, 2005).

Le misure basate sullo sviluppo di mix abitativo nascono negli Stati Uniti, in particolare nelle grandi città, con le politiche di contrasto alla segregazione spaziale. In Europa le politiche di mix abitativo si sviluppano all'inizio degli anni ottanta (Bernardi e Boni, 2015; Bricocoli e Cucca, 2016) e sono volte a ottenere una composizione variegata degli abitanti di un'area abitativa, in termini sociali, culturali, economici, demografici e di provenienza (Olagnero e Ponzio, 2010).

In Italia le esperienze di mix sociale nei quartieri si sono sviluppate nell'ultimo decennio; in particolare, riguardo all'assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica, alcuni enti hanno iniziato a includere, nei loro regolamenti, un'attenzione al mix sociale attraverso un processo di individuazione dei destinatari che assicuri la presenza di nuclei di-

versificati per composizione e categorie (famiglie numerose, nuclei monogenitoriali, disabili, anziani, ecc.).

### 3. I progetti di mediazione sociale nella Regione Marche

Nella Regione Marche, l'ex Iacp assume la denominazione di Ente regionale per l'abitazione pubblica (Erap) per effetto della legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36, «Riordino del sistema regionale delle politiche abitative». La Regione, inoltre, con deliberazione n. 1737 del 17 dicembre 2012, ha costituito, dal 1° gennaio 2013, l'Erap Marche, organizzato in presidi aventi competenza in ciascuna provincia.

La collaborazione, avviata a partire dal 2009, tra il Centro di ricerca e servizio sull'integrazione socio-sanitaria (Criss) dell'Università politecnica delle Marche e l'Erap - Presidio di Ancona ha consentito di realizzare una prima indagine (Criss-Erap, 2010) volta ad approfondire le trasformazioni dei contesti di edilizia pubblica e avviare un progetto di mediazione sociale, per mezzo di un professionista assistente sociale<sup>3</sup>. In tale progetto il mediatore sociale ha posto attenzione ai percorsi di inserimento dei nuovi assegnatari negli alloggi Erap, ciò ha consentito di analizzare le difficoltà delle famiglie e i contesti abitativi nei quali si inserivano.

Questa iniziale esperienza ha favorito la collaborazione dei soggetti del territorio e la realizzazione dei progetti attuati negli anni successivi. Tali progetti, realizzati negli anni 2011-2016 mediante finanziamenti Fei<sup>4</sup> ed Erap<sup>5</sup>, hanno previsto l'introduzione di un mediatore,

<sup>3</sup> Per introdurre la figura del mediatore sociale, nel 2011, la Provincia di Ancona ha assegnato una borsa di studio a un'assistente sociale, per un periodo di otto mesi.

<sup>4</sup> Sono stati realizzati i seguenti progetti Fei (Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, Unione europea e Ministero dell'Interno Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione Direzione centrale delle politiche per l'immigrazione e l'asilo):

– il primo progetto, *La mediazione sociale abitativa nei contesti di edilizia pubblica*, attuato nel periodo luglio 2011 - giugno 2012, è stato realizzato dall'Università politecnica delle Marche, ente capofila, nella figura del Centro di ricerca e servizio sull'integrazione socio-sanitaria (Criss), in collaborazione con l'Ente regionale per l'abitazione pubblica della provincia di Ancona (Erap), la Provincia di Ancona (Assessorato Edilizia residenziale abitativa pubblica e sostenibile e Assessorato Servizi sociali e migrazione), i Comuni di Ancona, Jesi e Fabriano;

assistente sociale, in alcuni Comuni della Regione Marche e presso l'Erap, con l'obiettivo di affrontare le problematiche abitative degli assegnatari Erap e di favorire la coesione sociale fra gli abitanti.

La sperimentazione della mediazione sociale abitativa, che ha assunto i caratteri propri della ricerca azione, si è articolata in tre dimensioni di analisi (macro, meso, micro): nella prima fase è stata effettuata una ricognizione delle politiche di welfare legate al tema del disagio abitativo; nella seconda è stata realizzata un'analisi approfondita delle principali criticità nelle realtà locali attraverso focus group e interviste a testimoni privilegiati; infine è stato attuato un intervento di mediazione sociale rivolto agli assegnatari degli alloggi di edilizia pubblica nei Comuni partner dei progetti (Bronzini e Moretti, 2015).

Nell'operatività i mediatori si sono confrontati con situazioni caratterizzate da elementi di fragilità e aspetti complessi, attuando interventi flessibili, posizionati sulle situazioni di vita delle persone e dei gruppi (Biasin, 2010); interventi che acquistano le peculiarità di un percorso di accompagnamento e che trovano fondamento nel servizio sociale, in particolare nel lavoro di mediazione che accompagna l'integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione (Valentini, 2013). Nello specifico della mediazione sociale nei quartieri di edilizia pubblica, gli interventi attuati sono i seguenti: l'accompagnamento all'abitare, la mediazione sociale dei conflitti e la mediazione sociale di comunità.

Nel percorso relativo all'accompagnamento all'abitare, il mediatore sociale pone attenzione alle nuove assegnazioni, alle richieste di mobilità e alle situazioni di morosità (Bronzini e Moretti, 2015). Riguardo alle nuove assegnazioni il mediatore affianca le famiglie nel percorso di ingresso alle nuove abitazioni, affrontando insieme le difficoltà sia

– il secondo progetto, *Meet-us. Mediazione e tutoring urbano e sociale*, attuato nel periodo luglio 2013 - giugno 2014, è stato realizzato dal Comune di Fabriano, ente capofila, in partnership con l'Università Politecnica delle Marche, la Cooperativa sociale CoOSS Marche, i Comuni di Ancona, Fano, Jesi e Senigallia.

<sup>5</sup> Il progetto Erap, *La Mediazione sociale abitativa nell'edilizia pubblica*, è stato avviato nel 2015 ed è tuttora in corso. A conclusione dei precedenti progetti, l'Erap Marche – Presidio di Ancona – ha ritenuto essenziale dare continuità alla mediazione sociale, mediante l'inserimento nell'ente dell'assistente sociale. Il progetto è stato finanziato dall'Erap – Presidio di Ancona – e realizzato mediante una convenzione con il Criss - Università Politecnica delle Marche.

in relazione alla gestione della casa sia promuovendo le relazioni tra condòmini. Nelle richieste di mobilità, inoltre, l'obiettivo è quello di favorire l'assegnazione di un'abitazione più adeguata alle necessità della famiglia, rispetto alle dimensioni, alla posizione o al quartiere. In merito alle situazioni di morosità, il mediatore concorda un programma di rientro della morosità attraverso un accordo di rateizzazione tra l'assegnatario e l'Erap; inoltre avvia una collaborazione con i Servizi sociali del territorio per l'erogazione di contributi economici e l'attuazione di progetti di inserimento lavorativo, al fine di evitare lo sfratto e prevenire problematiche di maggiore entità.

Riguardo alla mediazione dei conflitti gli interventi attuati favoriscono la comunicazione e la partecipazione dei condòmini nella gestione e risoluzione dei conflitti. Il mediatore svolge un'azione volta ad approfondire e ampliare gli elementi di lettura del conflitto e dei comportamenti considerati inadeguati, al fine di potenziare le capacità di gestione delle relazioni all'interno delle comunità territoriali (Carocci e Antolini, 2007). Gli interventi di mediazione di comunità promuovono la costruzione di processi collaborativi e la partecipazione attiva dei singoli, dei gruppi e delle realtà locali nella gestione delle criticità relative al proprio condominio/quartiere. A tal fine le azioni del mediatore sono orientate a valorizzare i momenti di incontro già presenti, ad esempio le riunioni di condominio, e a promuoverne altri, finalizzati a implementare le situazioni di confronto e di dialogo. Tali interventi favoriscono un «cambiamento di prospettiva: da riparativa a preventiva, promozionale e inclusiva» (Allegri, 2015, p. 89).

In tutte le tipologie di azioni, il mediatore sociale svolge un'importante funzione di raccordo con gli operatori dei servizi socio-sanitari del territorio e con i soggetti istituzionali (coordinatori degli Ambiti sociali, dirigenti delle istituzioni scolastiche, presidenti di circoscrizioni, assessori), oltre che con l'Erap e gli amministratori di condominio, al fine di individuare e condividere adeguate modalità di risoluzione dei problemi.

La presenza del mediatore sociale presso l'Erap, inoltre, ha consentito la sperimentazione di nuove azioni; si evidenzia, tra queste, l'introduzione del mix sociale nelle modalità di assegnazione dei nuovi alloggi nel quartiere Collemarino<sup>6</sup> del Comune di Ancona.

<sup>6</sup> Il complesso abitativo di Collemarino, quartiere di circa 4.500 abitanti che si estende verso nord dal centro di Ancona, nasce nel 1957 ed è stato uno dei 28 quartieri programmati in Italia dal Comitato di edilizia popolare per l'attuazione

Il progetto ha previsto, mediante la costituzione di un tavolo di lavoro, l'attuazione di un percorso di co-progettazione tra i soggetti coinvolti nelle assegnazioni degli alloggi (Ufficio alloggi del Comune, Servizi sociali del Comune ed Erap), al fine di condividere le nuove modalità di assegnazione e le attività da promuovere nel quartiere.

Le assegnazioni dei nuovi alloggi sono state effettuate tenendo conto delle specificità di ciascun nucleo familiare, tra le quali: il paese di origine, il numero dei componenti, l'età e la presenza di persone con disabilità. È stata costruita *una geografia delle famiglie* (Calvaresi e Cossa, 2013) avvalendosi delle informazioni presenti nelle domande per l'assegnazione e altre emerse nei colloqui effettuati dal mediatore con le singole famiglie. In tal senso, lo strumento del mix sociale, non è stato utilizzato come una mera tecnica di assegnazione in base ad alcuni elementi socio-demografici degli assegnatari, ma come un processo che pone le basi per promuovere le relazioni tra i diversi soggetti di un territorio.

In merito al coinvolgimento degli abitanti del quartiere, si è ritenuto importante incontrare i soggetti rappresentativi delle diverse realtà del territorio (associazioni, comitati, circoli, servizi sociali, istituzioni scolastiche, amministratori locali) per conoscere i cambiamenti del quartiere nel tempo e gli aspetti che lo caratterizzano, ciò ha favorito la condivisione di un percorso di accoglienza verso le nuove famiglie, promuovendo la loro partecipazione alle iniziative del quartiere.

La presenza del mediatore nel nuovo complesso abitativo, inoltre, ha favorito l'attuazione di interventi sociali *di prossimità*, vicini ai contesti di vita delle famiglie, attribuendo maggiore centralità alla cura delle relazioni e dei legami.

di un esperimento di coordinamento, consistente nell'attuazione di un programma di costruzione di quartieri autonomi da parte dei principali enti di edilizia popolare, con la collaborazione dei Comuni interessati e con l'intervento finanziario e la guida del Ministero dei Lavori pubblici. Dopo l'espansione dei Programmi di edilizia economica e popolare degli anni sessanta e settanta, a Collemarino non è stata più costruita un'area Erp con un numero così elevato di alloggi. Il progetto al quale si fa riferimento, che coinvolge 56 assegnatari, è stato avviato nel mese di ottobre 2015 ed è tuttora in corso.

#### 4. Prospettive e sfide del servizio sociale

Le amministrazioni locali sempre più frequentemente pongono attenzione alle realtà territoriali promuovendo iniziative volte ad affrontare il disagio abitativo. Le attività di mediazione sociale favoriscono un costante raccordo con gli operatori dei servizi, con l'Erap e con i referenti delle istituzioni locali, facilitando l'accesso ai servizi e la costruzione di percorsi condivisi, al fine di costruire adeguate reti di sostegno e migliorare la qualità della vita delle persone.

Il mediatore sociale è una risorsa importante per l'Erap e per i Comuni in quanto, ponendo attenzione a problematiche che possono sfuggire ai servizi stessi, attua interventi volti a prevenire situazioni di maggiore disagio e facilitare le risposte da parte dei servizi.

Gli interventi di mediazione evidenziano la necessità di incontrare le persone nei luoghi in cui vivono, avendo cura di dare legittimità alle domande inesprese. I quartieri di edilizia pubblica, spesso caratterizzati da elevata complessità, richiedono interventi che rispondono non solo a una logica di attesa, ma anche di promozione di iniziative che facilitino l'espressione del disagio e l'individuazione delle risorse, coinvolgendo i diversi soggetti del territorio (Moretti, 2015). A tal fine appare sempre più necessario che i servizi stessi siano capaci di diventare più flessibili, per incontrare bisogni diversificati, riconoscere le risorse degli abitanti e orientare la propria azione a sostegno della partecipazione dei cittadini. In tal senso il servizio sociale di prossimità non si propone come un'unità operativa aggiuntiva nel contesto dell'organizzazione dei servizi sociali, ma opera con gli attori e i servizi esistenti, favorendo la personalizzazione degli interventi e la promozione della comunità (Bonetti e al., 2015).

L'esperienza della mediazione costituisce un'innovazione nelle politiche abitative dei Comuni, può favorire una programmazione integrata delle politiche e dei servizi, al fine di operare verso una nuova prospettiva che superi la contrapposizione derivata dalla logica di funzionamento per settori e aree di competenza (Lodi Lozzini, 2013). A livello locale è necessario costituire strumenti di lavoro che siano in grado di favorire l'estensione della partecipazione a nuovi soggetti, partecipazione che non si fermi alla mera consultazione ma che si traduca in una partecipazione in grado di produrre effetti vincolanti, nella fase di definizione di *policy* e in quella di valutazione dei risultati (*in*).

È essenziale, pertanto, che le esperienze di mediazione sociale attuate

nei territori non restino a livello di sperimentazione, ma possano costituire uno strumento delle politiche, per favorire processi decisionali più vicini ai luoghi in cui si manifestano i bisogni e per una maggiore efficacia nella gestione dei servizi (Ascoli e Sgritta, 2015). A tal fine il ruolo dei *policy makers* appare decisivo, per coordinare i singoli attori e aumentare l'impatto sociale degli interventi.

### Riferimenti bibliografici

- Allegri E., 2015, *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma.
- Ascoli U. e Sgritta G.B., 2015, *Introduzione. Segni di investimento sociale in Italia?*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna, pp. 7-30.
- Baruch Bush R.A. e Folger J.P., 2009, *La promessa della mediazione*, Vallecchi, Firenze.
- Bernardi L. e Boni A.S., 2015, *Mix abitativo e integrazione sociale: evidenze e riflessioni a partire dall'esperienza di alcuni comuni lombardi*, XXXVI Conferenza italiana di scienze regionali.
- Biasin C., 2010, *L'accompagnamento*, Franco Angeli, Milano.
- Bonafè Schmitt J.P., 2004, *La mediazione di quartiere o comunitaria: dalla gestione dei conflitti alla socializzazione*, in Scabini E. e Rossi G., *Rigenerare legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 223-259.
- Bonetti C., Carboni S., Guerrini M. e Ruggeri F., 2015, *Servizio sociale di prossimità ed empowerment degli abitanti in un quartiere di edilizia pubblica*, «Welfare e Ergonomia», n. 1, pp. 114-127.
- Bramanti D., 2005, *Sociologia della mediazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bricocoli M. e Cucca R., 2016, *Social Mix and Housing Policy: Local Effect of a Misleading Rhetoric. The Case of Milan*, «Urban studies», vol. 53, n. 1, pp. 77-91.
- Bronzini M., 2014, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma.
- Bronzini M. e Moretti C., 2015, *La gestione della diversità e del conflitto nell'edilizia pubblica: un intervento di mediazione sociale abitativa*, «Welfare e Ergonomia», n. 1, pp. 97-113.
- Calvaresi C. e Cossa L., 2013, *Un ponte a colori. Accompagnare la rigenerazione di un quartiere della periferia milanese*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn).
- Carocci L. e Antolini A., 2007, *Sogni e conflitti*, Ega Editore, Torino.
- Centro di ricerca e Servizio sull'integrazione socio-sanitaria - Ente regionale per l'abitazione pubblica, 2010, *Dal diritto alla casa al diritto all'abitare. L'edi-*

*lizia residenziale pubblica nella Provincia di Ancona: le domande, gli assegnatari, gli alloggi*, Report, Ancona.

Commissione europea, 2013, *Social Investment Package*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu>.

Cortigiani M. e Pagani C., 2011, *Dal campo della formazione alla pratica del servizio sociale nei quartieri di edilizia popolare*, in Stefani M. (a cura di), *Le origini del servizio sociale italiano*, Viella, Roma, pp. 265-278.

Dellavalle M., 2015, *Flashback: tracce di storia del servizio di comunità in Italia*, in Allegri E., *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma, pp. 73-85.

Deriu F., 2015, *Introduzione. Le politiche della casa come un asset strategico di investimento sociale?*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna, pp. 245-257.

Ferrara M., 2008, *Derive e prospettive della mediazione sociale*, Punto di Fuga, Cagliari.

Fritz J.M., 2006, *L'approccio al conflitto: il ruolo della teoria nella mediazione*, in Luisson L. (a cura di), *La mediazione come strumento di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 24-36.

Gonsalves P. e Turner-Hudson P., 2006, *I «dialoghi difficili»: articolazione e applicazione dell'approccio trasformativo nel Greenwich Mediation*, in Luisson L. (a cura di), *La mediazione come strumento di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 198-205.

Kazepov Y., 2009, *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 11-38.

Kazepov Y. e Ranci C., 2015, *Missione impossibile. L'impatto delle politiche di investimento sociale sulla struttura socio-economica italiana*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 333-365.

Leto G. (a cura di), 1963, *Collemarino. Aspetti peculiari del quartiere C.E.P.*, Collana II, «Esperienze e documenti», n. 3, Isscal, Roma.

Lodi Lizzini C., 2013, *I Comuni: le risposte dei territori alla crisi*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro Einaudi, Torino, pp. 180-213.

Luisson L., 2006, *La mediazione sociale tra integrazione e regolazione sociale*, in Luisson L. (a cura di), *La mediazione come strumento di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 124-138.

Martini E.R. e Torti A., 2003, *Fare lavoro di comunità*, Carocci, Roma.

Moretti C., 2015, *La mediazione sociale abitativa nei contesti di edilizia pubblica: un'esperienza attuale*, in Appeteccia E. (a cura di), *Servizio sociale di comunità in Italia nel secondo dopoguerra*, Viella, Roma, pp. 281-296.

Morineau J., 2000, *Lo spirito della mediazione*, Franco Angeli, Milano.

Olagnero M. e Ponzio I., 2010, *Mix abitativo e mix sociale. Una «soluzione» diffi-*



cile, Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010, Napoli, 30 settembre - 2 ottobre.

Peper B. e Spierings F., 1999, *Settling Disputes between Neighbours in the Lifeworld: An Evaluation of Experiments with Community Mediation in the Netherlands*, «European Journal on Criminal Policy and Research», n. 7, pp. 483-507.

Valentini B., 2013, *Accompagnamento*, in Campanini A. (direzione di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, pp. 23-25.

Volturo S., 2015, *La mediazione sociale abitativa in ambito urbano: analisi e riflessioni a partire dal caso ligure*, «Welfare e Ergonomia», n. 1, pp. 128-141.

## Politiche, servizi e migranti: questioni aperte sull'integrazione

**Roberta Teresa Di Rosa**

RPS

*L'integrazione rappresenta una questione centrale della politica migratoria, in particolare rispetto al riconoscimento di diritti agli stranieri presenti in un territorio, riconoscimento che di fatto, oltre che di diritto, traccia le traiettorie dei migranti e le modalità di inserimento nelle società di accoglienza. Le scelte di politica sociale in questi ultimi anni sembrano andare in una direzione opposta a quella di un welfare universale, nel quale contemperare in modo equo le esigenze di tutte le persone, cittadini o migranti. La scarsità delle risorse disponibili e l'introduzione dei conseguenti*

*meccanismi di preferenza limitano sempre più i possibili beneficiari (attraverso l'inasprimento dei requisiti di accesso), mettendo a forte rischio il riconoscimento della pari dignità sociale e i diritti fondamentali degli stranieri. La riflessione sulla dimensione etico-politica delle politiche di welfare più recenti si offre come spunto per guardare al futuro dell'intervento sociale, nell'ambito dell'integrazione dei migranti, pensando come inscindibili la promozione di politiche di integrazione, il ripensamento dell'organizzazione dei servizi sul territorio e la coesione sociale come fine ultimo di ogni intervento.*

### *1. Politiche sociali e modelli di integrazione*

L'integrazione è un processo sociale (Cesareo, 2009) in mutamento continuo, per la sua interconnessione con i cambiamenti culturali in corso nelle società di accoglienza. Un processo innanzi tutto politico, la cui implementazione a «livello di pratiche» rende manifeste le scelte delle comunità rispetto al valore riconosciuto alla convivenza di persone e culture differenti e alla disponibilità di adoperarsi per un loro raccordo funzionale (Bindi, 2007).

I paesi europei<sup>1</sup>, fino alla metà degli anni ottanta, hanno gestito gli in-

<sup>1</sup> Per una comparazione delle politiche di integrazione in vari paesi (europei e no) si rinvia al sito internet: [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu).

genti flussi migratori verso l'Europa occidentale attraverso politiche di controllo della presenza straniera, che non prevedevano l'integrazione della stessa (Sciortino, 2015). Solo tra gli anni ottanta e novanta, preso atto del carattere stabile della presenza migrante, si svilupperanno politiche di inserimento/integrazione diversificate in base alle culture politiche nazionali, prevedendo sia interventi sistematicamente più restrittivi verso i potenziali nuovi ingressi, sia provvedimenti per l'integrazione degli immigrati già presenti. Si è dunque assistito all'alternarsi (o sovrapporsi) di misure finalizzate ora a garantire la piena integrazione dello straniero, ora a «preservare» il sistema di preferenza degli autoctoni nell'accesso al sistema di welfare, ad esempio attraverso i criteri di accesso ai diritti e ai servizi.

La Commissione europea (2003) ha individuato e proposto tre obiettivi prioritari dell'intervento di politica migratoria: la stabilizzazione legale degli stranieri, l'adeguata formalizzazione dei diritti e la lotta contro le discriminazioni, indicando specifiche aree di intervento: partecipazione al mercato del lavoro, inclusione nel sistema scolastico e apprendimento delle lingue, politiche per la casa e gli ambienti urbani, accesso ai servizi sociali e sanitari, promozione dell'ambiente sociale e culturale, accesso alla nazionalità/cittadinanza, integrazione civica e rispetto per la diversità.

Il Piano per l'integrazione nella sicurezza, varato dal governo italiano nel giugno del 2010, ravvisava l'esistenza di un «modello italiano» di integrazione, definito dell'Identità aperta: «italiani e immigrati realisticamente possono affrontare l'avventura dell'incontro reciproco solo se vengono ambedue educati all'apertura all'altro in quanto valore assoluto» (Cons. Min., 10 giugno 2010).

Tuttavia, la normativa italiana in materia (legge 28 febbraio 1990, n. 39; decreto legge 18 novembre 1995, n. 489; legge 6 marzo 1998, n. 40; legge 30 luglio 2002, n. 189; «Pacchetto Sicurezza Maroni» del 2009; legge 2 agosto 2011, n. 129) ha mostrato una tendenza costante verso la sicurezza a scapito di quella verso l'integrazione. Il modello d'integrazione delineato nella legge 40/1998 (conformemente agli orientamenti comunitari) da una parte affermava l'universalismo dei diritti (incluso quello alla piena partecipazione alla vita sociale del paese ospitante) e, dall'altra, riconosceva come un valore i differenti portati culturali degli immigrati, a condizione che non mettessero a repentaglio i principi fondativi della società italiana. L'attenzione all'integrazione sociale e ai diritti-doveri degli stranieri si sostanzialmente nella ricerca di nuovi strumenti per un dialogo tra le culture, nella preven-

zione di forme di emarginazione, frammentazione, ghettizzazione, attraverso la costruzione comune della coesione sociale basata sui valori dell'integrità della persona e del diritto a una buona vita. L'obiettivo, perseguito attraverso una specifica «Commissione per le politiche per l'integrazione in Italia», era quello di una «integrazione ragionevole» (i cui cardini erano la salvaguardia dell'integrità della persona e il perseguimento di una interazione positiva verso una pacifica convivenza (Zincone, 2000, p. 1).

«Le scelte di politica sociale e le norme emanate definiscono il modo in cui l'immigrato è rappresentato e l'idea del ruolo che dovrebbe rivestire all'interno della società» (Simone, 2016, p. 209): nell'ultimo decennio sono invece prevalsi i temi del rischio e dell'emergenza sociale; i media presentano gli immigrati come categoria unica e omogenea, in condizioni di precarietà e povertà e, in quanto tali, come un grave costo aggiuntivo sul sistema di welfare; di conseguenza, gli interventi per favorire i processi di inclusione ed esclusione sono sempre più considerati un investimento marginale mentre gli interventi di contenimento o respingimento dei flussi dispongono di risorse finanziarie sempre maggiori (Barberis, 2010).

A partire dalla successiva legge 189/02, difatti, la centralità è stata data, piuttosto, al lavoro e dunque al criterio dell'utilità economica dell'immigrato, mettendo in secondo piano altri fattori determinanti per l'integrazione, quali gli elementi identitari o i capitali sociali e culturali. Le novità di maggiore impatto, in termini di difficoltà di integrazione, sono state quelle inerenti all'inasprimento delle condizioni necessarie all'ottenimento di permesso e carta di soggiorno e per i ricongiungimenti familiari. Da questo momento pare drasticamente ridotta l'attenzione alla soggettività della persona immigrata, come pure la promozione di percorsi mirati a una dimensione integrativa armonica con la società di accoglienza. Il fatto che il contratto di lavoro sia l'unico elemento di regolazione dei flussi e sulla temporaneità del fenomeno, amplifica la precarietà delle condizioni di vita dei migranti, correndo il rischio di cristallizzare un modello di integrazione subalterna (Ferrero e Perocco, 2011), un sistema nel quale la condizione di marginalità dello straniero anziché essere rimossa viene perpetuata e legittimata.

La conseguenza di queste restrizioni rispetto all'ottenimento di un titolo di soggiorno è rilevante sul piano dell'accesso ai servizi: i potenziali destinatari dei servizi sociali e sanitari sono, infatti, soltanto gli stranieri residenti e gli stranieri regolari con il permesso di soggiorno; soltanto i possessori di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno

di durata non inferiore a un anno sarebbero equiparati ai cittadini italiani per quanto riguarda le provvidenze, le prestazioni anche economiche di assistenza sociale, incluse quelle che riguardano alcuni tipi di malattie, l'invalidità civile e l'assistenza agli indigenti (art. 41 T.U. 286/98). La legge finanziaria del 2001 ha ulteriormente limitato la portata della disposizione del 1998, riguardo alla possibilità di usufruire delle provvidenze economiche e dell'assegno sociale (art. 80 c. 19, legge 388/2000). I cittadini extracomunitari, per alcune prestazioni di assistenza sociale, possono rivolgersi agli uffici di servizio sociale dei Comuni e potrebbero usufruire dell'assistenza economica in caso di necessità come i cittadini italiani (Corte cost., 6 ottobre 2006, n. 324). Tuttavia le prestazioni o le provvidenze economiche fornite dall'Inps (invalidità e assegno di maternità) possono essere concesse agli stranieri solo se possessori della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno Ce per lungoresidenti), che si può ottenere dopo cinque anni di presenza regolare in Italia (Pompei D. e Cutini R., 2008). Un ulteriore restringimento è stato introdotto nel giugno 2008 (art. 20, c. 10, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, G.U. n. 195 - 21/8/2008) prevedendo che potranno usufruire dell'assegno sociale (dal 1° gennaio 2009) solo coloro che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa (per almeno dieci anni) nel territorio nazionale.

Questo irrigidimento sembra violare (Paggi, 2004) diversi precetti costituzionali (artt. 2, 3 e 38 della Costituzione), poiché le provvidenze di assistenza sociale costituiscono diritti soggettivi a loro volta attinenti a diritti fondamentali della persona i quali, anche oltre la soglia minima di tutela, devono ricevere adeguata protezione, differenziabile solo in presenza di adeguate ragioni. Appare, inoltre, un paradosso l'obbligo per lo straniero di sottoscrivere un «accordo d'integrazione» (art. 4 bis del T.U., il cui regolamento, pubblicato con d.p.r. 179/2011, è entrato in vigore il 10 marzo 2012), impegnandosi a rispettare i principi contenuti nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (decreto del ministro dell'Interno, 23 aprile 2007) e a conseguire specifici obiettivi di integrazione (definiti e quantificati in crediti) nel periodo di validità del proprio permesso di soggiorno.

La novità significativa di questa previsione è l'instaurazione formale di un rapporto reciproco di diritti e doveri tra migrante e Stato italiano; la realizzazione concreta di questa reciprocità, tuttavia, sembra presentare notevoli criticità. Innanzitutto, perché di fatto tramuta diritti sociali (o almeno finalità pubbliche che richiedono attuazione legislativa) in obblighi pesantemente sanzionati a carico dello straniero, dando

poco spazio alle variabili soggettive e comunitarie che possono intervenire. Secondo, perché parte dal presupposto non verificabile che i servizi e i corsi – predisposti per consentire al migrante l'effettivo raggiungimento dei crediti previsti nel patto di integrazione – siano organizzati dallo Stato e dagli enti territoriali con una capillare distribuzione in tutto il territorio italiano e con standard di efficacia e qualità omogenei. Terzo, in quanto presuppone che i servizi su tutto il territorio nazionale siano informati e preparati ad accompagnare i migranti in percorsi di integrazione definiti secondo i parametri indicati.

Queste presunzioni si mostrano poco fondate: pur se disciplinata sempre a livello nazionale, la gestione dei percorsi di accoglienza e di integrazione, a partire dagli anni novanta è stata caratterizzata da percorsi di decentramento verso i livelli regionali e locali che hanno generato la diffusione di pratiche di accoglienza difformi, a seconda del capitale umano ed economico investito dalle comunità locali. L'omogeneità delle politiche di gestione del fenomeno su tutto il territorio dovrebbe essere garantita dai consigli territoriali per l'immigrazione, istituiti in ogni prefettura (d.p.m. 18 dicembre 1999), come elemento di raccordo tra governo centrale e realtà locali. Negli ultimi anni, tuttavia, la stabilizzazione di una significativa quota di popolazione migrante in alcune zone del paese piuttosto che in altre, ha acuito nei territori interessati la necessità di una risposta politica che superasse il mero assistenzialismo per dare risposte in merito a questioni più legate alla costruzione di un percorso di convivenza – questioni abitative, pratiche religiose, scolarizzazione e inclusione linguistica (Boccagni e Pollini, 2012) – in una prospettiva di integrazione sociale, civile ed economica. Ne è derivata una ancor maggiore differenziazione e variabilità sul territorio nazionale rispetto alle scelte e pratiche di integrazione, generando «la doppia anima di un Nord attento a gestire ogni aspetto della vita sociale multiethnica, dove si mira a garantire l'inclusione sociale ed economica dello straniero e un Sud dove, invece, continua a permanere la linea emergenziale che, sommata al numero di stranieri e alla evidenza di un fenomeno che diviene strutturale, produce discriminazione e ghettizzazione degli stranieri» (Gozzo, 2016, p. 332).

## *2. Le politiche per l'integrazione nelle prassi locali*

I servizi pubblici costituiscono di solito il primo momento di contatto con le istituzioni della società di arrivo e dunque rappresentano per

l'immigrato una risorsa essenziale, fino a rappresentare un vero e proprio crocevia di integrazione (Berti, 2010, p. 9). Come previsto nella legge 40/98, nei servizi si è sperimentato, prima che nella società, una strategia di integrazione fondata sulla reciprocità, da un lato offrendo nell'immediato la garanzia dell'accesso ai servizi fondamentali in nome di diritti universali, e dall'altro attivando una riorganizzazione dei servizi (Spinelli, 2013) che potesse rispondere ai bisogni di lungo periodo e alle specifiche esigenze della nuova utenza, in nome del rispetto dei singoli portati culturali.

Tuttavia, le scelte a livello di politica nazionale e locale hanno limitato il potenziale di integrazione dell'intervento sociale. All'interno dei servizi a loro dedicati (pur nella grande variabilità territoriale di cui si è detto) gli immigrati sperimentano, in modo abbastanza diffuso, forme di orientamento e di tutela; nei servizi pubblici, in genere, è ormai diffusa una certa semplificazione burocratico-amministrativa delle procedure. Meno di frequente (in genere solo per i servizi relativi allo status legale e alle prime emergenze) possono contare sulla presenza di mediatori culturali qualificati, la cui presenza non è ancora diffusa capillarmente nei servizi, nonostante rappresenti un passaggio essenziale in termini di accesso ai diritti (è raro, infatti, riscontrare la loro presenza in forma ordinaria nei servizi sociali degli enti locali); ove presenti, anche questa collaborazione è caratterizzata da una grande variabilità per forme e livello di efficacia.

Man mano che si prolunga la permanenza, si verifica un accesso ai servizi di segno ben diverso, connesso alle condizioni di partecipazione alla vita comunitaria, all'accesso ai diritti sociali legati alla residenza, che possono anche attivare nei servizi progettualità di tipo preventivo e promozionale, sia nei confronti dei «futuri cittadini», sia nel contesto comunitario nel quale si verificano questi inserimenti.

Un supporto essenziale è quello relativo ai percorsi di ottenimento dei titoli di soggiorno e in particolare verso la cittadinanza: rendere più agevole l'accesso alla cittadinanza significa favorire i diritti sociali e il diritto all'inclusione (Brubaker, 2001), il che vale non soltanto per la cittadinanza in senso «formale», strettamente legata allo status giuridico; ai fini dell'integrazione è ancora più rilevante l'accompagnamento verso una cittadinanza in senso più ampio e simbolico, collegato all'impegno e al coinvolgimento sociale.

Il lavoro sociale per l'integrazione diventa anche, con il protrarsi della permanenza e in presenza di progetti di stabilizzazione nel territorio, sostegno e facilitazione di percorsi di inserimento sociale, valorizza-

zione di percorsi di associazionismo (locale, etnico, misto). Un ulteriore ambito di intervento sono le azioni a favore dell'integrazione delle seconde generazioni, attraverso progettualità finalizzate all'educazione alla convivenza democratica, alla realizzazione nelle scuole e nei servizi comunitari di percorsi di pedagogia interculturale, prevenzione della discriminazione, ecc. Ultimo, ma non per importanza, l'azione politica per il rispetto della giustizia sociale, che non può dissociarsi da interventi a favore di soggetti a rischio discriminazione (Dominelli, 2005).

La ridefinizione delle strategie d'intervento nella direzione della promozione di percorsi di cittadinanza richiede non solo di guardare diversamente all'utente migrante, in modo più attento alle competenze e alle risorse di cui è portatore, ma anche di ripensare all'organizzazione dei servizi, in ottica transculturale: gli immigrati sono, spesso, sottoposti a norme e condizioni che non hanno avuto modo di discutere, né possono proporre o far approvare o rappresentare un diverso punto di vista, direttamente o indirettamente, anche considerando il caso di soggetti di fatto integrati nella comunità locale. La questione suscita, per altro, non pochi dubbi rispetto alla effettiva praticabilità di una reale integrazione anche culturale, che non mini alla base la coesione sociale (Gozzo, 2016, p. 328).

L'accesso dei migranti ai servizi richiede, dunque, ai professionisti – oltre a uno sviluppo delle competenze in direzione interculturale (Di Rosa, 2013) – il recupero della dimensione professionale del lavoro di comunità (Allegri, 2015) in vista della costruzione di dinamiche di cittadinanza condivisa: «[...] è responsabilità del professionista il favorire o il promuovere iniziative di partecipazione volte a costruire un tessuto sociale accogliente e rispettoso dei diritti di tutti [...], identificando le diversità e la molteplicità come una ricchezza da salvaguardare e da difendere, contrastando ogni tipo di discriminazione» (artt. 33 e 35 Codice deontologico, 2009).

Per l'eco mediatica della questione, i riflettori sono prevalentemente puntati sulle prassi di prima accoglienza, che richiedono ai servizi sociali un forte adattamento in termini di semplificazione amministrativa e di accompagnamento all'accesso ai diritti essenziali, meno di prestare attenzione ad altre dimensioni rilevanti in termini di integrazione di medio e lungo periodo. L'intervento sociale efficace rispetto all'integrazione degli immigrati è, piuttosto, quello che crea i presupposti affinché gli attori sociali immigrati possano divenire soggetti attivi della società civile; e, al contempo, operi in ambito comunitario affinché



maturi la reciproca volontà di integrarsi, imprescindibile per instaurare un rapporto quotidiano di impegno e di condivisione fra immigrati e autoctoni. Il che implica, in primo luogo, un percorso di aiuto che possa rendere reale la parità negli ambiti essenziali di inserimento (lavorativo, abitativo, scolastico, dell'accesso ai servizi, ecc.), e dunque consenta agli immigrati di diventare soggetti a pieno titolo nel processo di integrazione. In secondo luogo, un intervento più ampio sul piano culturale, di promozione di dialogo per favorire un confronto che non degeneri in conflitti, a tutela della coesione sociale all'interno della comunità; si tratterà, infine, di un impegno per la rimozione o la prevenzione di pregiudizi o barriere ideologiche che ostacolano il riconoscimento reciproco e la partecipazione dei migranti alla vita della comunità. Perché questo si realizzi attraverso un intervento di servizio sociale è necessario che quest'ultimo si caratterizzi non più soltanto come servizio alla persona, ma assuma la funzione (propria della professione, seppure a oggi poco espressa) della pianificazione di interventi di costruzione della cittadinanza sociale e della partecipazione aventi come interlocutori gruppi sociali e comunità. L'azione dell'assistente sociale diventa quindi quella di un operatore che è capace di analizzare un gruppo dal punto di vista organizzativo, valutare l'impatto di un determinato cambiamento e di pianificarne l'implementazione magari prevedendone le conseguenze più significative.

Il principio di sussidiarietà etnica richiede di rivedere il rapporto con gli imperativi dell'efficacia e dell'efficienza, intesi come alternativi tra di loro. Nel criterio dell'efficienza, infatti, l'imperativo della riduzione della complessità riduce l'impegno per l'integrazione alla gestione dei soli problemi relativi alle emergenze di breve periodo, alle criticità legate alla crisi economica e, soprattutto, alla sicurezza; in quello dell'efficacia, invece, occupa uno spazio primario l'obiettivo, per lo più di medio-lungo periodo, dell'integrazione sociale dei migranti (Tarozzi, 2009).

Dialogo, fiducia, riconoscimento e rispetto reciproco su un piano di pari dignità, capacità e disponibilità per il riconoscimento dei problemi e delle risorse, per la progettualità e per il cambiamento, come possibilità di espressione in un contesto capace di alimentare fiducia (Dellavalle, 2012). Sono questi gli elementi imprescindibili per la concreta traduzione nella vita sociale del riconoscimento formale sancito sul piano di diritto dalle politiche di integrazione (Zanfrini, 2007).

Integrazione come obiettivo dell'intervento sociale diventa quindi azione e riflessione rispetto al ruolo delle comunità nel generare e

proteggere un tessuto sociale nel quale l'integrazione viene perseguita in ambito locale, commisurata alle risorse e alle criticità del territorio, come pure agli attori in campo.

### *3. Inclusione e integrazione: una questione di coesione sociale*

La questione «integrazione» riguarda sia politiche dirette – orientate all'utenza immigrata, che indirette – rivolte a una platea più generale, richiamando una dimensione strutturale di welfare partecipato che si traduca in una governance multilivello in cui razionalità politica e dimensioni culturali trovino una convergenza (Ranci e Pavolini, 2013) e superino i modelli «temporanei», assimilativi o pluralisti di welfare che hanno già mostrato i loro limiti in termini di coesione sociale. Il decentramento amministrativo, che ha favorito un welfare municipalizzato e partecipato, nella misura in cui riuscirà a superare i limiti della grave variabilità territoriale nell'offerta dei servizi e degli strumenti di integrazione, potrà rappresentare una valida ipotesi di inclusione multilivello dal basso (Caponio e Pavolini, 2007). Gli ampi margini di autonomia amministrativa-decisionale potrebbero tramutarsi in spazi potenziali di sperimentazione di nuove strategie per difendere gli interessi dei gruppi sociali meno rappresentati e quindi più deboli (Moro, 2015).

Il multiculturalismo «erode» la fiducia e il senso di comunità tra i cittadini (Biondi Dal Monte, 2011) creando un rapporto inverso fra la gestione delle diversità etniche e le politiche redistributive (Banting e Kymlicka, 2004). La coesione sociale, invece, è garantita dalla possibilità di relazione e di costruzione di un patrimonio identitario comune, attraverso la reciproca compenetrazione di tutti i portati culturali presenti sul territorio (Bramanti, 2011). Il servizio sociale potrebbe dare il suo contributo a questa sfida, agendo nella direzione di riconfigurare le relazioni sociali in termini di reciprocità per riconoscere l'interdipendenza tra i diversi gruppi di persone e modificare le relazioni sociali diseguali (Dominelli, 2005).

L'integrazione costituisce una reale trasformazione antropologica sia del cittadino immigrato che del corpo sociale del paese nel suo complesso (Cologna, 2006). Creare rinnovato tessuto connettivo fra cittadinanza storica e nuova cittadinanza in una logica di inclusività, può costituire un valido deterrente contro la disgregazione e la conflittualità emergente: gli assistenti sociali potrebbero giocare il ruolo di me-

RPS

Roberta Teresa Di Rosa

diatori sociali per il perseguimento dell'equità, intesa come processo e fine da raggiungere, promuovendo una effettiva parità sostanziale entro società sempre più multietniche (Ambrosini, 2006), all'interno delle quali attori sociali liberi e responsabili costruiscano, in un medesimo spazio, un rapporto basato su un equilibrio di reciprocità.

Coinvolgimento, partecipazione sembrano ormai parole obsolete, ma sono le chiavi di volta per arrivare a definire progettualità e patti su cui le diverse componenti sociali di una determinata area territoriale condividano la riqualificazione dell'appartenenza e diano nuovo valore alla coesione sociale. Insieme a queste, il recupero della centralità della giustizia sociale, il contributo ad attuarla e sostenerla, integrando teoria e pratica, politica e intervento.

### Riferimenti bibliografici

- Allegri E., 2015, *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma.
- Ambrosini M., 2006, *Dalle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, in Decimo F. e Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, il Mulino, Bologna.
- Banting K. e Kymlicka W., 2004, *Do Multiculturalism Policies erode the Welfare State?*, in Van Parijs P. (a cura di), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, Deboeck Université Press, Bruxelles.
- Berti F. e Valzania A. (a cura di), 2010, *Le nuove frontiere dell'integrazione. Gli immigrati stranieri in Toscana*, Franco Angeli, Milano.
- Bindi L. (a cura di), 2007, *Terra di mezzo. La mediazione culturale e sociale nella comunità*, Punto di Fuga, Cagliari.
- Biondi Dal Monte F., 2011, *Welfare, immigrazione e non discriminazione. Quando i diritti costruiscono l'integrazione*, Paper for the Espanet Conference, *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Milano, 29 settembre - 1° ottobre.
- Boccagni P. e Pollini G., 2012, *L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, Franco Angeli, Milano.
- Bramanti B. (a cura di), 2011, *Generare luoghi di integrazione. Modelli e buone pratiche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano.
- Brubaker R., 2001, *The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany and U.S.*, «Ethnic and Racial Studies», vol. 24, n. 4, pp. 531-548.
- Caponio T. e Pavolini E., 2007, *Politiche e pratiche di gestione dei fenomeni migratori*, «Mondi migranti», n. 3, pp. 23-29.
- Cesareo V., 2009, *Quale integrazione?*, Cesareo V. e Blangiardo G.C. (a cura

- di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Franco Angeli, Milano.
- Cologna D., 2006, *Quale integrazione? I paradossi delle politiche migratorie italiane alla prova dei fatti*, «Equilibri», n. 2, pp. 277-286.
- Commissione europea, 2003, *Communication from the Commission on Immigration, Integration and Employment*, European Commission, Bruxelles.
- Dellavalle M., 2012, *Valutare e sostenere la genitorialità in contesti interculturali: la prospettiva del servizio sociale*, «MinoriGiustizia», n. 2, pp. 71-79.
- Di Rosa R.T., 2013, *La dimensione interculturale nel lavoro sociale*, «Rassegna Di Servizio Sociale», vol. 4, pp. 46-61.
- Dominelli L., 2005, *Servizio sociale. Una professione che cambia*, Centro Studi Erickson, Trento.
- Ferrero M. e Perocco F. (a cura di), 2011, *Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Franco Angeli, Milano.
- Gozzo S., 2016, *Immigrati e cittadinanza. Una questione di accoglienza?*, «Società MutamentoPolitica», vol. 7, n. 13, pp. 323-340.
- Moro G., 2015, *Diritti di cittadinanza e valutazione delle politiche sociali*, in Bassi A. e Moro G. (a cura di), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, Franco Angeli, Milano.
- Paggi M., 2004, *Prestazioni di assistenza sociale e parità di trattamento*, «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», n. 4, pp. 77-82.
- Pompei D. e Cutini R., 2008, *Immigrazione: l'accesso ai servizi sociali*, in Morozzo della Rocca P. (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza: profili normativi ed orientamenti giurisprudenziali*, Utet, Torino, pp. 453-462.
- Ranci C. e Pavolini E., 2013, *Reforms in LongTerm Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*, Springer, New York.
- Sciortino G., 2015, *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte*, «Quaderno 63», Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale, Università di Trento, disponibile all'indirizzo internet: [web.unitn.it/files/download/8701/quad63\\_completo\\_copertine.pdf](http://web.unitn.it/files/download/8701/quad63_completo_copertine.pdf).
- Simone D., 2016, *Servizio sociale e immigrazione*, in Campanini A. (a cura di), *Gli ambiti di intervento del servizio sociale*, Carocci, Roma, pp. 205-223.
- Spinelli E., 2013, *Servizio sociale e (im)migrazione*, in Campanini A. (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, pp. 613-616.
- Tarozzi A., 2009, *Introduzione. Accogliere i migranti ai tempi delle vacche magre*, in Tarozzi A. e Mancini A. (a cura di), *Fenomeni migratori e integrazione sociale*, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 9-30.
- Zanfrini L., 2007, *Cittadinanza. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Zincone G., 2000, *Introduzione e sintesi. Un modello di integrazione ragionevole*, in Zincone G. (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, il Mulino, Bologna.



## Il servizio sociale e la tutela minorile. Linee di mutamento e interrogativi aperti

**Teresa Bertotti**

RPS

*Tutela dei minori e servizio sociale sono un binomio frequentemente associato all'immagine e all'identità dell'assistente sociale, ma gli studi volti a esplorarne le caratteristiche e le ambivalenze sono rari. La tutela dell'infanzia si contraddistingue per il suo essere socialmente definita e dipendente dalle rappresentazioni del ruolo della famiglia, della società e dello Stato. Il servizio sociale nella tutela*

*minorile è collocato nel punto d'intersezione tra politiche sociali e normative poste a regolazione delle relazioni familiari. Riferendosi a studi nazionali e internazionali, l'articolo mette in luce l'esistenza di due orientamenti (child protection e family oriented) confusamente associati nel contesto italiano e offre un contributo su come stia mutando il ruolo del servizio sociale minorile in termini di rischi e potenzialità.*

### 1. Introduzione

Il tema della protezione dell'infanzia è storico ed è centrale sia nella costruzione delle politiche sociali sia nella definizione dell'immagine del servizio sociale.

Esso interseca la concezione che si ha in merito a quale sia il rapporto tra la famiglia e la società, quali siano le responsabilità individuali e collettive, quali aspettative si hanno rispetto al ruolo dei genitori nella tutela del benessere e della crescita dei figli, in quale rete di sostegni, opportunità, con quali limiti e vincoli.

Così come il concetto stesso di infanzia è costruito socialmente, altrettanto lo è quello della protezione dell'infanzia: quali sono le aree di protezione? Quali sono i rischi e i pericoli da cui i bambini vanno protetti? A chi spettano i compiti di tutela e protezione? Chi e con quali modalità deve intervenire quando la famiglia fallisce in questi compiti o abusa dei propri poteri? Fino a che punto è giusto entrare nella dimensione privata e intima delle relazioni familiari?

Più in generale, il tema della tutela dei minori tocca la questione di quali siano o debbano essere i confini tra sfera privata e sfera pubbli-

ca, di quanto e in che modo – riprendendo le parole del sociologo Charles Wright Mills (1959) – i *private troubles* diventino o debbano diventare questioni di interesse pubblico, *public issues*. Un tema estremamente «denso» che vede l'intersezione di piani molto diversi e tocca una sfera di forte richiamo normativo, morale e ideologico ed è quindi fortemente influenzato dal contesto.

Questa analisi si propone di contribuire al dibattito esistente mettendo in luce l'evoluzione dei servizi per la tutela dell'infanzia da un lato e un'esplorazione delle aree critiche e delle tracce di mutamento nel ruolo degli assistenti sociali minorili dall'altra. Il lavoro in quest'area costruisce una parte rilevante nell'immagine dell'assistente sociale e diversi studi mostrano come sia uno dei principali ambiti d'intervento del servizio sociale e una delle più frequenti motivazioni degli studenti nella scelta del corso di laurea che conduce all'esercizio della professione di assistente sociale (tra gli altri Facchini, 2010; Tognetti Bordogna, 2015; Guidi, 2016; Tilli, 2016).

Nella presente trattazione, viene data per acquisita sia la riflessione sulla profonda trasformazione dei sistemi di welfare (Bifulco, 2015), sia la rilevazione dei mutamenti socio-economici e demografici che così profondamente hanno modificato la domanda e i bisogni di protezione sociale.

## 2. *Evoluzione dei servizi per la tutela minorile*

La tutela dell'infanzia rappresenta un tema mobile, i cui significati si articolano e modificano nel tempo. Analizzare come cambino le cornici culturali e i sistemi di intervento a seconda del periodo storico è un'interessante traccia di analisi per illuminare le costanti e le differenze nelle diverse concezioni della protezione dell'infanzia. In questa sede è utile citare un recente studio comparativo (Spratt e al., 2015) che, mettendo a confronto cinque paesi europei, identifica tre fasi storiche dei sistemi di tutela. Una fase «originaria», in connessione al periodo dell'industrializzazione e delle grandi urbanizzazioni, in cui l'accento è messo sui minori come «problema» quando questi, a causa di una mancata assistenza familiare, vivono per la strada e in situazioni ai confini della criminalità ed esposti allo sfruttamento. In questa fase gli interventi di protezione si concentrano sulla creazione di grandi istituti e riformatori, solitamente gestiti da organizzazioni religiose. Nella fase successiva si inizia a prendere atto del fatto che le situazioni

di rischio per i bambini non vengono solo dall'esposizione a pericoli esterni ma possono provenire anche dall'interno della famiglia e si inizia a ipotizzare la necessità di un intervento dello Stato nella sfera privata delle relazioni familiari, a tutela dei bambini. Da qui, si sviluppa la fase attuale che vede articolarsi i sistemi di protezione dell'infanzia secondo due diverse concezioni: una che pone maggiormente l'accento sulle necessità di protezione dei bambini e l'altra che punta maggiormente sul sostegno alla famiglia (Gilbert, 2012). Le due concezioni danno vita a due diversi modelli che tuttora orientano gli assetti dei servizi e la cultura professionale. Il modello *child protection oriented* assume come priorità la protezione e la difesa dei bambini da abusi, violenze e trascuratezze e punta sull'identificazione dei rischi considerando la famiglia come la principale fonte di pericolo. Tale modello prevede inoltre la messa in atto di misure di protezione dei minori attraverso l'allontanamento dalla famiglia, tendenzialmente considerata non solo legalmente ma anche moralmente responsabile, e la realizzazione di interventi di cura e riparazione degli effetti della violenza, in termini psicoterapeutici e rieducativi. Tradizionalmente questo modello è stato assunto dai paesi anglosassoni e in questi contesti il lavoro degli assistenti sociali è caratterizzato da una forte regolazione del processo d'intervento, con l'obbligo di verificare entro determinati tempi e modalità le segnalazioni delle condizioni dei minori e l'utilizzo di strumenti standardizzati per la definizione delle esigenze di protezione. Il rapporto tra il servizio e la famiglia è tendenzialmente colpevolizzante e di contrapposizione o di controllo.

Il modello *family oriented* invece assume come prioritario il sostegno al nucleo familiare e considera il maltrattamento e l'abuso in relazione alle specifiche esperienze della famiglia e del suo contesto di vita. È l'orientamento tipico dei paesi nordeuropei. Qui gli interventi dei servizi si sostanziano nel proporre sostegni materiali e supporti terapeutici, e la relazione tra famiglia e operatori è presentata come un'alleanza per il miglioramento complessivo (Fargion, 2014; Guidi, 2016).

A questi due orientamenti sono stati associati diversi modelli di welfare: il primo appare più diffuso nei sistemi di welfare conservatori-neoliberali mentre il secondo nei sistemi socialdemocratici. Gli stessi autori tuttavia hanno altresì indicato come, proprio in connessione con il mutare dei sistemi di welfare, anche questi due orientamenti si stiano modificando, contaminandosi reciprocamente. Il modello *child protection* negli Usa per esempio ha introdotto programmi di prevenzione attraverso attività di sostegno alle famiglie, mentre i sistemi fa-



*mily oriented* hanno maggiormente standardizzato e regolamentato le procedure di valutazione delle situazioni di rischio (Gilbert, 2012).

Anche nel contesto italiano si possono distinguere fasi di sviluppo simili. Vi è un periodo iniziale (fino agli anni cinquanta-sessanta) in cui l'assistenza ai minori è caratterizzata da politiche di istituzionalizzazione, gestite o direttamente dagli organi giudiziari (i riformatori) o attribuita alla gestione di grandi enti assistenziali religiosi o laici, dipendenti dal governo centrale.

Negli anni settanta e ottanta, in connessione con l'avvio di un sistema di welfare che ambisce a essere universalistico, pubblico e territoriale, i servizi per i minori sono attribuiti alle competenze dell'ente locale. È a questo livello che vengono sperimentate le prime innovazioni nelle forme di assistenza ai minori: l'aiuto domiciliare ai minori, il sostegno alla famiglia, le prime forme di affido, la sostituzione dei grandi istituti con la creazione di piccole comunità di accoglienza, in stretta integrazione con i servizi socio-sanitari. L'orientamento ideologico è quello di un ancoraggio al territorio e di supporto alla famiglia.

Il periodo seguente, negli anni novanta, vede l'emergere dell'attenzione verso il fenomeno del maltrattamento e della violenza verso i bambini, a partire da alcuni gravi casi di maltrattamento fisico e grave trascuratezza con esiti fatali. Promossa da una rete di centri pubblici e privati<sup>1</sup> comincia quindi ad affermarsi un modello maggiormente orientato alla protezione del minore (*child protection*) che prevede un processo d'intervento per fasi in cui alla rilevazione del maltrattamento segue la protezione del minore e la necessità di valutare le possibilità di recupero della relazione genitoriale, ancorando a tale valutazione il successivo trattamento (Cirillo e Di Blasio, 1989). L'impronta è chiaramente clinica e induce molte aziende sanitarie locali a istituire dei servizi specialistici per la tutela dei minori. Le riforme sanitarie degli anni novanta portano a ulteriori cambiamenti e, anche grazie ai nuovi scenari aperti dalla riforma dell'assistenza (legge 328/2000), nei primi anni del Duemila molti servizi per la protezione dell'infanzia vengono ricollocati a livello comunale, specialmente nel Nord Italia.

Si creano di fatto due tipologie di servizi, differenziate a seconda che

<sup>1</sup> Si ricorda da un lato la nascita del Telefono azzurro e dall'altra il Centro per il bambino maltrattato (Cbm), il Centro di aiuto alla famiglia di Milano (Caf), il Numero blu di Cagliari e l'Ospedale Bambin Gesù di Roma che successivamente diedero vita al Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro l'abuso e il maltrattamento all'infanzia).

si occupino di tutela dei minori in senso «stretto», ovvero definita dalla presenza di un provvedimento giudiziario di indagine o protezione o di tutela in senso «ampio», ovvero impegnati in attività di prevenzione e sostegno, in assenza di un intervento della magistratura (Bertotti, 2010). A seconda dei contesti e delle legislazioni locali i servizi di tutela in senso stretto sono gestiti come servizi di secondo livello, affidati all'azienda sanitaria oppure alle diverse forme di gestione associata attivate dai Comuni, talvolta in collaborazione con soggetti del terzo settore (Gatti e Rossi, 2010).

In realtà l'aspetto più critico di questa ipotesi, su cui si tornerà nelle conclusioni, è che la compresenza dei due modelli e la loro connessione non hanno trovato un sufficiente spazio di analisi e riflessione sull'impatto che hanno sia per gli operatori che per le famiglie utenti. Inoltre, l'elevata eterogeneità e le numerose differenze tra le regioni e i territori non favoriscono lo sviluppo di un'organicità nelle politiche e negli interventi di protezione dell'infanzia.

Continua infatti a mancare una legge che fornisca il quadro complessivo che regoli i diversi interventi di tutela e protezione dei minori e che chiarisca quali siano le responsabilità e le funzioni attribuite ai diversi soggetti. Il processo, avviato a suo tempo dalla legge 285/1997, se da un lato è riuscito nell'intento di dare un forte impulso alla programmazione delle politiche per l'infanzia, dall'altro non è riuscito a dare seguito all'esigenza di produrre anche per l'Italia un *Children Act*, nel quale si desse spazio e attenzione al delicatissimo tema del rapporto tra i tre sistemi coinvolti nella tutela minorile: i servizi, la magistratura, i cittadini (siano essi minorenni o adulti genitori).

Questa carenza riguarda in particolare il rapporto tra servizi e magistratura ed è acuita dal profondo «mutamento identitario» che ha attraversato la magistratura minorile a cavallo degli anni duemila (Andria, 2010; Fadiga, 2009). In estrema sintesi, in connessione con la riforma costituzionale del cosiddetto «giusto processo» e l'introduzione di questi principi nei procedimenti di tutela minorile, si avvia il passaggio da una visione di «giudice amministratore» funzionalmente collegato con i servizi sociali e dotato anche di poteri di autoattivazione (Villa, 2008) a un «nuovo» giudice minorile che ama qualificarsi come giudice «garante» e che opera come figura terza al di sopra e al di fuori degli altri pubblici poteri. Per dare maggior corpo alla «terzietà» e rafforzare lo schema del contraddittorio tra le parti, una norma della legge 149/2001 sull'adozione e l'affidamento introduce la nomina del difensore d'ufficio del minore, e quindi la figura dell'avvocato del

bambino. Queste trasformazioni avvengono nella quasi totale assenza di una riflessione su come e in che misure esse modificassero il rapporto tra famiglie e servizi.

RPS

### 3. *L'attuale sistema di servizi e la posizione degli assistenti sociali*

In un quadro frammentato e caratterizzato da un'elevatissima eterogeneità – più volte denunciata come fonte di disuguaglianza – è utile tratteggiare alcuni elementi costitutivi dell'attuale sistema dei servizi di tutela dei minori in Italia per poi collocarvi la posizione degli assistenti sociali.

In primo luogo si evidenzia il fatto che la competenza sulla tutela minorile è e resta in capo ai servizi dell'ente locale sin dal 1977 quando il d.p.r. 616 ha definito la competenza dei Comuni per gli interventi in favore dei minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie competenti. Si è già visto come i Comuni abbiano diversamente organizzato i propri assetti d'intervento benché, in linea di massima, i professionisti impegnati nei servizi comunali continuino ad essere prevalentemente assistenti sociali, con la presenza di psicologi nei servizi di secondo livello.

Un secondo aspetto riguarda le funzioni di cura attribuite ai servizi del sistema sanitario, che nell'ambito della tutela minorile concernono in primo luogo gli interventi di trattamento e cura dei bambini e adolescenti (i decreti sui livelli essenziali di assistenza prevedono in capo al sistema sanitario la realizzazione delle attività di diagnosi e terapia nei casi di abusi e maltrattamenti, unitamente agli interventi di psicologia e neuropsichiatria infantile) e, in secondo luogo, la cura degli adulti attraverso i servizi per le dipendenze o la salute mentale quando tali problemi influenzano le capacità genitoriali. Ancora, nell'area socio-sanitaria si hanno i consultori familiari cui sono a volte attribuiti compiti in materia di adozioni e di sostegno all'affido. Nei servizi della sanità, le équipes di lavoro sono miste e pluridisciplinari includendo medici, infermieri, terapisti della riabilitazione e assistenti sociali, con dinamiche di relazione e potere legate agli status di ruolo (Olivetti Manoukian, 2015).

Un terzo attore del sistema di tutela sono le cooperative sociali e gli altri organi del terzo settore che sempre più frequentemente gestiscono una vasta gamma di servizi per le famiglie e i minori: dai servizi educativi territoriali fino alle comunità di accoglienza. In essi gli

assistenti sociali svolgono spesso funzioni di coordinamento (Fazzi, 2012).

L'esistenza di una così vasta e variegata rete di soggetti ha portato a definire il sistema di tutela dei minori un sistema «a rete» i cui livelli di coordinamento e regolazione sono particolarmente complessi (Olivetti Manoukian, 2015).

#### *4. Le funzioni e gli snodi critici dell'attività degli assistenti sociali nei servizi per la tutela*

In questo scenario, quali sono le principali funzioni e attività in cui sono impegnati gli assistenti sociali minorili? Considerando il contesto comunale, dove è occupata la maggioranza degli operatori, le funzioni e le attività differiscono a seconda che le persone accedano spontaneamente al servizio oppure in seguito a prescrizioni e provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile.

Nel primo caso, un aspetto delicato riguarda la presenza di richieste d'intervento «miste» in cui una richiesta di tipo materiale può associarsi a un disagio e a un'esigenza di sostegno più ampia (Cellini e Della valle, 2015). Un secondo aspetto delicato riguarda le richieste di aiuto più chiaramente orientate in termini consulenziali, collegate a difficoltà nella gestione delle responsabilità genitoriali, in presenza di separazioni conflittuali o situazioni di violenza coniugale.

Tuttavia lo snodo più critico di questo contesto di lavoro è legato all'obbligo, stabilito dalla legge, di segnalazione alla magistratura per le situazioni di «abbandono morale e materiale». Tale norma apre la possibilità che la relazione, attivata in base a una richiesta spontanea, si modifichi profondamente nel momento in cui gli operatori, rilevando una situazione di pericolo per il bambino, ritengano necessario effettuare una segnalazione all'autorità giudiziaria minorile. Ed è questo il punto su cui sembra incagliarsi la possibilità di una connessione tra un approccio «family oriented» con l'approccio della «child protection».

Nell'ambito giudiziario il contesto è più chiaro, le attività sono strutturate e definite da una richiesta della magistratura: dalla valutazione delle condizioni di vita dei minori alla realizzazione delle misure di protezione o degli altri interventi prescritti dall'autorità giudiziaria. Qui una complessità caratteristica del ruolo professionale – in passato frequente oggetto di importanti riflessioni teoriche del servizio sociale – riguarda la gestione di funzioni di sostegno associate a funzioni di

vigilanza e controllo. Gli interventi vengono poi accompagnati da una articolata attività trasversale di «regia» e tenuta della rete, indispensabile per dare coerenza agli interventi dei diversi servizi e istituzioni (Tilli, 2016; Bertotti, 2012).

Un recente studio di Cabiati (2015), dedicato a indagare le specifiche attività e opinioni degli assistenti sociali impegnati nella tutela minorile, mette in luce come secondo gli intervistati la competenza maggiormente necessaria riguardi l'area relazionale. Mostra inoltre come l'adozione di pratiche partecipative e di coinvolgimento delle persone utenti migliori la percezione del proprio lavoro.

Guidi (2016) invece, in uno studio di comparazione tra gli assistenti sociali italiani e svedesi, mostra la rilevanza della struttura del sistema di protezione nell'adozione di procedure formalizzate e nella definizione degli obblighi di segnalazione.

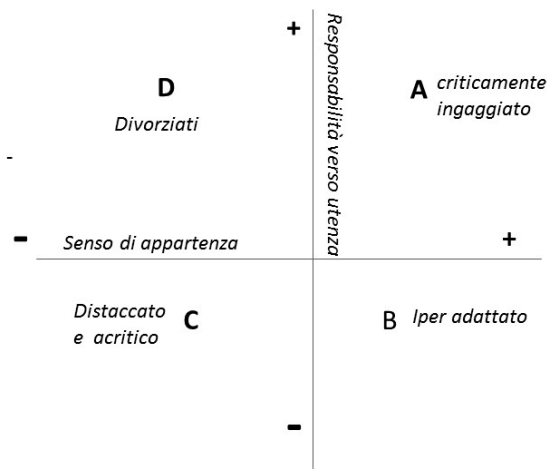
### *5. Rapporti con l'organizzazione*

In una ricerca condotta alcuni anni fa da chi scrive in merito ai dilemmi etici e decisionali degli assistenti sociali minorili (Bertotti, 2012) emergevano tre snodi decisionali critici: la decisione sulla segnalazione, quella in merito alla richiesta di allontanamento del minore dal nucleo d'origine e la decisione sul collocamento e quelle relative al rientro in famiglia.

Nell'esplorare i fattori che favorivano o ostacolavano queste difficili decisioni è emerso il ruolo giocato dal contesto organizzativo. L'indagine ha messo in luce l'emergere di forti tensioni nel rapporto con l'organizzazione quando questa è molto deficitaria nel fornire al professionista le possibilità di dare al cittadino (in questo caso famiglie, genitori e minori) le risposte necessarie e nel garantire un contesto lavorativo accettabile. L'impossibilità di fornire sostegno in situazioni spesso drammatiche produce una tensione tra cittadini e operatori che viene immediatamente riversata nel rapporto con l'organizzazione. Dalle interviste emergeva poi un diffuso sentimento di rabbia e una progressiva presa di distanza dall'organizzazione e, specularmente, un sovra-investimento nella relazione di aiuto con l'utente, che rischia di divenire una relazione quasi «privatistica», con un disconoscimento del contesto istituzionale in cui si inserisce.

Considerando le due dimensioni del senso di appartenenza all'organizzazione e della dedizione alla persona utente si identificano quattro idealtipi di operatori (figura 1).

Figura 1 - Una tipologia di quattro idealtipi di operatori



Nel primo quadrante si trova il tipo «criticamente ingaggiato», un operatore che ha un forte senso di appartenenza all'organizzazione (per esempio è orgoglioso che sia un servizio pubblico e comunale) e al contempo ha un forte senso di responsabilità nei confronti dell'utenza, tende a proporre innovazioni. All'opposto c'è l'operatore «distaccato e acritico», che ha disinvestito sia dalla relazione con l'utente che dall'organizzazione. Ci sono poi due posizioni intermedie: nel quadrante B c'è l'operatore «iper adattato», con scarsa attenzione ai problemi della persona utente e che aderisce con una certa convinzione alle scelte manageriali. Nell'ultimo quadrante infine si trova l'operatore che, sentendosi deluso e tradito dall'organizzazione «divorzia» e sovrainveste nella relazione con l'utente. L'idealtipo «criticamente ingaggiato» è quello che più corrisponde all'immagine dell'assistente sociale professionista, che riesce a tenere in equilibrio la risposta ai bisogni delle persone e la partecipazione al miglioramento dell'organizzazione. In più sedi si è evidenziato come questo tipo di professionista sia fortemente minacciato dalle trasformazioni in senso managerialista e neoliberale del welfare.

## 6. Tracce di mutamento: le «novità» del servizio sociale

Nel tentare di sintetizzare le linee su cui sembrano orientarsi le innovazioni nel servizio sociale minorile è possibile identificare due grandi

filoni: una maggiore attenzione attribuita al *protagonismo* e alla *partecipazione* dei soggetti e un maggior rilievo attribuito al *lavoro di comunità*. Questi due filoni sono variamente rintracciabili in uno scenario variegato in cui si moltiplicano i progetti e le sperimentazioni d'interventi «innovativi» che compongono un immenso laboratorio sociale a cielo aperto, vivace, caleidoscopico e frammentato, talvolta incoerente e ambiguo (Bifulco, 2015)<sup>2</sup>.

Sembra comune il diffondersi di una prospettiva di maggiore promozione e mobilitazione delle persone, viste come co-produttrici di risorse e come protagoniste del loro destino.

Si sperimentano e diffondono interventi che mirano a costruire alleanze tra cittadini e operatori, puntando su una maggiore partecipazione delle persone ai progetti e alle decisioni. Le esperienze di «valutazione partecipata» e di progettazione di interventi realizzata da o con le famiglie, dai *family networks* avviati dal Cbm di Milano (Bertotti, 2012), alle *family group conferences* (Maci, 2011), i progetti di prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla famiglia (Serbati e Milani, 2013) e le diverse forme di affiancamento familiare (Bastianoni, 2012; Maurizio e al., 2015), così come una maggiore attenzione all'ascolto e l'*advocacy* dei minori (Calcaterra, 2014) sono tutti esempi di questo approccio che sostiene la partecipazione e il protagonismo dei soggetti.

Facendo riferimento alle esperienze diffuse in altri paesi europei viene inoltre dato spazio al parere delle persone utenti e al loro coinvolgimento nelle attività di valutazione e progettazione dei servizi<sup>3</sup>.

È comune il diffondersi di diverse forme di lavoro con i gruppi, ritenute più adatte a stimolare la solidarietà e a rispondere ai bisogni in modo non stigmatizzante, così come viene data maggiore attenzione alle reti di sostegno informale. Hanno ripreso quota gli interventi rivolti alla comunità, iscritti in un nuovo discorso che sottolinea la coesione sociale e lo sviluppo della cittadinanza attiva (Allegri, 2015).

A supporto di una prospettiva che consideri la complessità e la molteplicità dei contributi dei diversi servizi e figure professionali il Con-

<sup>2</sup> Un interessante panorama è fornito dall'ultimo monitoraggio dell'applicazione della legge 285 nelle città riservatarie (Istituto degli Innocenti, 2016).

<sup>3</sup> Un esempio significativo a questo proposito è la creazione dell'associazione «Agevolando», creata dai ragazzi e dalle ragazze cresciuti fuori famiglia che, a partire dalla propria esperienza, pongono all'attenzione le problematiche dei *care leavers*, proponendosi al contempo come risorse e supporto. Per un approfondimento si rinvia al sito internet: [www.agevolando.org](http://www.agevolando.org).

siglio nazionale dell'Ordine professionale degli assistenti sociali ha prodotto delle linee guida sui «processi di sostegno a tutela dei minori e delle famiglie» (Cnoas, 2015).

Molti di questi interventi vengono promossi e sostenuti anche come strategia per contenere i costi e per continuare a garantire i servizi a fronte della riduzione della spesa. Colpisce in proposito la pervasività del valore attribuito anche dagli assistenti sociali al contenimento di costi e al rispetto dei budget, senza che si sviluppi una riflessione critica in merito. Ne è un esempio l'assenza di commento al dato riportato nel IV Piano nazionale infanzia, sul drastico calo degli allontanamenti dalla residenza familiare (-62% dal 2001 al 2007), giustificato solo in termini di allontanamenti inappropriati. La tendenza ad aderire alla logica economica sembra essere secondo alcuni legata alla pervasività dello spirito neocapitalista (Garrett, 2014).

## 7. Conclusioni

In conclusione, se si osserva una certa vivacità sul piano degli interventi, resta ancora scarsamente esplorato il tema della definizione del ruolo del servizio sociale minorile: il gioco di aspettative ambivalenti e spesso contraddittorie è l'effetto della grave carenza di dibattito pubblico su quali relazioni debbano intercorrere tra istituzioni giudiziarie, sistema dei servizi e cittadinanza. Ne è testimonianza la quasi totale assenza di discussione in merito alla legge di riforma della giustizia minorile in atto al momento della stesura di questo articolo.

Parzialmente connessa a questo tema va citata una certa fragilità del servizio sociale nel rendere visibile sia il proprio ruolo sia il contributo specifico nel conseguire determinati risultati. Lo sviluppo di una più robusta attività di ricerca consentirebbe di mostrare se e come il servizio sociale possa «fare la differenza» (Pritchard e Williams, 2009) e contrastare così una visione riduttiva del suo ruolo.

## Riferimenti bibliografici

- Allegri E., 2015, *Il servizio sociale di comunità*, Carocci Faber, Roma.  
Bastianoni P., 2012, *Il sostegno alla genitorialità fragile: il progetto di affiancamento familiare*, «Minori e giustizia», n. 1, pp. 212-219.  
Andria P., 2013, *Crisi della giustizia minorile*, «Minori e giustizia», n. 4, pp. 108-116.



- Bertotti T., 2010, *I servizi per la tutela dei minori: evoluzioni e mutamenti*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», n. 2, pp. 227-246.
- Bertotti T., 2012, *Bambini e famiglie in difficoltà*, Carocci Faber, Roma.
- Bifulco L., 2015, *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Cellini G. e Dellavalle M., 2015, *Il processo di aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche*, Giappichelli, Torino.
- Cabiati E., 2015, *Gli assistenti sociali in child protection*, Erickson, Trento.
- Calcaterra V., 2014, *Il portavoce del minore. Manuale operativo per l'advocacy professionale*, Erickson, Trento.
- Cirillo S. e Di Blasio P., 1989, *La famiglia maltrattante. Diagnosi e terapia*, Raffaello Cortina, Milano.
- Cnoas, 2015, *Processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle famiglie*, disponibile all'indirizzo internet: [www.cnoas.it/Attivita](http://www.cnoas.it/Attivita).
- Facchini C. (a cura di), 2010, *Tra impegno e professione, gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Fadiga L., 2009, *Il mestiere del giudice minorile*, «Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza», Istituto degli Innocenti, n. 2, pp. 5-26.
- Fargion S., 2014, *Synergies and Tensions in Child Protection and Parent Support: Policy Lines and Practitioners Cultures*, «Child and Family Social Work», n. 19, pp. 24-33.
- Fazzi L., 2012, *Social Work in the Public and Non-profit Sectors in Italy: What are the Differences?*, «European Journal of Social Work», vol. 15, n. 5, pp. 629-644, doi: 10.1080/13691457.2011.557180.
- Gilbert N., 2012, *A Comparative Study of Child Welfare Systems: Abstract Orientation and Concrete Results*, «Children and Youth Services Review», vol. 34, n. 3, pp. 532-536.
- Garrett P.M., 2014, *Re-Enchanting Social Work? The Emerging «Spirit» of Social Work in an Age of Economic Crisis*, «British Journal of Social Work», vol. 44, n. 3, pp. 503-521.
- Gatti D. e Rossi P. (a cura di), 2010, *Esperienze di welfare locale. Le aziende speciali e la gestione dei servizi sociali nell'esperienza lombarda*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Guidi P., 2016, *Social Work Assessment of Families with Children at Risk. Similarities and Differences in Italian and Swedish Public Social Services*, Malmo University Press, Malmo.
- Istituto degli Innocenti, 2016, *Progetti nel 2013. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*, «Quaderni del Centro nazionale documentazione Infanzia e Adolescenza», n. 59, a cura di V. Belotti.
- Maci F., 2011, *Lavorare con le famiglie nella tutela minorile. Il modello delle Family Group Conference*, Erickson, Trento.
- Olivetti Manoukian F., 2015, *Oltre la crisi. Cambiamenti possibili nei servizi socio-sanitari*, Guerini e associati, Milano.
- Maurizio R., Perotto N. e Salvadori G., 2015, *L'affiancamento familiare. Orientamenti metodologici*, Carocci Faber, Roma.

- Serbati S. e Milani P., 2013, *La tutela dei bambini. Teorie e strumenti di intervento con le famiglie vulnerabili*, Carocci, Roma.
- Spratt T., Nett J., Bromfield L., Hietamäki J., Kindler H. e Ponnert L., 2015, *Child Protection in Europe: Development of an International Cross-Comparison Model to Inform National Policies and Practices*, «British Journal of Social Work», n. 45, pp. 1508-1525, Doi: 10.1093/bjsw/bcu109.
- Tilli C., 2016, *L'assistente sociale e il lavoro con le famiglie*, in Bertotti T. (a cura di), *Il servizio sociale in comune*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 175-206.
- Tognetti Bordogna M. (a cura di), 2015, *Voglio fare l'assistente sociale. Formazione e occupazione dei laureati in Servizio sociale in tempi di crisi e discontinuità*, Franco Angeli, Milano.
- Villa L., 2008, *Il processo di tutela e le politiche sociali*, in Galli S. e Tomé M. (a cura di), *La tutela del minore: dal diritto agli interventi*, Franco Angeli, Milano.
- Pritchard C. e Williams R., 2009, *Does Social Work Make a Difference?*, «Journal of Social Work», vol. 9, n. 3, pp. 285-307, Doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Wright Mills C., 1959, *The Sociological Imagination*, Oxford University Press, New York.



## Servizio sociale e lotta alla povertà infantile

**Cinzia Canali, Elisabetta Neve e Tiziano Vecchiato**

RPS

*L'impovertimento delle famiglie è anche povertà crescente per tanti bambini. A fronte della drammaticità dei dati statistici l'indagine nazionale rivolta agli assistenti sociali che operano nell'area bambini 0-6 anni (Fondazione Zancan, 2015b), di cui si dà conto nell'articolo, si interroga su chi sono, come vivono, quali sono i bisogni prioritari, perché l'accesso alle risposte non è tempestivo, perché vengono penalizzati i più piccoli (0-3). Assistenti sociali che affrontano quotidianamente questi problemi*

*hanno evidenziato ciò che aiuta e non aiuta, quello che viene erogato e non erogato, se e come combinare trasferimenti e servizi, quanto le mancate integrazioni creano vuoti operativi, se e come la formazione può consentir loro di meglio operare. I risultati sono preziosi perché vengono dalla conoscenza diretta dei problemi, dall'esperienza professionale, dalle condizioni di utilità della loro azione malgrado la ristrettezza delle risorse e delle disfunzioni organizzative.*

### *1. Il contesto e l'indagine*

L'idea di approfondire la questione «servizio sociale e povertà infantile» è nata nell'ambito del progetto Tfiy (Transatlantic Forum on Inclusive Early Years), un forum internazionale<sup>1</sup> in cui rappresentanti di fondazioni, ricercatori, operatori e dirigenti dei servizi, policy-maker hanno cercato insieme risposte efficaci per i bambini poveri tra 0 e 6

<sup>1</sup> Tfiy (Transatlantic Forum on Inclusive Early Years) è un progetto triennale (2013-2015) che ha diffuso pratiche e raccomandazioni elaborate a livello internazionale sui temi della povertà e l'esclusione dei bambini 0-6 anni. Ha coinvolto più di 600 operatori in Europa e Nord America, valorizzando esperienze innovative e creando una comunità di pratiche (i materiali sono disponibili al sito internet [www.tfiyitalia.org](http://www.tfiyitalia.org)). Tfiy è stato coordinato in Italia da Compagnia di San Paolo, insieme con Fondazione Cariplo, Fondazione Cariparo, Fondazione Con il Sud e la partnership scientifica della Fondazione Zancan (Tfiy Italia, 2016; Canali e Geron, 2015).

anni. Il Cnoas (Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali) ha collaborato promuovendo l'indagine Tfiety tra gli assistenti sociali che lavorano nell'area. L'indagine è stata realizzata dalla Fondazione Zancan nel 2014 e i risultati sono stati discussi in seminari territoriali con i rispettivi Ordini regionali a Milano, Napoli e Padova.

La povertà è un problema dominante nell'azione professionale e l'attenzione alla prima infanzia è fonte di conoscenza preziosa sulle scelte professionali e sulle politiche di lotta alla povertà.

L'indagine si è concentrata sugli interventi per i bambini poveri al fine di migliorare le risposte e l'azione professionale. I dati sono stati raccolti attraverso un questionario *on line* a cui hanno risposto 258 assistenti sociali che coprono un bacino di utenza di circa 10.000 bambini.

Quanto gli assistenti sociali conoscono il problema, come lo valutano, come chiedono aiuto e chi sono le famiglie che si rivolgono ai servizi? Come giudicano le risposte istituzionali e professionali? Quali modalità di intervento sono più utili e auspicabili? Le risposte sono sintetizzabili in tre aree:

- 1) le fasi del processo di presa in carico: domanda/segnalazione, analisi del bisogno, interventi erogati;
- 2) valutazione degli assistenti sociali sull'utilità degli interventi erogati a bambini e famiglie;
- 3) suggerimenti degli assistenti sociali per migliorare le risposte: quali interventi privilegiare, come valutare le iniziative formative e come migliorarle.

## 2. Caratteristiche dei bambini

I dati fanno riferimento a più di 10.000 bambini di età 0-6 che appartengono a famiglie in carico ai servizi sociali nel corso dell'anno 2013. Il 45% rientra nella fascia di età 4-6 anni. Il 39% dei bambini vive in famiglie straniere e il 27% dei bambini in famiglie con un solo genitore. Nell'impostare i criteri di inclusione dell'indagine sono stati considerati i nuclei che presentano: a) basso reddito; b) deprivazione materiale (cibo, abitazione, vestiti, ecc.); c) difficoltà occupazionale o perdita del lavoro. Considerando tutti i bambini di età compresa tra 0 e 6 anni in condizioni di bisogno in carico ai servizi sociali nel 2013, quasi 3 su 4 appartengono a famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale (73%). La quota più numerosa è quella delle famiglie a basso

reddito (41%), seguite dalle famiglie con difficoltà occupazionali (36%) e quelle in condizioni di deprivazione materiale (17%).

Quasi metà accedono ai servizi non prima dei 4 anni e in grande maggioranza appartengono a famiglie disagiate. Ma perché ci si accorge dei problemi all'ingresso nella scuola materna? Prima non erano stati notati dai servizi? L'assistenza sanitaria garantita dai pediatri non era a conoscenza del problema? Perché non è stato segnalato? Le conseguenze del vuoto di iniziativa sono note: l'intervento è meno precoce, più difficile, con maggiori danni da gestire. È già un primo risultato della ricerca. Con azioni tempestive e costi irrilevanti di segnalazione si potrebbero anticipare azioni necessarie per prevenire conseguenze peggiori, senza perdere opportunità per agevolare i compiti di sviluppo nei primi tre anni di vita.

### *3. La segnalazione e l'accesso ai servizi*

Chi si rivolge ai servizi per segnalare la condizione di povertà e i rischi connessi? Sono i genitori (37%), gli organi giudiziari (più di un quarto, il 25,6%) e i servizi per la prima infanzia (13%). Altri soggetti che segnalano sono le forze dell'ordine, servizi ed enti no profit con percentuali che vanno dal 6 all'1%. Occorre precisare che si tratta di segnalazioni a specifici servizi per minori, per cui è ragionevole che siano i genitori a chiedere maggior aiuto. In certi casi i genitori sono «spinti» da altri soggetti e/o servizi, incentivando le responsabilità genitoriali nel cercare il bene per i figli. Ma quando il bambino era più piccolo la famiglia riusciva a far fronte alle difficoltà? Riusciva a gestirle senza che i problemi si deteriorassero nel tempo?

Sono informazioni importanti per l'assistente sociale poiché maggiore è la sua conoscenza del territorio e maggiori sono le probabilità di intercettare i bisogni al loro insorgere e di aver chiari i percorsi compiuti dalle persone prima di approdare al servizio. Mettono in evidenza le capacità e gli sforzi che i genitori sono in grado di fare e su cui si potrà far leva per aiutarli, pur sperimentando vissuti di inadeguatezza, di fallimento e perdita di autostima (Canali, Geron e Vecchiato, 2015). A volte si manifestano come consapevolezza parziale del problema. A maggior ragione è importante l'attenzione del professionista che non

<sup>2</sup> L'approdo ai servizi pubblici in certi casi avviene quando sono fallite altre richieste di aiuto nei sistemi informali di solidarietà (Ferrario, 1996; Neve, 2008).

riguarda solo il bisogno ma anche i percorsi di capacità, le potenzialità, tenendo conto che già chiedere aiuto è capacità della persona valorizzabile dal servizio sociale professionale (Ferrario, 1996; Cellini e Dellavalle, 2015)<sup>3</sup>.

Sono rilevanti anche le segnalazioni dell'autorità giudiziaria che, se aggiunte al 6% di quelle delle forze dell'ordine, arrivano al 32% cioè a quasi uguagliare la quota dei genitori (37%). Indubbiamente è un dato preoccupante, perché rivela situazioni estreme o eclatanti di disagio.

Se confrontiamo questo dato con la percentuale di segnalazioni provenienti dai servizi sociosanitari pubblici (il 9% diventa il 12% se si include il privato sociale e il volontariato), si nota una frequenza ancora bassa di segnalazioni che porta a formulare tre ipotesi: a) ci sono servizi (di base e specialistici, come ad esempio tossicodipendenze e salute mentale) che venuti a conoscenza del rischio segnalano direttamente all'autorità giudiziaria il problema, oppure b) ci sono servizi che avendo in carico i genitori trascurano o sottovalutano le conseguenze del disagio sui figli o, ancora, c) le comunicazioni tra servizi sono ostacolate da meccanismi organizzativi e professionali che non facilitano la collaborazione e l'integrazione multiprofessionale.

#### 4. *Problemi considerati e interventi*

L'elenco dei problemi fornisce interessanti riflessioni se rapportato alla frequenza degli interventi operati dai servizi, tenendo conto che in molti casi nello stesso nucleo familiare coesistono problemi di diversa natura. Il problema più frequente è descritto come incapacità genitoriale (12,5%), che spesso coesiste con problemi di trascuratezza, maltrattamento e abuso nel nucleo familiare (11,6%). Il disagio derivante da separazioni dei genitori e da decadenza della potestà genitoriale aggiunge rispettivamente un ulteriore 10,5% e 4%. I problemi economici riguardano la deprivazione materiale (11%), l'inadeguatezza abitativa (11,6%) e lo sfratto (6%). Per quanto riguarda più direttamente i bambini emergono problemi di inadeguata socializzazione (10%), disturbi del comportamento (8%), disabilità fisica e/o psichica (7%).

<sup>3</sup> È importante richiamare la centratura del lavoro professionale sulle capacità e risorse delle persone nell'ottica del modello di «welfare generativo» elaborato e sperimentato dalla Fondazione Zancan (2012, 2013, 2014, 2015a).

Pur non potendo sommare i diversi problemi elencati, in quanto spesso co-presenti, colpisce il fatto che complessivamente il peso del disagio economico sia trasversale ma non dominante rispetto ad altri fattori problematici di tipo psicosociale.

Tra gli interventi per i bambini e le famiglie complessivamente prevale il peso degli aiuti economici generici (per il 38% dei bambini) o direttamente finalizzati alla fruizione di servizi (per il 26% dei bambini). La frequenza di altri interventi si distribuisce fra un massimo di interventi di affidamento al servizio sociale (13% dei bambini) e un minimo del 2% di assistenza domiciliare sociale.

Le risposte ai problemi dei bambini e delle loro famiglie hanno caratteristiche diverse a seconda che siano orientati direttamente al bambino o rivolti alle famiglie e, di conseguenza, utili per i bambini. Ad esempio risultano rivolti direttamente ai bambini l'affidamento al servizio sociale e l'attivazione di servizi (accesso a strutture educative, di socializzazione, di assistenza educativa familiare), sono invece rivolti ai genitori l'orientamento e inserimento lavorativo e l'assistenza domiciliare sociale. La coerenza tra il valore e il peso delle risposte di tipo economico e la natura dei bisogni identificati è piuttosto debole, nel senso che la frequenza e il peso dei problemi di tipo psico-educativo-sociale è decisamente superiore rispetto a quelli di tipo economico. Ma prevalgono gli interventi economici rispetto a bisogni di altra natura, meglio affrontabili con interventi di aiuto professionale e fruizione di servizi.

### 5. L'utilità delle risposte

È stato chiesto agli assistenti sociali di esprimere un giudizio sugli attuali interventi, distinti per i bambini e per le famiglie, compilando una scala di utilità: per niente / abbastanza / molto. I risultati evidenziano che *per i bambini* l'utilità maggiore («molto utile») concerne l'inserimento in strutture di tipo intermedio quali nidi, scuole dell'infanzia, ecc. (80% delle risposte). Seguono: affidamento intra ed eterofamiliare (77%), assistenza socio-educativa familiare (76%), attività di socializzazione (72%). Viceversa, gli interventi considerati «per niente utili» riguardano prevalentemente: gli aiuti economici (17% delle risposte) e l'orientamento e il sostegno lavorativo ai familiari (16,5%). «Abbastanza utili» sono considerati l'aiuto economico (61%), l'orientamento e sostegno lavorativo ai familiari (59%) e gli interventi professionali

RPS

Cinzia Canali, Elisabetta Nave e Tiziano Vecchiato



per separazione dei genitori (47,5%). Per i bambini gli interventi considerati meno utili sono quelli economici, mentre i più utili riguardano le facilitazioni all'accesso ai servizi educativi e l'affido familiare.

*Tabella 1 - Utilità degli interventi per i bambini*

| Quanto ritiene che i seguenti interventi siano stati utili per risolvere i bisogni dei bambini 0-6?* | Per niente | Abbastanza | Molto utile | Totale |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-------------|--------|
| Aiuto economico (buoni spesa, bollette...)                                                           | 16,7       | 61,3       | 22,0        | 100,0  |
| Aiuto economico finalizzato a servizi (mensa, retta nido/scuola...)                                  | 3,0        | 34,8       | 62,2        | 100,0  |
| Inserimento dei minori in strutture residenziali (casa famiglia, comunità madre-figlio...)           | 6,1        | 25,2       | 68,7        | 100,0  |
| Inserimento dei minori in servizi per la prima infanzia (nidi, scuole infanzia)                      | 2,6        | 17,2       | 80,2        | 100,0  |
| Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia (nidi famiglia, centro bambini e famiglia...) | 9,0        | 31,3       | 59,7        | 100,0  |
| Attività di socializzazione (inserimento in gruppi sportivi, centri estivi...)                       | 3,6        | 24,3       | 72,1        | 100,0  |
| Adozione                                                                                             | 11,7       | 25,0       | 63,3        | 100,0  |
| Affidamento familiare (intrafamiliare e eterofamiliare)                                              | 4,8        | 18,1       | 77,1        | 100,0  |
| Assistenza socio-educativa domiciliare                                                               | 1,6        | 22,1       | 76,3        | 100,0  |
| Assistenza domiciliare integrata (es. disabili)                                                      | 10,2       | 22,0       | 67,8        | 100,0  |
| Assistenza domiciliare sociale                                                                       | 12,3       | 29,8       | 57,9        | 100,0  |
| Orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo dei familiari                                     | 16,5       | 58,7       | 24,8        | 100,0  |
| Attivazione prestazioni da parte del volontariato (pacco vestiti, pacco spesa...)                    | 7,2        | 51,8       | 41,0        | 100,0  |
| Interventi professionali in caso di separazione dei genitori                                         | 5,0        | 47,5       | 47,5        | 100,0  |

\* I valori percentuali sono calcolati sul totale dei casi in cui gli interventi sono stati erogati.

Fonte: Dati Fondazione Zancan, 2015b

Per quanto attiene all'utilità degli interventi *per le famiglie* prevale l'assistenza domiciliare integrata (il 62% degli intervistati), l'assistenza educativa domiciliare (60%) e l'attivazione di servizi integrativi o innovativi per l'infanzia (55%). All'ultimo posto degli interventi «molto utili» c'è l'inserimento in strutture residenziali (31%), mentre gli interventi economici sono «molto utili» per il 39% se generici e per il 49% se finalizzati a servizi quali le rette per asili nido, scuole per l'infanzia, mensa. Se consideriamo le preferenze per gli interventi economici, per il 50% degli intervistati sono «abbastanza utili», per l'11% «per niente

utili». Analogo giudizio è espresso per gli interventi economici finalizzati a servizi: per il 43% «abbastanza utili», per l'8% «per niente utili». Gli interventi di nessuna utilità per le famiglie riguardano l'adozione (37,5%), seguono a distanza l'inserimento in strutture residenziali (19%) e l'assistenza domiciliare sociale (15%). Quindi anche per le famiglie – in misura inferiore che per i bambini – l'utilità maggiore è attribuita ai servizi piuttosto che agli interventi economici. Le tabelle 1 e 2 sintetizzano la distribuzione delle risposte e i livelli di utilità degli interventi rivolti ai bambini e alle famiglie. Un'ulteriore elaborazione mette in evidenza le risposte classificate in modo coerente con la struttura dei livelli essenziali di assistenza. Risulta che per i bambini prevale l'utilità per gli interventi «fuori famiglia» (affidi e inserimenti in comunità), di poco superiori agli interventi «a domicilio».

*Tabella 2 - Utilità degli interventi per i familiari*

| Quanto ritiene che i seguenti interventi siano stati utili per risolvere i bisogni dei familiari dei bambini 0-6?* | Per niente | Abbastanza | Molto utile | Totale |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-------------|--------|
| Aiuto economico (buoni spesa, bollette...)                                                                         | 10,7       | 50,4       | 38,9        | 100,0  |
| Aiuto economico finalizzato a servizi (mensa, retta nido/scuola...)                                                | 8,0        | 43,1       | 48,9        | 100,0  |
| Inserimento dei minori in strutture residenziali (casa famiglia, comunità madre-figlio...)                         | 18,8       | 50,0       | 31,2        | 100,0  |
| Inserimento dei minori in servizi per la prima infanzia (asili nido, scuole dell'infanzia)                         | 4,3        | 41,7       | 54,0        | 100,0  |
| Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia (nidi famiglia, centro bambini e famiglia...)               | 11,9       | 32,8       | 55,3        | 100,0  |
| Attività di socializzazione (inserimento minori in gruppi sportivi, centri estivi...)                              | 8,0        | 48,2       | 43,8        | 100,0  |
| Adozione                                                                                                           | 37,5       | 29,7       | 32,8        | 100,0  |
| Affidamento familiare (intrafamiliare e eterofamiliare)                                                            | 13,5       | 48,0       | 38,5        | 100,0  |
| Assistenza socio-educativa domiciliare                                                                             | 5,0        | 35,3       | 59,7        | 100,0  |
| Assistenza domiciliare integrata (es. disabili)                                                                    | 11,7       | 26,7       | 61,6        | 100,0  |
| Assistenza domiciliare sociale                                                                                     | 15,1       | 35,8       | 49,1        | 100,0  |
| Orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo dei familiari                                                   | 11,9       | 42,9       | 45,2        | 100,0  |
| Attivazione prestazioni da parte del volontariato (pacco vestiti, pacco spesa...)                                  | 5,0        | 50,4       | 44,6        | 100,0  |
| Interventi professionali in caso di separazione dei genitori                                                       | 7,1        | 44,1       | 48,8        | 100,0  |

\* I valori percentuali sono calcolati sul totale dei casi in cui gli interventi sono stati erogati.

Fonte: Dati Fondazione Zancan, 2015b

Seguono gli interventi «intermedi», meno utile è il «sostegno economico». Per le famiglie si reputano utili gli interventi «a domicilio», seguiti da quelli «intermedi». Al terzo posto si posizionano gli interventi di «sostegno economico» e all'ultimo gli interventi «fuori famiglia».

In generale gli assistenti sociali esprimono la consapevolezza che la povertà dei bambini non sia abbastanza considerata dagli enti. Sottolineano lo scarto tra l'utilità di provvedimenti diretti ai bambini e quella di misure dirette alle famiglie. Le risposte domiciliari e intermedie sono quelle sulla cui utilità c'è maggiore convergenza. Gli interventi economici non finalizzati a servizi (pur essendo considerati utili per le famiglie) sono considerati meno proficui rispetto all'erogazione di interventi professionali e all'attivazione di servizi.

#### *6. Cosa potrebbe aiutare il bambino ma il servizio non è in grado di offrire*

Agli assistenti sociali sono state poste tre domande su come migliorare gli aiuti che vengono dati a questi bambini e alle loro famiglie. Attraverso un'analisi qualitativa basata sulla *Grounded Theory* di Glaser e Strauss (2009) sono state costruite categorie riconducibili alle seguenti domande:

- 1) Sulla base della sua esperienza professionale, cos'altro potrebbe aiutare il bambino (che il servizio non è in grado di dare)?
- 2) Sulla base della sua esperienza professionale, le attuali opportunità di formazione continua rispondono adeguatamente alle problematiche specifiche della povertà infantile?
- 3) Quali contenuti della formazione continua ritiene utili per sviluppare prassi professionali più efficaci con minori e famiglie a rischio o in condizioni di povertà?

L'analisi ha consentito di confrontare le risposte per stabilire similitudini e differenze, identificare caratteri comuni e ottenere categorie per ogni dimensione analizzata (Yuni e Urbano, 1999).

Le risposte sono state inizialmente ordinate in 18 categorie ricondotte infine a sette che si focalizzano su tre aree principali: a) il tema dei servizi integrati e del collegamento a rete tra i vari soggetti; b) il tema della prevenzione e del supporto alla genitorialità anche con l'ampliamento dei servizi integrativi per la prima infanzia, vincolato alla diversità dei servizi da fornire agli utenti; c) il tema del potenziamento dei servizi (con maggiori risorse economiche e professionali). A que-

st'ultimo si aggiungono gli aiuti a domicilio, quelli di livello comunitario e quello dell'aiuto per il lavoro e la formazione da dare ai genitori. È interessante notare come i professionisti diano nettamente la loro preferenza a risposte offerte dai servizi del territorio, mentre l'auspicio di un potenziamento di risorse economiche e professionali si colloca al terzo posto.

Una maggiore collaborazione tra servizi per l'infanzia e la famiglia: spesso, nonostante lo sforzo dei singoli operatori a collaborare su una stessa situazione, non vi è una politica di sinergia tra enti. Spesso gli interventi sono ancora molto settoriali e un servizio non sa cosa fa l'altro pur lavorando su uno stesso «caso». [ID.861]<sup>4</sup>

Percorsi per sostenere la genitorialità per genitori in difficoltà; servizi specialistici che possano prendere in carico e «curare» sia i genitori che i bambini. [ID.1880]

Gli interventi attivabili sono già utili, ma si dovrebbero avere a disposizione più risorse economiche per poterli erogare con più continuità e frequenza. [ID.308]

## 7. La formazione continua aiuta ad affrontare la povertà infantile?

Le valutazioni degli assistenti sociali su quanto la formazione continua aiuti ad affrontare la povertà infantile sono molto variegate. Solo il 6% degli assistenti sociali intervistati esprime un giudizio «molto positivo», per meno dei due terzi (57%) il giudizio è «abbastanza positivo» mentre per il 42% non è «per nulla» di aiuto. Non è un andamento rassicurante, soprattutto se si tiene conto che un buon numero di operatori sostiene che non ci sono iniziative o non le conosce. Il numero rilevante di risposte su quest'ultimo dato è variamente interpretabile. Potrebbe esserci un problema di comunicazione per cui non arrivano informazioni circa le iniziative formative, ma non va escluso un eventuale problema di scarsa fiducia degli operatori nella formazione continua. Tuttavia se accostiamo questi giudizi alle critiche espresse da coloro che sono insoddisfatti delle iniziative di formazione continua (il 69%) il quadro si chiarisce: la povertà infantile tra i temi affrontati è sottovalutata, perché trattata in modo «superficiale», «troppo teorico» o «settoriale».

<sup>4</sup> Codice identificativo del rispondente.

La crisi economica e la povertà attuale sono un problema che ancora non viene affrontato adeguatamente nella formazione continua. [ID.842]

Tale problematica (crisi-povertà) viene analizzata e considerata in maniera troppo settoriale, come se fosse un problema «dei servizi sociali» e basta. [ID.787]

Sono pochi i corsi che permettono di ampliare le competenze sulla gestione di questa delicata fascia. Con i carichi di lavoro e la poca offerta formativa diviene difficile essere disponibili a seguire i pochi corsi strutturati ed esistenti. [ID.125]

Per costruire, promuovere e sostenere progetti rivolti alle povertà infantili non è sufficiente solo una formazione continua, ma sarebbero necessari ingenti finanziamenti che i servizi NON hanno. I finanziamenti dovrebbero essere erogati in modo continuativo e non a pioggia o una tantum e neppure essere finanziamenti legati a iniziative private che non permettono la continuità progettuale nel lungo periodo. [ID.1984]

### 8. *Come la formazione potrebbe aiutare gli assistenti sociali?*

È stato chiesto agli assistenti sociali di precisare quali contenuti affrontare per migliorare gli interventi contro la povertà e l'esclusione sociale. Le risposte fornite indicano la «formazione specifica» (relativa alla mediazione familiare, comunitaria e culturale), la normativa specifica, l'integrazione fra servizi, gli aspetti psicologici e pedagogici (50%), il lavoro di rete (46%). Seguono risposte su interventi innovativi e nuove prassi (32%). È ricorrente l'espressione «lavoro di rete», spesso usata – o abusata – per denominare gli interventi inerenti alla collaborazione e all'integrazione tra servizi, alla mobilitazione collaborativa tra soggetti solidali (terzo settore, volontariato, ecc.), alla ricerca di risorse comunitarie per progetti ad hoc, al miglioramento delle organizzazioni dopo la crisi. Queste risposte possono aiutare a formulare ipotesi interessanti sul malessere degli operatori e le carenze che la formazione di base ha in questo ambito. A riguardo sono ancora poche le ricerche sulla professione in rapporto ai cambiamenti legati alla globalizzazione e alla crisi socio-economica che colpisce i più fragili. Ne parla ad esempio Annamaria Campanini (2011) a proposito di una ricerca condotta da diverse università italiane e coordinata dall'Università Bicocca di Milano, e si domanda: «Non sarà forse necessario ripensare a progetti formativi, sia per la triennale che per la magistrale, più organici e finalizzati, dove l'acquisizione di competenza sia real-

mente il frutto dell'intreccio tra una forte dimensione teorica, una specifica capacità operativa e corretti atteggiamenti professionali?» (Facchini, 2010; Campanini, 2011). Il riferimento è a tutti i settori di intervento dell'assistente sociale, vale particolarmente per l'area minori e famiglia, sulla quale nel nostro paese mancano ricerche sull'efficacia degli interventi. Purtroppo e non da oggi conosciamo poco le condizioni di efficacia del lavoro sociale, socio-sanitario, educativo (Vecchiato, 2008; Fondazione Zancan, 2017).

Altri possibili fattori che spingono gli assistenti sociali intervistati a ribadire la necessità di un miglioramento della formazione sono: la solitudine di molti operatori che, inseriti in piccoli Comuni, cooperative, in altri assetti organizzativi frammentati non trovano sufficiente disponibilità di lavoro multiprofessionale integrato, e, spesso sovraccarichi a causa della scarsità di personale, vivono con disagio l'impegnativo lavoro di tutela e accompagnamento dei bambini e delle famiglie in difficoltà.

Infine sono altrettanto significative le risposte che si rifanno alla carenza di strumenti innovativi per una più appropriata valutazione dei bisogni e la selezione di trattamenti più efficaci. È segnalata anche la necessità di responsabilizzare l'istituzione di appartenenza e la comunità territoriale su questi temi prioritari. In sintesi, le strategie formative di tipo innovativo dovrebbero rafforzare le competenze dei professionisti per:

- ♦ l'acquisizione/costruzione di strumenti per la valutazione dei bisogni e delle risorse dei bambini e delle famiglie;
- ♦ la conseguente abilità nel definire e condividere obiettivi, strategie, azioni di intervento che garantiscano la maggiore efficacia possibile;
- ♦ l'uso di strumenti capaci di valutare gli esiti degli interventi, intesi come cambiamenti ottenuti nelle persone e nelle situazioni, e nella prospettiva di costruire evidenze per un lavoro efficace sul terreno della povertà e dell'esclusione di bambini e famiglie;
- ♦ un proficuo lavoro di integrazione e collaborazione tra professionisti, tra servizi e con i soggetti della comunità specificamente finalizzato alla povertà nei primi anni di vita.

## 9. Considerazioni finali

L'indagine è partita da alcune domande a cui gli assistenti sociali hanno dato risposte meditate e non sempre scontate. Sul tema controverso dei trasferimenti economici alla famiglia il 17% li giudica «per niente utili» e il 22% «molto utili». Sono punti di vista opposti e la loro

polarizzazione evidenzia un dibattito in corso. Su altre questioni non è così, ad esempio sugli aiuti economici per facilitare l'accesso ai servizi 0-6 il 97% degli intervistati li ritiene «abbastanza» o «molto utili». Lo stesso avviene per l'inserimento nei servizi prima infanzia (considerato «molto utile» dall'80% degli intervistati) e per le attività di socializzazione («molto utili» per il 72%). Emerge cioè una professione che crede nello specifico professionale, lo rivendica malgrado le burocratizzazioni che la costringono dentro percorsi «prestazionistici» in cui è difficile aiutare ad aiutarsi, valorizzare le capacità, favorire l'incontro tra diritti e doveri. Gli assistenti sociali chiedono di poter agire così. Stigmatizzano i deficit formativi in tema di lotta alla povertà, integrazione professionale, solitudine professionale nelle piccole organizzazioni che impediscono azioni collaborative nei territori.

Molto controversa la questione dell'accesso. Come è possibile che chi viene a diretto contatto con i problemi dei bambini poveri non veda, non capisca, non contribuisca? Le determinanti di povertà infantile sono sociali, sanitarie, abitative, relazionali, genitoriali. Difficile pensare che non riguardino diverse professioni capaci di una sistematica «segnalazione di iniziativa» assolutamente necessaria per attivare forme mirate e precoci di presa in carico dei problemi, perché anche i bambini poveri possano affrontare i compiti di sviluppo dai primi mesi e anni di vita.

Analizzando i risultati emerge un valore aggiunto atteso ma non scontato. I giudizi raccolti sono formulati da professionisti, cioè da persone esperte nell'osservazione, nella valutazione dei bisogni, nella valorizzazione delle capacità. La loro esperienza non è rappresentativa della «popolazione», ma della «professione», cioè di un sottoinsieme esperto che mette a disposizione conoscenze di elevato valore sui problemi considerati in confronto con altri paesi (del Valle e al., 2013; Fernandez e al., 2015). È una ricerca da realizzare frequentemente, necessaria per innovare le pratiche professionali, le scelte strategiche e renderle più coerenti con i problemi da affrontare e gli obiettivi di efficacia da conseguire (Zeira e al., 2008).

### *Riferimenti bibliografici*

- Campanini A., 2011, *La formazione degli assistenti sociali: dal locale alla dimensione internazionale*, «Rassegna di Servizio sociale», n. 2, pp. 7-25.
- Canali C., Geron D. e Vecchiato T., 2015, *Capacità e potenzialità delle famiglie povere con figli*, «Studi Zancan», n. 4, pp. 31-48.

- Canali C. e Geron D., 2015, *Poverty and Social Exclusion of Children and Families in Italy and Europe: Some Comparisons*, in Fernandez E., Zeira A., Vecchiato T. e Canali C. (a cura di), *Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty: Cross National Perspectives*, Springer, New York.
- Cellini G. e Della Valle M., 2015, *Il processo di aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche*, Giappichelli, Torino.
- del Valle F.J., Canali C., Bravo A. e Vecchiato T., 2013, *Child Protection in Italy and Spain: Influence of the Family Supported Society*, «Psychosocial Intervention», n. 22, pp. 227-237.
- Facchini C. (a cura di), 2010, *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Fernandez E., Zeira A., Vecchiato T. e Canali C. (a cura di), 2015, *Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty: Cross National Perspectives*, Springer, New York.
- Ferrario F., 1996, *Le dimensioni dell'intervento sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Fondazione Zancan, 2012, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Zancan, 2013, *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Zancan, 2014, *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Zancan, 2015a, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Zancan, 2015b, *Indagine nazionale rivolta agli assistenti sociali che operano nell'area minori per analizzare le condizioni di bisogno dei bambini 0-6 anni e comprendere quali sono gli interventi più utili per affrontare il disagio dei bambini*, Rapporto non pubblicato, Fondazione Zancan, Padova.
- Fondazione Zancan, 2017, *Poveri e così non sia. La lotta alla povertà. Rapporto 2017*, il Mulino, Bologna.
- Glaser B.G. e Strauss A.L., 2009, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Transaction Publishers, Londra.
- Neve E., 2008, *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma.
- Tfey Italia, 2016, *Il futuro nelle nostre mani. Investire nell'infanzia per coltivare la vita*, il Mulino, Bologna.
- Vecchiato T., 2008, *Presentazione*, in Canali C., Vecchiato T. e Whittaker J.K. (a cura di), *Conoscere i bisogni e valutare l'efficacia degli interventi per bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà*, Fondazione Zancan, Padova.
- Yuni J.A. e Urbano C.A., 1999, *Mapas y herramientas para conocer la escuela. Investigación etnográfica e investigación - Acción*, Editorial Brujas, Córdoba.
- Zeira A., Canali C., Vecchiato T., Jergeby U., Thoburn J. e Neve E., 2008, *Evidence-based Social Work Practice with Children and Families: A cross National Perspective*, «European Journal of Social Work», n. 3, pp. 57-72.





**ATTUALITÀ**  
Non autosufficienza  
tra politiche incerte e bisogni crescenti



## L'età dell'incertezza delle politiche per gli anziani non autosufficienti\*

**Cristiano Gori**

*Le politiche per gli anziani non autosufficienti stanno vivendo in Italia una fase segnata da una profonda incertezza e non è affatto chiaro quale traiettoria seguiranno nel prossimo futuro. Se si vuole passare dall'attuale età dell'incertezza a una stagione di rinnovato sviluppo del settore si devono, innanzitutto, ridefinire i termini del dibattito, partendo da uno sguardo sulla realtà del nostro paese. Bisogna, in altre parole, fermarsi a chiedersi quali sono gli ostacoli da superare per costruire un sistema di sostegno agli anziani non autosufficienti, e alle loro famiglie, adatto*

*alla società attuale e futura. È ciò che prova a fare questo articolo, dedicandosi ad alcuni nodi di fondo: la scarsa attenzione dedicata dalla politica; l'accompagnamento di anziani e famiglie nel loro percorso come obiettivo molto dichiarato ma poco raggiunto; la necessità di articolare maggiormente la rete delle risposte a livello locale; il legame sempre più stretto tra non autosufficienza e impoverimento; la radicata immobilità sulla riforma dell'indennità di accompagnamento; l'esigenza di trovare nuovi mix tra il finanziamento pubblico, primario, e quello privato complementare.*

### 1. Introduzione

Discutere le prospettive delle politiche pubbliche di assistenza agli anziani non autosufficienti (*long-term care*, Ltc) in Italia risulta oggi particolarmente complicato. Dopo una lunga epoca di progressivo sviluppo e una successiva fase di contrazione, infatti, il settore vive un periodo che – a differenza dei precedenti – non si presta ad alcuna lettura univoca. Il solo tratto caratterizzante consiste nella totale incertezza sulla direzione che sarà intrapresa nel prossimo futuro.

L'articolo prova a diradare la nebbia, cercando di mettere a fuoco i

\* L'autore ringrazia Rosemarie Tidoli per le puntuali osservazioni a una versione precedente del testo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente dell'autore.

nodi da sciogliere per passare a una nuova fase di rafforzamento. Si tratta di un elenco di problemi da affrontare, e non di soluzioni da realizzare. La scelta di procedere in tal senso è dettata dalla convinzione che per ambire a una stagione di rinnovato sviluppo si debbano, innanzitutto, ridefinire i termini del dibattito, partendo da uno sguardo sulla realtà del nostro paese. In altre parole, oggi, per prima cosa, occorrerebbe chiedersi quali sono gli ostacoli da superare per costruire un sistema di *long-term care* adatto alla società italiana attuale e futura. Diversamente si rischia di reagire all'incertezza insistendo su ricette ormai usurate, buone per altri momenti storici, oppure avanzando ipotesi, magari suggestive, slegate dalla concreta situazione del nostro paese.

Il contributo propone una serie di spunti che si auspica possano risultare d'interesse – ovviamente in misura variabile – per la gran parte del territorio italiano, seppure nella sua eterogeneità. Tali spunti riguardano, come detto, i principali nodi da affrontare: il rapporto con la politica (paragrafo 3), il ruolo degli interventi d'informazione e presa in carico (paragrafo 4), l'articolazione della rete dell'offerta (paragrafo 5), la funzione dell'indennità di accompagnamento (paragrafo 6), il legame tra non autosufficienza e impoverimento (paragrafo 7) e le strategie di finanziamento (paragrafo 8); un breve paragrafo conclusivo, infine, chiude il percorso (paragrafo 9). Prima di tutto, però, è necessario delineare i peculiari contorni della fase che stiamo vivendo (paragrafo 2).

## 2. L'età dell'incertezza

Seppure – considerate in prospettiva storica – risultino relativamente giovani, le politiche pubbliche di assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia hanno già attraversato stadi assai differenti. Hanno iniziato a prendere piede negli anni ottanta: fino al decennio precedente risultavano, invece, marginali poiché gli interventi erano assai limitati, di natura prevalentemente residenziale e destinati a persone impossibilitate ad affrontare la loro situazione attraverso la propria rete familiare o le loro risorse finanziarie. Un ambito residuale, dunque, rivolto sostanzialmente ad anziani soli e in difficoltà economica (Giumelli, 1994).

Negli anni ottanta le politiche pubbliche iniziano a svilupparsi, imboccando un lungo percorso di crescita graduale che si estenderà sino al termine dello scorso decennio. Passo dopo passo, l'offerta si amplia

e si differenzia, e la qualità aumenta. Si assiste così a un miglioramento progressivo del sistema, sempre più accentuato con il trascorrere degli anni, sino a toccare la fase più alta nel decennio 2000-2010. In quel periodo, infatti, le politiche per gli anziani non autosufficienti hanno raggiunto in Italia il massimo livello di espansione. Lo mostrano i dati sull'ampliamento dell'utenza nelle diverse tipologie di interventi<sup>1</sup>, così come gli avanzamenti in progettualità e qualità delle risposte registrati in gran parte del paese.

Giunti alla fine dello scorso decennio, il sistema presentava ancora ampie necessità di miglioramento – in misura e con forme differenti nei vari territori – rispetto alla qualità così come alla quantità delle risposte in campo; si segnalava, tra l'altro, l'insufficienza dell'offerta di servizi alla persona. Inoltre il continuo incremento della popolazione anziana e il mutare del suo profilo (si pensi alla diffusione delle demenze) richiedevano significativi sforzi per modificare le risposte in essere. Ciò detto, le condizioni del settore apparivano più soddisfacenti rispetto al recente passato e l'aspettativa prevalente tra gli addetti ai lavori era che lo sviluppo sarebbe proseguito (Gori e Lamura, 2009). L'irrompere della crisi economica, invece, ha cambiato radicalmente lo scenario. La restrizione della spesa pubblica ha determinato la riduzione delle percentuali di anziani utenti<sup>2</sup> e il clima – nelle realtà del

<sup>1</sup> Tra il 2000 e il 2010, in Italia, la percentuale di persone 65+ in strutture residenziali è salita dal 2% al 2,4%, quella di utenti Adi (Assistenza domiciliare integrata) dall'1,9% al 4,2% e quella dei percettori dell'indennità di accompagnamento dal 5,5% al 12,5%; solo l'utenza dei servizi domiciliari comunali, i Sad (peraltro da sempre quantitativamente marginale nella complessiva offerta pubblica di Ltc) si è ridotta, passando dall'1,8% all'1,5% (Chiatti e al., 2010; Gori, 2010b; Barbabella e al., 2015). Gli incrementi della platea di beneficiari sono rappresentati come percentuale della popolazione anziana: considerando che quest'ultima – nel periodo considerato – è aumentata sensibilmente, l'incremento in valore assoluto è stato superiore.

<sup>2</sup> Tra il 2010 e il 2013, nel nostro paese la percentuale di persone 65+ in strutture residenziali è passata dal 2,4% all'1,9%, quella di utenti Sad dall'1,5% all'1,3% e i beneficiari dell'indennità di accompagnamento dal 12,5% al 12%. L'unico servizio che ha visto proseguire leggermente la crescita dell'utenza è l'Adi (dal 4,2% al 4,3%), un dato condizionato però fortemente dalla presenza di fondi europei temporanei nelle regioni meridionali: se si escludono questi finanziamenti straordinari dal calcolo e si considerano solo le politiche ordinarie, si riscontra una riduzione dell'utenza anche in questo servizio (Barbabella e al., 2015).

welfare locale – è rapidamente mutato: si è passati dalla predominante fiducia nel prosieguo dello sviluppo del settore alla diffusa convinzione che la fase evolutiva fosse conclusa e che il futuro potesse riservare solo arretramenti, sotto ogni punto di vista. Coerentemente con questa percezione, comune tra decisori e operatori, la gran parte dei percorsi di miglioramento qualitativo e di innovazione dell'offerta in atto nei vari territori è stata rallentata o interrotta (Gori e Rusmini, 2015).

Terminata la crisi, si è da poco aperta una nuova fase, dai tratti diversi e indecifrabili<sup>3</sup>. Se in precedenza, infatti, si registrava una direzione evidente – si trattasse di sviluppo o di arretramento – ora, invece, si sperimenta un'assoluta incertezza circa la strada che le politiche per l'assistenza agli anziani non autosufficienti prenderanno nel nostro paese. L'insicurezza riguarda i finanziamenti che saranno disponibili per affrontare una domanda in continua crescita, quindi la platea di beneficiari raggiungibile, così come la possibilità di intraprendere rinnovati percorsi di rafforzamento della qualità e d'innovazione delle risposte fornite. Oggi, dunque, non è affatto chiaro quale traiettoria seguiranno le politiche e immaginarne gli scenari per il prossimo futuro pare sostanzialmente impossibile. Per provare a lasciarsi alle spalle con successo l'età dell'incertezza mi pare che – come anticipato – si debba partire dal mettere a fuoco i nodi da sciogliere nell'attuale sistema pubblico di *long-term care*. È ciò che si proverà a fare di seguito.

### 3. Il rapporto con la politica

La discussione degli ostacoli da superare deve partire – a mio parere – dall'esigua attenzione oggi dedicata dalla politica alla non autosufficienza. La principale manifestazione di tale scarso interesse non risiede nel noto, e sempre più acuto, sotto-finanziamento dei servizi alla persona (cfr. paragrafo 8). Questo è il sintomo più visibile, mentre il più profondo consiste nella frequente rinuncia a cercare migliori risposte alle esigenze degli anziani e delle loro famiglie. Infatti, non solo il tema non rientra tra le priorità di gran parte degli esponenti politici ma anche – e soprattutto – coloro i quali hanno responsabilità amministrative mostrano, perlopiù, una progettualità debole in merito.

<sup>3</sup> Le caratteristiche della fase che stiamo vivendo in Italia presentano, peraltro, varie analogie con quanto accade in numerosi paesi occidentali (Gori, Fernandez e Wittenberg, 2016).

La carenza di progettualità si manifesta a tutti i livelli di governo:

- ♦ Stato: la possibilità di una riforma nazionale tesa a razionalizzare e rafforzare il sistema è stata ampiamente discussa tra la fine degli anni novanta e la conclusione del decennio successivo, senza esiti concreti, per poi scomparire dal dibattito politico.
- ♦ Regioni: nella maggior parte dei casi, le attenzioni riformatrici e le spinte al miglioramento in atto toccano il *long-term care* in misura ridotta. A prima vista, tale aspetto può non emergere perché sovente il potenziamento delle politiche per i non autosufficienti costituisce un obiettivo dichiarato delle amministrazioni regionali, eppure è così. Infatti, i cambiamenti attivati si concentrano sulla realtà sanitaria e interessano ambiti che toccano limitatamente i servizi di Ltc di competenza regionale, quelli socio-sanitari, in particolare i percorsi post-ospedalieri (cure intermedie) e le cronicità (Fattore, Giugiatti e Longo, 2016). La diffusa enfasi su tali interventi come azioni riformatrici nel *long-term care* rappresenta una prova delle difficoltà a riconoscere a quest'ultimo una propria specificità e, dunque, della sua debolezza culturale.
- ♦ Comuni: il servizio sociale comunale è, da tempo, relegato in una posizione marginale in materia di non autosufficienza, dalla quale riesce a intercettare una porzione assai circoscritta delle domande. Il Sad, l'assistenza domiciliare comunale, sperimenta una diffusa difficoltà a disegnare il proprio ruolo in un contesto caratterizzato da profili di elevata gravità dell'anziano e dall'ampia presenza delle assistenti familiari («badanti») (Tidoli, 2016). Rispetto all'allocatione delle risorse, d'altra parte, la percentuale della (ridotta) spesa sociale complessiva delle municipalità destinata agli anziani non autosufficienti è in calo dalla seconda metà dello scorso decennio (Barbabella e al., 2015).

Quali sono le cause di una simile carenza di progettualità ad ogni livello? Possiamo escludere che si tratti dell'assenza di aree critiche sulle quali sarebbe necessario intervenire: queste, invece, certo non mancano (alcune tra le principali sono riprese più avanti). Una nota interpretazione ne individua le radici in un diffuso fenomeno di rimozione. La non autosufficienza, secondo tale lettura, non diventerebbe tema d'interesse prioritario per la politica perché la maggioranza della popolazione – composta da persone in altre fasce d'età – tenderebbe, appunto, a rimuoverla per una semplice ragione: nessuno di noi desidera ricordare che lui stesso potrebbe diventare, un domani, un anziano non autosufficiente (ad es. Gori, 1984). Tale spiegazione, secondo me, è risultata assai pertinente sino a un recente passato mentre con il



successivo mutamento demografico è progressivamente diventata meno calzante. Infatti, se – sino a qualche decennio fa – gli anziani non autosufficienti costituivano una parte del tutto minoritaria della società, oggi non è più così: gli individui in questa condizione sono aumentati enormemente e vivono ben più a lungo che in precedenza. In pratica, quasi tutti gli adulti hanno o hanno avuto un genitore fragile, oppure conoscono da vicino qualcuno che vive tale situazione. La non autosufficienza, dunque, non rappresenta più un fenomeno circoscritto al quale la maggior parte delle persone può non voler pensare, bensì una realtà che occupa una posizione centrale nella società. Poiché è già presente nella quotidianità di gran parte di noi, fingere di non vederla non è più possibile. Ritenendo, dunque, che questa interpretazione non abbia più la pregnanza del passato, si possono cercare altre ipotesi per spiegare il ridotto interesse della politica.

Una risiede nella mancanza di una domanda sufficientemente forte di migliori risposte da parte della popolazione interessata. Il modello italiano di assistenza pubblica si fonda oggi su una bassa offerta di servizi e un'elevata diffusione dell'indennità di accompagnamento, utilizzata perlopiù come contributo al costo delle assistenti familiari. Si tratta di un assetto che scarica sulla famiglia la responsabilità di organizzare l'assistenza (agendo, nella maggior parte dei casi, come «case manager» di se stessa) e che, sovente, richiede ai suoi componenti anche un significativo impegno diretto nel *care* dell'anziano fragile, così come un rilevante sforzo economico. È superfluo ricordare qui le svariate conseguenze negative che un simile quadro causa alle famiglie: seguendo l'ipotesi menzionata sopra, però, tutto ciò non produrrebbe nei soggetti coinvolti uno scontento tale da indurli a chiedere con vigore risposte pubbliche diverse e più adeguate. Una simile tesi smentirebbe le previsioni a lungo elaborate da molti osservatori, me compreso, i quali ritenevano che con il susseguirsi di nuove generazioni di familiari curanti sarebbero aumentate le richieste di un migliore intervento pubblico. Si pensava, infatti, che l'intreccio tra crescente occupazione femminile, maggiore grado di istruzione e più elevate aspettative sulla possibilità di disporre del proprio tempo avrebbe spinto le persone coinvolte in questa direzione. Invece, se l'ipotesi qui prospettata fosse vera, ci troveremmo davanti a uno scenario ben diverso, legato probabilmente al complessivo venir meno delle aspettative di miglioramento della propria condizione – quasi una sorta di «rassegnazione» che tocca oggi la nostra intera società – e al profondo radicamento dell'approccio familista alla cura nel nostro paese.

Un'altra spiegazione possibile riguarda la debolezza dei soggetti organizzati che dovrebbero veicolare la domanda di migliori interventi pubblici nei confronti della politica. Seguendo tale interpretazione, il problema risiederebbe nell'inadeguata influenza degli attori sociali a tutela degli anziani non autosufficienti e delle loro famiglie. È un fenomeno, peraltro, comune all'intera Europa: tutte le ricerche comparative sottolineano la loro ben minore capacità di pressione politica rispetto alle associazioni che rappresentano la disabilità (ad es. Ranci e Pavolini, 2013). I principali attori sociali interessati all'insieme della popolazione anziana non autosufficiente sono i sindacati pensionati. Questi ultimi erano, in passato, concentrati sulla rappresentanza degli anziani in quanto pensionati (quindi beneficiari della previdenza) e non come persone potenzialmente non autosufficienti (dunque utenti di Ltc). Sebbene negli anni la loro capacità di tutelare chi versa in questa condizione si sia progressivamente rafforzata, tale cammino non avrebbe – in base a questa lettura – ancora prodotto i frutti sperati. Non sono in grado di valutare il rilievo di queste due interpretazioni, che non si escludono tra loro, e non esistono dati di ricerca sufficientemente solidi da impiegare a tal fine; peraltro, si possono certamente individuare altre spiegazioni plausibili. Quello che è certo è che, per puntare ad un nuovo sviluppo del settore, il nodo della debole attenzione da parte della politica – e delle sue cause – non può essere eluso.

#### *4. L'accompagnamento di anziani e famiglie nel loro percorso*

Di quale intervento le famiglie e gli anziani sentono oggi maggiormente la mancanza in Italia? Le ricerche disponibili e l'esperienza concreta forniscono una risposta concorde: essere accompagnati ad affrontare la non autosufficienza (e tutto ciò che implica a livello organizzativo, psicologico ed economico) grazie a informazioni, suggerimenti, indicazioni su dove rivolgersi e quali servizi ricevere, affiancamento nella definizione del mix di risposte, consigli su come affrontare gli impegni di cura, e così via. Chiedono, cioè, un insieme di azioni che – nel linguaggio del welfare – spazia da attività informative ben strutturate, a sostegni nell'accesso, alla presa in carico, sino all'accompagnamento nel corso del tempo da parte di figure di riferimento precise (*case manager*). La richiesta si articola diversamente nelle varie fasi della non autosufficienza – pensiamo, ad esempio, alle differenti esigenze che si presentano al momento dell'esordio o quando, per qua-

lunque ragione, ne mutano le caratteristiche. Tutte, però, sono accomunate dal medesimo bisogno: prima ancora di specifici servizi o contributi economici, famiglie e anziani chiedono di essere affiancati nelle varie tappe del loro percorso<sup>4</sup>.

L'utilità delle funzioni di informazione, presa in carico e *case management*, nonché la loro efficacia per anziani e *caregiver*, sono note da decenni nella letteratura scientifica internazionale. Nel dibattito italiano, altresì, ne è stata riconosciuta la necessità all'inizio degli anni novanta<sup>5</sup>, e da allora tali strumenti sono stati oggetto di ricerche e di importanti sperimentazioni (ad es. Bernabei e al., 1998), così come di varie esperienze locali positive. Studi e convegni che ne sottolineano la centralità non si contano. Questa consapevolezza è oggi ampiamente diffusa tra gli operatori e accompagnare anziano e famiglia nel proprio percorso figura da tempo tra le priorità dei decisori: non esiste documento programmatico o normativo che non lo indichi come elemento fondamentale e irrinunciabile della relazione d'aiuto, soffermandosi in particolare sul concetto di «presa in carico», al quale è dedicato ampio spazio in tutti gli atti.

In sintesi, le famiglie le richiedono, gli studi e varie esperienze mostrano che sono decisive e le politiche pubbliche le inseriscono sempre come obiettivo prioritario. Eppure, i risultati di ricerca disponibili mostrano che – in molte parti del paese – le attività di informazione, accompagnamento, presa in carico non sono presenti in maniera tale da rispondere adeguatamente alle esigenze delle famiglie<sup>6</sup>.

Tale situazione determina, non di rado, un sentimento di frustrazione tra gli operatori, soprattutto quelli con maggiore esperienza. Essi, infatti, ben sanno che in materia di affiancamento di anziani e famiglie non si tratta di «inventare» nuove soluzioni poiché gli interventi da realizzare sono noti. Il problema, invece, è che spesso – per un motivo o per l'altro – non si riesce a tradurli in pratica.

In che modo porsi davanti a questi dati di fatto? Il punto in discussio-

<sup>4</sup> Tra le diverse indagini che lo mostrano si vedano, recentemente, Arlotti (2015); Spadini e Vaccaro (2016).

<sup>5</sup> Ad esempio nel Progetto Obiettivo, *Tutela della salute degli anziani*, pubblicato dal Ministero della Salute nel 1992.

<sup>6</sup> Dati, informazioni e riflessioni sul punto si possono trovare in numerosi contributi dei Rapporti sull'assistenza agli anziani non autosufficienti che il Network Non autosufficienza, ideato e coordinato da chi scrive, pubblica regolarmente dal 2009. I Rapporti sono scaricabili gratuitamente da [www.maggioli.it/rna](http://www.maggioli.it/rna).

ne costituisce un esempio paradigmatico dell'approccio indispensabile per superare con successo l'età dell'incertezza (cfr. introduzione): ridefinire i termini del dibattito a partire da uno sguardo sulla realtà. Non ci si può più limitare, infatti, a considerare come un obiettivo dichiarato l'affiancamento di anziani e famiglie nel loro cammino, dopo averne debitamente sottolineato l'importanza e individuato gli strumenti da utilizzare allo scopo. Ora occorre fare il passo successivo, focalizzandosi sul fatto che questo obiettivo (immancabilmente richiamato, ma che gli addetti ai lavori sanno assai difficile da raggiungere) perlopiù non viene realizzato, interrogandosi sugli ostacoli e studiando le opportune strategie per rimuoverli. Si tratta, in altre parole, di comprendere quali sono le condizioni per arrivarvi e di concentrarsi su come tradurle in pratica. Continuare esclusivamente a citarlo sulla carta senza individuare i concreti presupposti per conseguirlo, invece, non potrebbe che accrescere frustrazione e disincanto.

Su questo – così come su altri aspetti del *long-term care* – la vera innovazione non è, per dirla con gli economisti, «di prodotto» (individuare un nuovo servizio), bensì «di processo» (trovare modalità operative nuove per far funzionare nella pratica soluzioni ben note, ma di difficile realizzabilità). È un tipo d'innovazione particolarmente impegnativa, perché non ha il fascino che l'attivazione di ogni nuova risposta porta con sé e obbliga chi lavora nella rete del welfare locale a interrogarsi sulle proprie difficoltà.

Le ragioni delle difficoltà ad accompagnare anziani e famiglie possono essere varie, legate alle specificità dei contesti, e sono da investigare a diversi piani: gli strumenti utilizzati, l'organizzazione dei servizi, le disponibilità di personale, le politiche, le strategie di finanziamento ed altro ancora. Non ho ipotesi precise da formulare in merito a tali motivazioni, di nuovo temo di porre una domanda senza offrire risposte. D'altra parte, sono persuaso che spostare il dibattito sul percorso dalla definizione dell'obiettivo agli ostacoli da superare nel perseguirlo costituisca l'unica strada per provare, effettivamente, a raggiungerlo.

### 5. L'articolazione della rete di offerta

Nel recente passato, il progressivo ampliamento della rete locale dei servizi a titolarità pubblica è stato accompagnato – in gran parte del paese – dalla sua concentrazione su due poli. Da una parte, l'assistenza domiciliare integrata (Adi), con risposte di natura perlopiù in-

fermieristico-sanitaria, che generalmente eroga pochi interventi per caso, attraverso un approccio principalmente prestazionale e per periodi di tempo circoscritti. Dall'altra, le strutture residenziali, focalizzate su anziani in condizioni ben più critiche rispetto al passato e che richiedono, dunque, un'assistenza sempre più impegnativa. L'altro attore in campo, cioè il servizio sociale comunale, sperimenta da tempo una riduzione del proprio intervento domiciliare (Sad), la cui estensione risulta oggi assai ridotta (cfr. paragrafo 3).

Il welfare territoriale, in sintesi, si è venuto sempre più articolando principalmente tra un'Adi prevalentemente prestazionale e una residenzialità destinata a chi si trova in condizioni particolarmente gravi (Gori, 2012). La complessiva rete dei servizi, così configurata, risulta evidentemente incompleta. L'insieme delle risposte presenti nei territori, infatti, lascia un ampio spazio vuoto tra queste due unità di offerta: mancano ulteriori tipologie d'interventi capaci di riempirlo e di soddisfare così le tante esigenze degli anziani che non trovano corrispondenza nei servizi esistenti. La necessità di articolare maggiormente le modalità di risposte disponibili è sempre più riconosciuta e in molte realtà locali sono in corso riflessioni, sperimentazioni e innovazioni in tale direzione, mentre in altre alcuni interventi sono già a regime. Diverse sono le soluzioni che si possono mettere in campo, sulle quali non è possibile qui soffermarsi. Il nocciolo della questione è che confrontarsi con l'esigenza di diversificare e ampliare l'insieme degli interventi esistenti costituisce una sfida fondamentale da affrontare per superare l'età dell'incertezza, tema con il quale bisognerà fare i conti costantemente negli anni a venire.

Se consideriamo la realtà del welfare locale, questo è – insieme alla costruzione di effettive capacità di affiancamento e presa in carico – l'altro grande impegno strategico che tocca, seppur in misura variabile, i diversi contesti italiani. Le due sfide guardano in direzioni opposte – l'una richiede di differenziare le risposte, l'altra di ricondurle a unitarietà nel percorso di chi è coinvolto – ma perseguono il medesimo obiettivo: una migliore capacità di governare la rete dei servizi.

Tra le varie piste di lavoro possibili, particolarmente promettente pare lo sviluppo della cosiddetta residenzialità leggera, cioè un insieme di soluzioni abitative «intermedie» destinate ad anziani che richiedono qualche forma di sostegno ma non si trovano in condizioni di grave compromissione socio-sanitaria e necessità di assistenza continua, motivi che abitualmente determinano il ricovero nelle strutture residenziali «tradizionali». Si tratta di persone, in altre parole, che – per

vari motivi – non possono più vivere nella propria abitazione ma che non rientrano nel target della residenzialità standard. La residenzialità leggera comprende numerose offerte, le cui diverse denominazioni (ad esempio alloggi protetti, comunità alloggio, residenza assistenza) riflettono una grande varietà d'interventi rivolti a persone in condizioni eterogenee. È un laboratorio aperto, nel quale si confrontano una varietà di ipotesi e soluzioni (Giunco, 2014).

Pertanto, la residenzialità leggera qui discussa mira a colmare il «vuoto» esistente tra l'assistenza a casa e quella in strutture residenziali. È un ambito diverso da quello delle cosiddette cure intermedie, cioè interventi di post-acuzie e di riabilitazione, che occupano lo spazio tra ospedale e domicilio o servizi di comunità, alle quali oggi le riforme sanitarie in atto dedicano particolare attenzione (cfr. paragrafo 3). In questo caso si tratta di un'estensione di minore intensità delle cure ospedaliere, il cui tempo di utilizzo è breve e che, contrariamente alla residenzialità leggera, si rifà a modelli d'intervento di stampo prevalentemente sanitario.

## 6. *L'indennità di accompagnamento*

Spostandosi dagli interventi locali a quelli di titolarità statale, lo sguardo si rivolge all'indennità di accompagnamento. Le analisi in merito concordano, da tempo, nell'evidenziarne alcune criticità strutturali. Primo, l'importo uguale per tutti gli utenti<sup>7</sup> impedisce di rispondere in modo appropriato alle diverse situazioni, in particolare a quelle caratterizzate da elevati bisogni assistenziali e ridotte disponibilità economiche; tale limite è acuito dall'esistenza di un legame sempre più stretto tra non autosufficienza e rischio di povertà (cfr. paragrafo 7). Secondo, l'inadeguatezza delle modalità di accertamento dei requisiti per ricevere l'indennità, e dei relativi controlli, crea le condizioni per un'estrema variabilità regionale nelle percentuali di utenti anziani, con valori che nel meridione sono così elevati da non risultare giustificabili né con la maggiore presenza di disabilità<sup>8</sup> né con la minore offerta di

<sup>7</sup> L'importo mensile è pari a 515 euro al mese (anno 2017). L'unica categoria di beneficiari a ricevere una cifra superiore sono i ciechi civili assoluti, la cui specificità non è qui discussa.

<sup>8</sup> Come noto, i tassi di disabilità risultano abitualmente più elevati nei contesti con minore sviluppo economico e livello d'istruzione, come appunto il Sud rispetto al resto del paese.

servizi in quelle aree rispetto al resto del paese (Gori, 2010). Terzo, l'assenza di qualsivoglia vincolo o forma di controllo determina l'impossibilità di verificare gli scopi per i quali il contributo economico viene impiegato così come la qualità del *care* fornito grazie ad esso, impedendo anche la tutela dei *caregiver* coinvolti, siano essi familiari o professionali («badanti»). Infine, la sua erogazione non è legata alla possibilità di ricevere quei servizi di informazione, orientamento, presa in carico, dei quali – come si è già evidenziato (cfr. paragrafo 4) – le famiglie soffrono la carenza (ad es. Da Roit, 2008; Facchini, 2009). Da tempo, tuttavia, si vive una schizofrenia tra la riflessione di natura tecnica e il confronto politico.

Infatti, mentre la prima si concentra sugli aspetti sopra elencati, il secondo s'interessa all'indennità prevalentemente per raffigurarla come fonte d'inefficiente utilizzo di risorse pubbliche, sprechi e fenomeni corruttivi. Ciò accade ciclicamente: è successo durante il Governo Berlusconi 2008-2011, con una forte eco mediatica e modalità particolarmente sgradevoli, ma vi sono stati altri casi nel tempo<sup>9</sup>. La presenza di problemi di rilievo è indubbia, si è già detto, ma sinora questi periodici attacchi non ne hanno promosso la risoluzione. La loro conseguenza principale è consistita, invece, nel radicare tra gli *stakeholders* interessati, i più agguerriti dei quali sono le associazioni delle persone con disabilità, la convinzione che, per chi ne ha effettivamente bisogno, l'esito di qualunque tentativo di riformare l'indennità non possa che sfociare nella minor possibilità di riceverla. Si è così creato – e, temo, sedimentato – un clima nel quale l'ipotesi che si possa rivedere questo beneficio al fine di migliorare le risposte alla popolazione coinvolta trova poco credito.

Abbiamo, dunque, l'intervento di Ltc con il maggior numero di utenti<sup>10</sup> che necessiterebbe di profonde revisioni migliorative mentre la maggioranza dei soggetti interessati è avversa a ogni cambiamento, ritenendo che qualunque percorso riformatore non potrebbe che concludersi con un esito peggiorativo. Uscire da questa consolidata situa-

<sup>9</sup> Ad esempio, le analisi sulla spesa per l'indennità di accompagnamento compiute dal commissario alla *Spending review* Cottarelli durante il Governo Letta (2013-2014). Complessivamente, seppure attacchi all'indennità di accompagnamento siano nel tempo provenuti da tutti gli schieramenti politici, i più decisi sono giunti dalle forze di centro-destra.

<sup>10</sup> Cfr. note 2 e 3. Inoltre, l'indennità assorbe la metà della complessiva spesa pubblica per la non autosufficienza (Rgs, 2016).

zione di stallo costituisce un obiettivo fondamentale per superare l'età dell'incertezza.

A tal fine, bisognerebbe dare centralità ai contenuti. Mi pare, infatti, che le principali auspicabili linee di trasformazione siano condivise da tutti coloro i quali desiderano lo sviluppo del settore:

- ♦ criteri di accesso: conferma della possibilità di ricevere la misura in base al solo bisogno assistenziale (vedi sotto), da valutare attraverso modalità di accertamento della non autosufficienza riviste;
- ♦ importo: dall'attuale somma fissa alla differenziazione secondo le necessità assistenziali e le condizioni economiche dei richiedenti;
- ♦ modalità di utilizzo: forme di verifica dell'effettivo impiego dell'importo e promozione del suo utilizzo per ricorrere a soggetti accreditati, siano essi organizzazioni o individui («badanti»);
- ♦ informazione: fruizione dell'indennità collegata alla possibilità di ricevere servizi di informazione e *case management*, in connessione con i servizi locali<sup>11</sup>.

Evidentemente ognuno di questi aspetti porta con sé una varietà di complicazioni tecniche sulle quali lavorare, ma un insieme di contenuti condivisi dai quali partire esiste.

Infine, meritano qualche parola ulteriore i criteri di accesso. È affiorata a più riprese l'ipotesi che, per ricevere l'indennità, si debba affiancare al bisogno assistenziale la prova dei mezzi, che richiede di avere risorse economiche inferiori a una determinata soglia. Bisogna, tuttavia, notare come nella maggior parte dei paesi europei le misure equivalenti all'accompagnamento vengano fornite esclusivamente sulla base del bisogno assistenziale. Non è un caso. Il presupposto comune, infatti, risiede nel considerare l'assistenza agli anziani non autosufficienti un diritto di cittadinanza, che in quanto tale è indipendente dalle disponibilità economiche delle persone, alla stessa stregua della sanità. Così come quest'ultima, il *long-term care* pubblico è ritenuto un diritto di tutta la popolazione e non solo di coloro che non possono permettersi soluzioni private. Spesso, a differenza del nostro paese, è l'importo a essere graduato secondo il bisogno e le possibilità economiche, così da adattarsi alle diverse condizioni degli utenti<sup>12</sup>. Ovvero:

<sup>11</sup> Si tratterebbe di procedere con l'indennità nella stessa direzione suggerita per i servizi locali al paragrafo 4.

<sup>12</sup> Dal punto di vista concettuale, si può proseguire nell'analogia con la sanità: universalismo nell'accesso e poi risposte graduate in base ai bisogni e contributi alla spesa da parte di chi li può sostenere (ticket).



tutti i cittadini allo stesso modo hanno titolo a ricevere l'indennità; l'ammontare, invece, varia in base alla necessità di assistenza e alla condizione economica degli utenti. Muoversi in questa direzione è ciò che, per l'appunto, viene suggerito sopra.

### 7. *Il legame tra non autosufficienza e impoverimento*

Nei precedenti paragrafi sono stati esaminati alcuni nodi da sciogliere riguardanti gli interventi locali (affiancamento di anziani e famiglie nel loro percorso, articolazione della rete di offerta) e quello statale (indennità di accompagnamento). Voglio ora soffermarmi, invece, non su una specifica risposta bensì su un aspetto che riguarda l'intero sistema di Ltc nell'età dell'incertezza: il legame tra non autosufficienza e rischio d'impoverimento.

Gli anziani di oggi, considerati nel loro insieme, costituiscono la fascia di popolazione italiana più protetta rispetto alla povertà e che ha sofferto in misura meno acuta della recente crisi economica, grazie al combinato disposto della possibilità – avuta durante la propria vita – di accumulare risorse economiche e dei trattamenti previdenziali rivolti loro (Baldini, 2015). Il rischio di povertà, dunque, non colpisce indistintamente la popolazione anziana ma, al suo interno, si rivolge in modo particolare ai non autosufficienti e alle rispettive famiglie: in questo gruppo tale rischio è aumentato in misura significativa rispetto a prima della crisi (Luppi, 2015).

L'assetto attuale delle politiche pubbliche di welfare non sembra in grado di arginare il pericolo. E anzi il nesso tra famiglie con ridotte disponibilità economiche, significativo incremento di spese dovuto alla non autosufficienza di un componente anziano e peggioramento delle proprie condizioni, non di rado con fenomeni di vero e proprio impoverimento, è presente nell'Italia di oggi in tutta la sua dirompente semplicità. Luppi (2015), ad esempio, dimostra che i nuclei con anziani con un'incidenza delle spese di cura sul reddito familiare superiore al 20% presentano una percentuale più che doppia, rispetto alla popolazione di riferimento, di cadere in povertà<sup>13</sup>. Non pare necessario

<sup>13</sup> L'elaborazione di Luppi, alla quale si fa qui riferimento, utilizza la definizione Eurostat di povertà relativa: sono in tale condizione le famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% di quello mediano nazionale.

sottolineare come questi fenomeni riguardino l'intero nucleo familiare, con molteplici ripercussioni sui suoi diversi componenti.

I versanti delle politiche di *long-term care* sui quali agire per fronteggiare il problema sono diversi: a) la già menzionata graduazione dell'importo dell'indennità di accompagnamento in base ai bisogni assistenziali ed alle condizioni economiche degli utenti, b) forme di modulazione dell'importo della retta in strutture residenziali secondo le disponibilità di chi la paga (Pesaresi, 2016), c) e, più in generale, nuove modalità di suddivisione della spesa tra finanziamento pubblico e privato, si veda oltre. Lo spazio per innovare è ampio, certo è che il legame tra non autosufficienza e impoverimento dovrà essere al centro dell'attenzione d'ora in avanti.

## 8. Il finanziamento

Il nodo delle risorse economiche dedicate all'intervento pubblico nel *long-term care* attraversa tutte le tematiche affrontate sin qui. L'intero sistema è, senza dubbio, finanziato in misura insufficiente<sup>14</sup>, ma tale valutazione dev'essere fatta considerando separatamente le componenti dei contributi monetari<sup>15</sup> e dei servizi alla persona forniti dal welfare locale. Le analisi disponibili, infatti, concordano nell'indicare quale principale criticità italiana lo scarso investimento dedicato a questi ultimi; non a caso, siamo ai posti più bassi delle graduatorie europee in merito (ad es. Greve, 2017). In altre parole, il maggiore problema della spesa pubblica consiste nel sotto-finanziamento dei servizi. Peraltro l'ulteriore invecchiamento della popolazione atteso nel prossimo futuro – soprattutto l'aumento particolarmente rapido dei grandi anziani (80+), che costituiscono i principali utenti di Ltc – incrementerà il fabbisogno di risorse<sup>16</sup>.

Come rispondere alla necessità di maggiori finanziamenti? Da più parti – in Italia e non solo – la strada per uscire dalla stretta tra vincoli

<sup>14</sup> Il punto è ampiamente trattato nei diversi Rapporti di Nna.

<sup>15</sup> I contributi monetari corrispondono in grandissima parte all'indennità di accompagnamento, di titolarità dello Stato, con l'aggiunta di una componente residuale dedicata agli assegni di cura di Comuni e Regioni (Rgs, 2016).

<sup>16</sup> Le stime sull'incremento del fabbisogno finanziario nei prossimi anni sono varie e accompagnate da un significativo grado d'incertezza. Non è possibile, dunque, fissare riferimenti precisi (Rgs, 2016; Lipszyc, Sail e Xavier, 2012).

di bilancio e pressioni demografiche viene individuata nello sviluppo di fondi privati. Questi ultimi si articolano in varie tipologie, che spaziano da forme di assicurazione collettiva (le principali, delle quali beneficiano gli appartenenti alle categorie professionali che le inseriscono nel proprio contratto collettivo<sup>17</sup>), ad assicurazioni di natura individuale.

Il dibattito scientifico internazionale, tuttavia, ha mostrato – in maniera univoca – che non si può trovare qui la principale risposta alla crescente domanda di assistenza (ad es. Ocse, 2011; Health Economics, 2015). Come ha concluso un noto studio Ocse: «i fondi assicurativi privati hanno alcune potenzialità, ma paiono destinati a rimanere prodotti di nicchia» (Ocse, 2011, p. 258). Non ci si può aspettare, infatti, che raggiungano la parte maggioritaria della popolazione, anche mettendo in campo tutti i possibili incentivi (a partire dalle agevolazioni fiscali): non a caso, in nessun paese occidentale – compresi quelli dove vi si investe da più tempo – ciò avviene (Gori, Fernandez e Wittenberg, 2016). I fondi tendono, peraltro, a coprire perlopiù alcuni tra i segmenti della società che già versano nelle migliori condizioni socio-economiche<sup>18</sup>.

Se si vogliono fornire interventi consoni, dunque, la principale risposta ai crescenti bisogni di LTC non può che provenire da un adeguato finanziamento pubblico. Per quanto questo costituisca un obiettivo evidentemente complicato, bisogna accettare il fatto che non esistono alternative. D'altra parte, poiché l'impegno pubblico potrà comunque coprire una parte circoscritta dei bisogni, è necessario costruire mix di finanziamento ben congegnati con le risorse private. Le menzionate forme assicurative private possono svolgere un efficace ruolo integrativo e, anzi, l'esperienza – è il caso di Francia e Germania – mostra che si sviluppano più ampiamente quando si integrano e si coordinano con l'intervento pubblico debitamente potenziato.

La possibilità di reperire maggiori risorse pubbliche, da destinare soprattutto per i servizi alla persona, dipenderà dalla capacità di sciogliere il nodo del rapporto con la politica (cfr. paragrafo 3). Si scrive risorse economiche, infatti, ma si legge scelte politiche: il punto consiste nel riuscire a trovare uno spazio per il *long-term care* tra le priorità

<sup>17</sup> Nella contrattazione nazionale o in quella decentrata.

<sup>18</sup> Le assicurazioni private collettive, le più diffuse, in Italia sono maggiormente presenti nel Centro-Nord, nelle grandi imprese, nel terziario avanzato e tra i lavoratori dipendenti (Pavolini, Ascoli e Mirabile, 2013).

del paese. Notevoli incrementi per il settore si potrebbero, peraltro, ottenere con importi di spesa che risultano di portata contenuta rispetto al volume complessivo del bilancio pubblico<sup>19</sup>. D'altra parte, attraversiamo una fase storica segnata dal complicato intreccio tra i crescenti vincoli ai quali quest'ultimo è sottoposto e le richieste di maggiori finanziamenti provenienti da molteplici settori. I margini di azione sono, dunque, ristretti ma se non si trova modo di sfruttarli al meglio, l'abbandono dell'età dell'incertezza rimarrà una chimera.

Una strategia efficace per il finanziamento – è qui da rimarcare – non può certo fermarsi alla legittima rivendicazione di un ruolo primario dell'attore pubblico. Si tratta, infatti, di un approccio parziale e perdente. Bisogna, invece, come detto, lavorare nella ricerca di adeguate combinazioni con le risorse private, agendo su diversi fronti. Uno riguarda una modulazione degli interventi pubblici capace di tenere meglio in considerazione condizioni e possibilità degli utenti; è il punto toccato sopra con riferimento ad indennità di accompagnamento e rette delle strutture. Un altro fronte concerne la valorizzazione delle disponibilità economiche degli anziani, sovente dotati di reddito contenuto ma di significativi patrimoni (soprattutto casa ed altri beni immobili<sup>20</sup>). Infine, si tratta di incentivare forme di accumulazione di risorse che contribuiscano ad affrontare il rischio di futura non autosufficienza, a partire dai fondi privati discussi sopra.

La sfida consiste nell'approfondire questi diversi temi e nel collocarli in una visione complessiva che cerchi di rispondere alla domanda: «Qual è una modalità opportuna di suddivisione dei costi economici di Ltc tra la collettività (finanziamento pubblico), gli anziani e le famiglie, nella società di oggi e di domani?». Richiedono questo sforzo sia argomenti di sostenibilità, laddove come anticipato il pubblico può e potrà rispondere solo a una parte dei bisogni, sia di equità, al fine di

<sup>19</sup> Attualizzando le stime di uno studio di qualche anno fa, per rispondere adeguatamente alla popolazione anziana non autosufficiente la spesa dedicata dovrebbe salire dall'attuale 1,27 a circa l'1,7% del Pil (Gori, 2010c). Come termini di paragone, la spesa pubblica per la complessiva protezione sociale è il 30,3% del Pil, quella al netto degli interessi sul debito il 46,1% e la spesa complessiva il 50,3% (dati 2015).

<sup>20</sup> Questo tema è, da anni, oggetto di uno stimolante dibattito, tra teoria e pratica. Numerosi gli spunti, in particolare la crescente attenzione ricevuta dalle forme di prestito vitalizio ipotecario (*reverse mortgage*) rispetto a quelle di vendita della nuda proprietà dell'abitazione.

fronteggiare il menzionato legame tra non autosufficienza e impoverimento e di far sì che chi ha di più possa contribuire maggiormente<sup>21</sup>.

## 9. Conclusioni

Le politiche per gli anziani non autosufficienti in Italia vivono una fase inedita, segnata da una profonda incertezza circa le loro prospettive future. Per tendere verso un periodo di rinnovato sviluppo, a mio parere, si devono ridefinire i termini del dibattito, a partire da uno sguardo sull'attuale realtà degli interventi, le difficoltà esistenti e le possibili strade per superarle.

Seguendo tale prospettiva, l'articolo ha messo a fuoco diverse tra le principali criticità da affrontare, proponendo per ognuna diversi spunti. Sono stati così toccati alcuni, ineludibili, temi di fondo:

- ♦ la scarsa attenzione dedicata dalla politica agli anziani non autosufficienti;
- ♦ l'accompagnamento di anziani e famiglie nel loro percorso come obiettivo ampiamente, e da tempo, dichiarato, ma sovente non raggiunto;
- ♦ la necessità di articolare maggiormente la rete delle risposte a livello locale;
- ♦ il legame sempre più stretto tra non autosufficienza e impoverimento;
- ♦ la radicata immobilità sulla riforma dell'indennità di accompagnamento;
- ♦ l'esigenza di trovare nuovi mix tra il finanziamento pubblico, primario, e quello privato complementare.

Si tratta di questioni evidentemente ampie e complesse che, pertanto, nelle pagine precedenti è stato possibile solo sfiorare. Su ognuna sarebbe utile una ripresa del confronto, che coinvolga chi opera, chi decide e chi fa ricerca. Se vogliamo puntare a un futuro positivo per il *long-term care* in Italia, il lavoro non manca.

<sup>21</sup> La ricerca di opportuni mix di finanziamento pubblico-privato è un tema che da anni riceve sempre maggiore interesse a livello internazionale e, dunque, rispetto al quale si può particolarmente beneficiare dal confronto con gli altri paesi (ad es. Rodrigues, 2015; Swartz, 2013).

## Riferimenti bibliografici

- Arlotti M., 2015, *Bisogni e cura familiare: un'indagine esplorativa*, in Arlotti M., Catena L. e Genova A. (a cura di), *La dimensione territoriale dell'integrazione*, Carocci, Roma, pp. 101-116.
- Baldini M., 2015, *Taxation Policies and the Welfare State*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a Comparative Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Barbabella F., Chiatti C. e Di Rosa M., 2015, *La bussola di NNA: lo stato dell'arte basato sui dati*, in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. 5° Rapporto - Un futuro da ricostruire*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 15-34.
- Bernabei R., Landi F. e Gambassi G., 1998, *Randomised Trial of Impact of Model of Integrated Care and Case Management for Older People living in a Community*, «British Medical Journal», vol. 316, n. 7141, pp. 1348-1351.
- Chiatti C., Barbabella F., Lamura G. e Gori C., 2010, *La «bussola» di NNA: lo stato dell'arte basato sui dati*, in Network Non autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. 2° Rapporto*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 13-32.
- Da Roit B., 2008, *Gli anziani beneficiari dell'indennità di accompagnamento. Risultati di un'indagine esplorativa*, in Ranci C. (a cura di), *Tutela la non autosufficienza*, Carocci, Roma.
- Facchini C., 2009, *Gli assegni di accompagnamento nel contesto delle politiche sociali per gli anziani non autosufficienti*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 1, pp. 65-78.
- Fattore G., Giugiatti A. e Longo F., 2016, *Il riordino dei servizi sanitari regionali*, in Cergas Bocconi (a cura di), *Rapporto Oasi 2016. Osservatorio sulle aziende e sul sistema sanitario italiano*, Egea, Milano.
- Giumelli G., 1994, *Anziani e assistenza. Dalla carità verso la sicurezza sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Giori D. (a cura di), 1984, *Vecchiaia e società*, il Mulino, Bologna.
- Giunco F. (a cura di), 2014, *Abitare leggero. Verso una nuova generazione di servizi per anziani*, Milano, Fondazione Cariplo, «Quaderni dell'Osservatorio», n. 17, disponibile all'indirizzo internet: [www.fondazionecariplo.it/static/upload/qua/qua\\_abitareleggero\\_web.pdf](http://www.fondazionecariplo.it/static/upload/qua/qua_abitareleggero_web.pdf).
- Gori C., 2010a, *La corsa dell'indennità di accompagnamento: cosa c'è dietro?*, «I Luoghi della Cura», n. 3, pp. 5-10.
- Gori C. (a cura di), 2010b, *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Gori C. (a cura di), 2010c, *Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti*, Progetto promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

- Gori C. e Lamura G., 2009, *Lo scenario complessivo*, in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Rapporto 2009*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 17-34.
- Gori C., 2012, *Home Care in Italy: A System on the Move, in the Opposite Direction to what we Expected*, «Health and Social Care in the Community», vol. 20, n. 3, pp. 255-264.
- Gori C. e Rusmini G., 2015, *La rete dei servizi sotto pressione*, in Network Non autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. 5° Rapporto - Un futuro da ricostruire*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 57-85.
- Gori C., Fernandez J.L. e Wittenberg R. (a cura di), 2016, *Long-Term Care Reforms in Oecd Countries*, Policy Press, Bristol.
- Greve B. (a cura di), 2017, *Long-term Care for the Elderly in Europe*, Routledge, Londra.
- Health Economics, 2015, *Economics of Long-Term Care*, vol. 24, Supplemento n. 1, pp. 1-157.
- Lipszyc B., Sail E. e Xavier A., 2012, *Long-term Care: Need, Use and Expenditure in the EU-27*, European Commission, «Economic Papers», n. 469, Bruxelles.
- Luppi M., 2015, *Non autosufficienza e impoverimento*, in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Quinto Rapporto - Un futuro da ricostruire*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 87-103.
- Ocse, 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-term Care*, Ocse.
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., 2013, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Pesaresi F., 2016, *Quanto costa l'RSA?*, Maggioli, Rimini.
- Ragioneria Generale dello Stato (Rgs), 2016, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Rapporto n. 17*, Roma, Ragioneria generale dello Stato.
- Ranci C. e Pavolini E., 2013, *Institutional Change in Long-Term Care: Actors, Mechanisms and Impacts*, in Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, Springer, New York, pp. 269-314.
- Rodrigues R., 2015, *Long-Term Care: The Problem of Sustainable Financing*, European Commission, Lussemburgo.
- Swartz K., 2013, *Searching for a Balance of Responsibilities: OECD countries Changes Elderly Assistance policies*, «Annual Review of Public Health», n. 34, pp. 397-412.
- Spadin P. e Vaccaro C. (a cura di), 2016, *Cittadini come gli altri? Le condizioni dei malati di Alzheimer e dei loro caregiver*, Franco Angeli, Milano.
- Tidoli R., 2016, *Il Sad anziani: un servizio da ripensare?*, «www.lombardiasociale.it», 17 marzo.

## Per una politica nazionale sulla non autosufficienza

**Raffaele Atti\***

*L'assistenza agli anziani non autosufficienti è ancora in larga parte in carico alle famiglie, che vi fanno fronte con un ampio ricorso alle assistenti familiari. La frammentazione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali e le difficoltà di integrare le varie fonti di finanziamento fanno affermare che non basta aumentare le risorse.*

*Il rifinanziamento pluriennale del Fondo nazionale per la non autosufficienza lo rende strutturale e permette di avviare la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Per essere efficace il Fondo deve far convergere le politiche molto diversificate*

*che le Regioni hanno avviato, puntando sulla qualità della presa in carico, dei piani individuali di assistenza e dell'a integrazione socio-sanitaria. Il prevalere dei trasferimenti monetari non aiuta il decollo di una rete integrata e qualificata di servizi orientati alla domiciliarità. È sempre più urgente una legge quadro nazionale per superare la frammentazione delle competenze, rapportare l'assegno di accompagnamento al fabbisogno assistenziale e ricondurlo al piano di assistenza individuale. In attesa della legge lo Spi ha deciso di costituire un Osservatorio nazionale sulle residenze per anziani.*

### 1. Introduzione

Il nostro paese è ancora privo di una politica nazionale per la non autosufficienza degli anziani. La necessità di confrontarsi con gli effetti complessivi dell'invecchiamento della popolazione, di cui l'aumento degli anziani con diversi gradi di fragilità è una delle conseguenze più dirompenti, non è ancora al centro dell'attenzione della opinione pubblica e delle priorità della politica, con il peso conferito dai dati demografici. «Se già nel 2005 la popolazione con 65 anni e più (19,5%) supera di 5 punti percentuali la popolazione fra 0 e 14 anni (14,1%), nel successivo decennio tale gap si accentua: nel 2015 le persone con 65 anni e più costituiscono il 21,7% della popolazione e quelle fra 0 e 14 anni il 13,8%. L'Italia sconta un crescente “debito demografico”

\* L'autore ringrazia Rosalba Minniti e Oliviero Capuccini per la collaborazione.



nei confronti delle generazioni future in termini di sostenibilità (previdenza, spesa sanitaria, assistenza, welfare): in appena un decennio, l'indice di dipendenza degli anziani passa dal 29,4 del 2005 al 33,7 del 2015 (+14,6%); l'indice di vecchiaia cresce da 138,1 anziani ogni 100 giovani di 0-14 anni del 2005 al 157,7 del 2015 (+14,2%). [...] la popolazione residente in Italia attesa per il prossimo futuro sarà caratterizzata da una composizione per età significativamente invecchiata: se nel 2015 le persone fra 0 e 14 anni rappresentano il 13,8% della popolazione, nel 2065 (secondo lo scenario centrale) si attesteranno al 12,7%. La popolazione di 65 anni e più, di converso, fra il 2015 e il 2065 crescerà dal 21,7% al 32,6%. La popolazione di 85 anni e più, ancora, che nel 2015 rappresenta il 3,2% della popolazione, nel 2065 si dovrebbe attestare al 10,0%. La popolazione in età attiva (fra i 15 e i 64 anni), infine, si contrarrà dal 64,6% del 2015 al 54,7% del 2065» (Istat, 2017).

Va anche osservato che l'aumento del tasso di dipendenza all'aumento della longevità non è automatico: sono la contestuale riduzione del tasso di natalità e l'insufficiente apporto migratorio che aumentano lo squilibrio. In questo senso va rimarcato che la prima azione utile a garantire la sostenibilità dell'invecchiamento della popolazione è una politica economica fortemente orientata alla occupazione, non solo perché l'aumento del tasso di occupazione incrementa le risorse che finanziano il welfare, ma perché l'aumento dell'occupazione è necessario per rendere socialmente sostenibile una politica esplicitamente volta a favorire un saldo migratorio positivo. Lo sviluppo di lavoro nei servizi sociali, in particolare quelli rivolti all'infanzia e agli anziani, è da un lato condizione per aumentare e consolidare il tasso di attività femminile e dall'altro uno dei modi per creare lavoro utile alla collettività.

Davanti a questi dati sembrerebbe che la politica abbia fin qui ritenuto che il tema dell'invecchiamento sia stato sostanzialmente risolto dall'adeguamento dell'età pensionabile all'aspettativa di vita effettuato con la Legge Fornero (n. 241/2011) e che il tema della non autosufficienza abbia un carattere di emergenza solo in relazione alle più gravi patologie disabilitanti e che tutt'al più richieda solo una pur necessaria legislazione di supporto su temi importanti ma, per così dire, complementari al problema, quali i provvedimenti legislativi approvati o in itinere come la legge cd. «dopo di noi» (n. 112/2016) o i vari d.d.l. a sostegno dei *caregivers*.

Le stesse proposte di legge sull'invecchiamento attivo appaiono del tutto inadeguate, schiacciate sul tema del riconoscimento delle attività di utilità sociale.

Prendere atto delle tendenze demografiche richiederebbe invece un riorientamento generale delle politiche pubbliche volto a promuovere un invecchiamento attivo e in salute, a valorizzare l'apporto degli anziani alla vita collettiva, a promuovere comportamenti e stili di vita salubri, a favorire l'accessibilità ai servizi pubblici, ad adattare gli ambienti di lavoro all'aumentata età media dei lavoratori, a ripensare insomma l'organizzazione sociale tenendo conto della quota crescente di popolazione anziana e dell'aumento progressivo dell'età media. Prendere coscienza dei profondi mutamenti strutturali connessi all'invecchiamento porterebbe ad avvertire con urgenza l'esigenza di dotarsi di una politica nazionale per la non autosufficienza e di rispondere alle domande sui suoi contenuti, sui costi e sulla loro sostenibilità.

## *2. Un problema che resta in carico alle famiglie nonostante una spesa pubblica non irrilevante*

Nel 2013 degli oltre 12 milioni di over 65 quasi il 20% era affetto da una o più limitazioni funzionali, quindi circa 2,5 milioni di persone. Il 9,4 viveva una condizione di confinamento (quasi 1 milione e 200.000 persone). Il 12,8% (oltre 1 milione e 600 mila) subiva limitazioni nelle funzioni della vita quotidiana, e il 10,2% soffriva di limitazioni del movimento e oltre 650 mila di limitazioni di vista udito o parola (Nna, 2016).

La spesa per cure di anziani non autosufficienti è stata stimata in 20,5 miliardi di euro nel 2014 pari all'1,27% del Pil, composta da 0,44% di componente sanitaria, da 0,64% dall'indennità di accompagnamento (legge 18/80 e s.m.) e per lo 0,19 % da spesa sociale di Regioni e Comuni (*in*).

Gli anziani non autosufficienti serviti da servizi residenziali erano nel 2012 l'1,7% degli over 65, l'Assistenza domiciliare integrata (Adi) aveva preso in carico il 4,3% e i Servizi di assistenza domiciliare (Sad) l'1,3% (*in*).

In pratica dei 2,5 milioni di persone con esigenze di assistenza circa 1/3 era stata «presa in carico» dai servizi, ma con livelli di intensità molto vari, se si pensa che la copertura annua di Adi (che da sola copre quasi il 60% delle prese in carico) era di 21 ore per utente. Trattandosi di una media si può immaginare che se da un lato per alcuni utenti l'intensità sia tale da prefigurare un sostegno effettivo alla domiciliarità, dall'altro nella maggior parte dei casi si tratta di prestazioni

sanitarie puntuali o di pratiche per rendere possibile la fornitura di ausili. Poco più che una presa in carico «anagrafica».

Non stupisce quindi che si stimi che le famiglie spendano circa 9,4 miliardi per servizi di assistenza familiare (non solo per la componente anziana) dei quali meno di un terzo con regolare contratto di lavoro, mentre si è stimato in 4,5 miliardi l'equivalente valore del lavoro di assistenza prestato da *caregiver* familiari over 65 verso congiunti (*ivi*).

È noto che in generale dal 2005 a oggi le risorse e i servizi pubblici destinati alla non autosufficienza hanno avuto una fase espansiva e poi una fase di contenimento, con dinamiche diversificate tra le Regioni i cui tratti comuni prevalenti sono stati: lo spostamento dalla residenzialità alla domiciliarità e la crescita di servizi semiresidenziali, l'implementazione di interventi e servizi al Sud, grazie ai Fondi europei e al Piano di azione e coesione nelle quattro Regioni in convergenza, i trasferimenti monetari come primo campo sul quale hanno agito le azioni di contrazione della spesa, evidenziando una maggior resilienza dei servizi.

### *3. L'opportunità del Fondo strutturale e l'obiettivo dei Livelli essenziali delle prestazioni per la non autosufficienza*

In assenza di una politica nazionale, le Regioni hanno operato con politiche proprie molto diversificate, contribuendo a un quadro frammentato di risposte che vede da un lato lo Stato intervenire con tre fonti di finanziamento:

- ♦ la spesa sanitaria, che tuttavia è demandata organizzativamente alle Regioni e sulla quale i Livelli essenziali di assistenza nella versione appena approvata hanno scarsa efficacia pratica nel campo dell'assistenza ai non autosufficienti anziani perché alle affermazioni di principio non corrispondono né risorse vincolate, né obiettivi o standard prestazionali da raggiungere;
- ♦ l'assegno di accompagnamento, erogato dall'Inps e del tutto privo di condizionalità;
- ♦ il Fondo nazionale per la non autosufficienza (Fna) ripartito tra le Regioni e con una sola riserva di destinazione del 40% alle cosiddette disabilità gravissime, per altro fino al 2015 definite in modo tanto diverso tra le Regioni stesse, che l'importo pro-capite riferito a quel 40% nel 2015 variava dai 2.480 euro per i 3.431 disabili

classificati gravissimi dal Piemonte ai 67.200 euro della Basilicata per i 26 casi classificati<sup>1</sup>.

Dall'altro lato intervengono le Regioni, con potestà legislativa esclusiva in materia, e i Comuni, titolari della primaria competenza nel campo dell'assistenza agli anziani e ai disabili, a loro volta alle prese con le problematiche relative alla gestione associata negli «ambiti» e all'interfaccia con i servizi sanitari.

In questo contesto è stato accolto positivamente il fatto che con la Legge di bilancio 2016 il Fondo per la non autosufficienza (che istituito nel 2007 ha avuto andamento altalenante nel tempo) sia stato portato a 400 milioni (450 per il 2017) e reso strutturale, e sia stata annunciata la volontà di avviare un percorso per definire Livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale, ai quali destinare le risorse del Fondo nazionale, nel presupposto di un suo, pur graduale, progressivo e certo aumento e da collocare in un Piano nazionale per la non autosufficienza.

Appare tuttavia evidente la sproporzione tra questi obiettivi (un Piano nazionale e i Livelli essenziali delle prestazioni) e le risorse a questi destinate, soprattutto per il fatto che il Fondo rappresenta una quota molto modesta delle risorse pubbliche che, da varie fonti, danno risposte al problema.

Dal nostro punto di vista il Piano nazionale dovrebbe fornire un quadro di riferimento in grado di delineare una strategia nazionale, orientare e coordinare le politiche pubbliche e l'uso delle risorse, proponendo obiettivi da perseguire entro l'arco triennale di riferimento.

In questo quadro la promozione e il sostegno di politiche di prevenzione diffuse dovrebbero avere un ruolo centrale. Come evidenzia Giannelli (2016) se si riesce a contenere il numero di anni nei quali (la) persona necessita di cure continuative facendo una seria prevenzione dei fattori di rischio, il peso relativo di ciascun anno di aumento della vita media sul sistema sanitario può essere molto modesto. Ed è provato che le persone più socialmente deprivate hanno una più elevata aspettativa di vita con disabilità.

<sup>1</sup> Cfr. Il Fondo per la non autosufficienza (2007, 2015), Relazione della Corte dei Conti, dicembre 2016.

#### 4. Politiche regionali molto diversificate

La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni dovrà essere pensata in modo tale da svolgere una funzione di orientamento anche delle risorse spese dalle Regioni e dalle autonomie locali. Infatti in assenza di una politica nazionale si sono strutturate politiche regionali molto diversificate.

La tabella 1 prova a fornire un primo quadro di estrema sintesi dell'articolazione di leggi, fondi e misure adottate dalle Regioni.

Il primo grande spartiacque, che ha come risvolto il livello più o meno elevato di integrazione tra sociale e sanitario, è la confluenza o meno in un unico fondo delle risorse di diversa provenienza (sanitaria e sociale, nazionale e regionale) destinate alla non autosufficienza. Un secondo spartiacque è la dimensione delle risorse proprie aggiuntive a quelle sanitarie. Le Regioni che si sono dotate di una politica regionale per la non autosufficienza, basata sia su una rete di residenzialità e semiresidenzialità che di servizi e prestazioni a sostegno della domiciliarità, hanno investito risorse proprie aggiuntive a quelle «sanitarie» significativamente più alte della quota di Fna.

Basterebbe questo a indicare il fatto che se si vuole affrontare il problema in termini di Piano nazionale e di livelli essenziali delle prestazioni le risorse del Fondo nazionale sono drammaticamente insufficienti.

Il confronto con i dati delle risorse impegnate dagli altri paesi con analoghi problemi di invecchiamento non è agevole. Tuttavia le stime effettuate da diversi soggetti<sup>2</sup> leggono opportunamente il confronto tra i trend di spesa per *long term care* in abbinata a quella sanitaria, stante non solo il rilievo della componente della seconda sul complesso della prima, ma la stretta interdipendenza delle relative politiche.

Per cui un ragionamento sulla dimensione del Fondo che trascuri la continua erosione dei fondi destinati al Servizio sanitario nazionale rischia di essere fuorviante.

La dotazione di servizi residenziali conferma un marcato divario tra le diverse regioni, innanzitutto tra Nord e Sud: dai 3 posti letto ogni 100 anziani nel 2013 del Nord agli 0,8 di Sud e Isole (Montemurro e Petrella, 2016), e la loro adeguatezza andrebbe valutata anche in rapporto alla dinamica dei posti letto delle lungodegenze, in ragione del rilievo empirico che le condizioni degli ospiti delle strutture residenziali sono caratterizzate da gradi sempre più severi di non autosufficienza.

<sup>2</sup> Nna, 2016; Mef, 2016; Fosti e Notarnicola, 2014.

Tabella 1 - Leggi, fondi e misure adottate dalle Regioni in tema di non autosufficienza. Uno schema di sintesi

| Regioni       | L.r. non autosufficienza | Frna specifico | Deliberazione annuale | Sistema di servizi                                                                                                                          | Presenza in carico                                                                                                                                                      | Trasferimenti monetari (se previsti)                                                                                                                                                            |
|---------------|--------------------------|----------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valle D'Aosta | No                       | No             | Sì                    | Solo trasferimenti monetari                                                                                                                 | Unità di valutazione multidisciplinare (Uvm)                                                                                                                            | Assegno di cura, voucher annuali, albo assistenti familiari, contributo rette, contributo disabili sensoriali, contributi vita indipendente                                                     |
| Piemonte      | No                       | Sì             | Sì                    | Adi, Ad, centri diurni di aggregazione sociale, semiresidenziale, residenziale, ricoveri di sollievo, interventi economici, assegno di cura | Con la d.g.r. n. 42/2008 è istituita in ogni distretto l'Uvg, e relativa cartella geriatrica con inserite le Linee guida del Piano assistenziale individualizzato (Pai) | D.g.r. n. 26/2013, buono familiare, assegno di cura                                                                                                                                             |
| Liguria       | No                       | Sì             | Sì                    | Adi, Ad, centri diurni riabilitativi, semiresidenziale, residenziale, sostegno alle cure familiari per la domiciliarità                     | Porta di accesso, Uvm, Aged Plus per la misurazione del grado di non autosufficienza                                                                                    | Assegno di servizio per acquisto servizi socio-assistenziali per anziani n.a. e disabili che non frequentano i centri diurni, assegno mensile modulato per malati Sla e gravissime disabilità   |
| Lombardia     | No                       | Sì             | Sì                    | Adi, Sad, residenze sanitarie assistenziali (Rsa), voucher per la domiciliarità                                                             | Il medico di medicina generale invia l'impegnativa alla azienda territoriale sanitaria, per la valutazione dello stato di non autosufficienza che definisce il Pai      | Assegno di cura - B1 - 1.000 € al mese disabilità gravissime; B2 - 800 € patologie gravi Alzheimer a domicilio; voucher 400 € mese per anziani con Isee 20.000 € per acquisto servizi/caregiver |

segue *Tabella 1 - Leggi, fondi e misure adottate dalle Regioni in tema di non autosufficienza. Uno schema di sintesi*

| Regioni               | L.r. non autosufficienza | Frna specifico | Deliberazione annuale | Sistema di servizi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Presa in carico | Trasferimenti monetari (se previsti) |
|-----------------------|--------------------------|----------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| Alto Adige-Bolzano    | Si<br>legge provinciale  | Si             | Si                    | Buono servizio, assegno di cura L'Uvm definisce il Pai, assi-<br>servizi semiresidenziali e residen- senza qualificata, servizi so-<br>gato indipendentemente dal<br>reddito e dal patrimonio della<br>persona Non autosufficienza,<br>secondo una scala suddivisa<br>in quattro livelli relativa al bi-<br>sogno assistenziale                                                             |                 |                                      |
| Trentino              | Si<br>legge provinciale  | Si             | Si                    | Adi, Ad, servizi semiresidenziali, In ogni distretto è istituito il Assegno di cura, teso a favo-<br>residenze protette, assistenti fa- Punto unico di accesso (Pua), rre la domiciliarità, allo stato<br>miliari iscritti al registro provin- l'Uvm accerta lo stato di non attuale è in discussione la tra-<br>sformazione dell'assegno di cu-<br>ra in voucher                           |                 |                                      |
| Friuli Venezia Giulia | No                       | Si             | Si                    | Adi, Sad, semiresidenzialità, resi- l'Uvm accerta lo stato di non Assegno per l'autonomia (Apa),<br>denzialità, contributo economico autosufficienza e redige il Pai contributo assistenza familia-<br>re (Caf), sostegno alla vita in-<br>dipendente                                                                                                                                       |                 |                                      |
| Veneto                | Si                       | Si             | Si                    | Adi, Sad, semiresidenzialità, resi- La presa in carico avviene at- L'assegno di cura dal 2013 è<br>denzialità, vita indipendente, pre- attraverso la Centrale operativa sostituito dall'impegnativa di<br>stazioni previdenziali per assi- territoriale (Cot) che defini- cura domiciliare (lcd), modu-<br>lata secondo il bisogno assi-<br>stenziale ed è riconosciuto in<br>base all'Isee |                 |                                      |

segue *Tabella 1 - Leggi, fondi e misure adottate dalle Regioni in tema di non autosufficienza. Uno schema di sintesi*

| Regioni        | L.r. non autosufficienza | Frna specifico | Deliberazione annuale | Sistema di servizi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Presa in carico                                                                                                                                                                                                                                                         | Trasferimenti monetari (se previsti) |
|----------------|--------------------------|----------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Emilia-Romagna | No                       | Sì             | Sì                    | Adi, ricoveri di sollievo, alloggi protetti, centri diurni, Ad, residenze, gruppi preventivi, Alzheimer, case residenze per anziani (Cra)                                                                                                                                                                                                                                                            | In ogni distretto è attiva la Assegno di cura, con Isce a 22.300 €, graduato in funzione del bisogno assistenziale, contributo aggiuntivo di 160 € con Isce familiare di 15.000 € per assistenti familiari regolarmente assunti                                         |                                      |
| Toscana        | Sì                       | Sì             | Sì                    | Sistema servizio a rete, Rsa, Adi, Punto insieme sono presidi di cura per Sla - Alzheimer - disabilità gravissime, centri diurni, ricoveri di sollievo, strutture residenziali a base per la non autosufficienza contributo per assistenti familiari, assistenza, apparati, Uvm che predispone il miliari regolarmente assunte, tamenti protetti e moduli in Rsa a Pap bassa intensità assistenziale |                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                      |
| Marche         | No                       | No             | Sì                    | Unità operativa sociale e sanitaria, Adi, Sad, semiresidenzialità, Rsa, residenze protette, ricoveri di sollievo                                                                                                                                                                                                                                                                                     | In ogni distretto è attiva la Assegno di cura, per il sostegno all'assistenza familiare non è compatibile con le prestazioni multidisciplinare, che non è compatibile con le prestazioni previste dal Sistema dei servizi compreso <i>Home Care Premium</i> (ex Impdap) |                                      |
| Umbria         | Sì                       | Sì             | Sì                    | In ogni distretto è costituita l'Uvm Assistente sociale del Comune, Centro salute, l'Uvm non autosufficienza, Adi, Ad, Rsa, finisce il Pai ricoveri di sollievo, semiresidenzialità, centri diurni, residenze protette                                                                                                                                                                               | L'assegno di cura è in fase di sperimentazione come previsto dalla l.r. n. 9/2008, assegno di sollievo 300 € annuo, ripetibile una sola volta, contributo economico per Sla e gravissime disabilità                                                                     |                                      |



segue *Tabella 1 - Leggi, fondi e misure adottate dalle Regioni in tema di non autosufficienza. Uno schema di sintesi*

| Regioni  | L.r. non autosufficienza | Fma specifico | Deliberazione annuale | Sistema di servizi                                                                                                                                                                             | Presa in carico                                                                                                                                                                                           | Trasferimenti monetari (se previsti)                                                                                                            |
|----------|--------------------------|---------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lazio    | No                       | Sì            | Sì                    | Adi, Sad, interventi di sollievo l'Uvm definisce il Pai e stabilisce il giornaliero, ricovero di sollievo, liscia l'intensità dell'intervento semiresidenzialità, residenzialità assistenziale |                                                                                                                                                                                                           | Assegno di cura                                                                                                                                 |
| Campania | No                       | No            | Sì                    | Adi, Sad, ricovero di sollievo, Rsa La presa in carico è predisposta con ricovero massimo di 30 giorni o il Segretariato sociale                                                               |                                                                                                                                                                                                           | Assegno di cura 700 € al mese se indipendentemente dal reddito, in alternativa si può fare ricorso all'assistenza domiciliare erogata dagli Oos |
| Abruzzo  | No                       | No            | Sì                    | Adi, assistenza domiciliare socio-assistenziale non integrata all'assistenza socio-sanitaria, telesoccorso, trasporti, centri nisc di Pai diurni, residenzialità                               | Nel distretto socio-sanitario viene fatta la valutazione del bisogno assistenziale, l'Uvm definisce il Pai                                                                                                | Assegno di cura, assegno di stabilità gravissime, assegno di indipendenza                                                                       |
| Molise   | No                       | No            | Sì                    | Nell'ambito sociale è costituito l'Uf- L'Uvm definisce il bisogno assistenziale di cittadinanza che orienta il cittadino, Adi, Sad, voucher per ricovero di sollievo                           | In assenza di sostegno economico di 400 € al mese per caregiver, contributo economico per la disabilità gravissime modulato da 300 a 700 € al mese                                                        |                                                                                                                                                 |
| Puglia   | No                       | Sì            | Sì                    | Adi, Sad, centri diurni, centri diurni integrati per anziani da demenze, ricoveri temporanei, servizi residenziali, domotica sociale                                                           | In ogni distretto socio-sanitario sono costituiti il Pai e l'Uvm strutture iscritte all'Alto dei servizi, assegno di cura per la gravissime disabilità, Progetto Home Care Premium ex dipendenti pubblici |                                                                                                                                                 |

segue *Tabella 1 - Leggi, fondi e misure adottate dalle Regioni in tema di non autosufficienza. Uno schema di sintesi*

| Regioni    | L.r. non autosufficienza | Firma specifico | Deliberazione annuale | Sistema di servizi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Presa in carico | Trasferimenti monetari (se previsti)                                                                              |
|------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Basilicata | No                       | No              | Sì                    | Adi, Sad, servizi semiresidenziali L'Uvm accerta lo stato di non Assegno di cura riconosciuto e residenziali, Rsa, ricoveri di sol- autosufficienza e definisce il alla persona non autosufficienza<br>lievo<br>Pai                                                                                                                                     |                 | ciente di 240 € al mese che viene maggiorato a 300 € in caso di assunzione di un assistente domiciliare (badante) |
| Calabria   | Sì                       | Sì              | Sì                    | Il Pua invia la documentazione l'Uvm valuta lo stato di non Assegno di cura, voucher men- all'Uvm per la definizione del Pai, autosufficienza e definisce il sile per acquisto servizi assi- Sad, Adi, servizi di sollievo, centri Pai, successivamente attivato stenziali forniti da cooperati- diurni, Rsa, residenze protette per Sad/Adi<br>anziano |                 | ve sociali accreditate                                                                                            |
| Sicilia    | No                       | No              | Sì                    | Adi, Sad, ricovero di sollievo, L'Uvm accerta lo stato di non Buoni socio-sanitari: l'importo centri diurni, strutture semiresidenziali autosufficienza e definisce il non può superare il valore del- e residenziali, Progetti Vita indi- Pai con relativo carico assi- l'indennità di accompagnamento<br>pendente<br>stenziale                        |                 |                                                                                                                   |
| Sardegna   |                          | Sì              | Sì                    | Adi, Sad, ricoveri di sollievo, se- La persona non autosuffi- Assegno di cura con Isce fami- miresidenzialità, residenzialità, Rsa, cliente si rivolge al Pua, l'Uvm liare non superiore a 32.000 € case protette, comunità alloggio, accerta lo stato di non auto- l'anno contributo economico<br>sufficienza e definisce il Pai                       |                 |                                                                                                                   |

Più complesso è capire a quali livelli qualitativi e quantitativi di servizio siano riconducibili i dati dell'assistenza domiciliare, e ancor più l'efficacia della svariatissima gamma di trasferimenti monetari attivati in questi anni dalle Regioni e dai Comuni, sia nell'impatto sulle famiglie sostenute che sulla qualità del mercato dei servizi.

Eppure questo è lo sforzo che andrebbe fatto in un contesto nel quale la situazione è tutt'altro che ferma e le condizioni che hanno permesso lo sviluppo di consistenti, anche se non risolutivi, sistemi di protezione in capo a una parte delle Regioni italiane sono molto mutate.

In ognuna di quelle Regioni è aperto un confronto sulle innovazioni necessarie, o sono in atto rilevanti aggiustamenti, spesso in connessione con i processi di riorganizzazione dei servizi sanitari.

Dove va bene sono sostanzialmente stabilizzate le risorse impegnate dai bilanci regionali, ma a fronte di bisogni crescenti, mentre si è contratta la spesa dei Comuni.

L'assistenza domiciliare resta il punto debole: i Sad sono in crisi di efficacia, progettati per una dimensione di sostegno di fragilità leggere appaiano schiacciati dal costo troppo elevato, e da modalità organizzative che faticherebbero a reggere un'espansione; l'Adi ha un livello di diffusione, e ancor più di intensità, molto limitato, anche dove cresce non ha ancora la dimensione di una «risposta» strategica.

### *5. I trasferimenti monetari: il rischio di consolidare un assetto a bassa qualità assistenziale*

Il rischio che va evidenziato è che aumenti la propensione ad incrementare i trasferimenti monetari sotto forma di assegni di cura o di cospicui sgravi fiscali, accentuando la caratteristica italiana, rispetto ad altri paesi, di un prevalere di trasferimenti monetari sulla erogazione di servizi. Lo si evince nell'uso delle risorse fatto negli ambiti con il Piano di azione e coesione. E lo si evince dalle modalità di spesa del Fondo per la non autosufficienza: il rendiconto sulla programmazione dell'uso del Fondo 2016, riferito a 15 Regioni per un totale di 307.593.000 euro, presentato dal Ministero del Lavoro il 14 febbraio 2017 al tavolo con associazioni e organizzazioni sindacali, evidenzia che gli assegni di cura coprono il 67% delle risorse, e che questa modalità interessa maggiormente i disabili gravissimi, per i quali è impegnato il 47,71% del Fondo, e per i quali questa modalità di uso delle risorse arriva all'81%.

Ma di questa tendenza è visibile la traccia, più o meno marcata, anche in vari disegni di legge che si propongono di riconoscere e sostenere il ruolo dei *caregivers*.

Ciò da un lato aumenta il carattere «risarcitorio» dell'intervento pubblico, rischiando di configurare lo stesso Fondo nazionale come una integrazione dell'Assegno di accompagnamento, e dall'altro, come quest'ultimo, contribuisce all'espansione di quel peculiare mercato privato delle assistenti familiari che continua a essere la risposta prevalente.

Su questo terreno gli interventi regionali hanno fin qui teso a favorire la regolarizzazione contributiva, in qualche caso un sostegno alla formazione e la certificazione di qualche livello di professionalità, ma non emerge nelle politiche regionali fin qui messe in atto, una ipotesi di messa in rete in grado di rispondere almeno ai problemi più urgenti:

- ♦ una verifica dell'adeguatezza delle competenze professionali non solo alla condizione dell'anziano all'atto dell'attivazione del contratto, che già non è scontata, ma in relazione alla evoluzione di quelle condizioni;
- ♦ interventi di supporto in grado di individuare per tempo i sintomi di burnout;
- ♦ riduzione dello scarto tra condizioni «formali» dei contratti e condizioni reali che produce un contenzioso crescente (Marchetti, 2016).

Si può ragionevolmente sostenere che finora, anche dove i contributi monetari sono stati più esplicitamente finalizzati alla crescita e all'orientamento di un mercato privato, le imprese di servizio (private e no profit) non sono riuscite a mettere in campo una offerta a sostegno della domiciliarità in grado di essere al contempo efficace e sostenibile, tale da rappresentare un'alternativa al rapporto 1 a 1 dell'assistente familiare.

Politiche di sostegno a progetti di assistenza domotica, teleassistenza, telesoccorso e modelli di residenza innovative (come il co-housing, il portierato sociale, ecc.) segnano esperienze positive ma limitate, e il cui tasso di crescita «spontaneo» non regge neanche lontanamente la dinamica di crescita del bisogno che richiederebbe forti decisioni politiche di investimento e di orientamento dell'insieme delle politiche pubbliche.

## 6. Non basta aumentare le risorse: servono più servizi e più integrazione

Quanto messo in evidenza porta a concludere che non basta aumentare le risorse del Fna. È viceversa necessaria una politica nazionale ca-

pace di innescare processi che portino a ridurre le disuguaglianze di diritti esigibili e di opportunità offerte a cittadini con bisogni analoghi in contesti (territoriali, sociali e famigliari) differenti. Per questo la costruzione di una politica nazionale non può prescindere dalla capacità di darsi strumenti e risorse idonee a indirizzare le politiche regionali.

La prima sfida in relazione al rapporto tra definizione dei Livelli di assistenza e finalizzazione delle scarse risorse del Fondo nazionale sta nell'individuare modalità di spesa in grado di integrare le diverse fonti di finanziamento, anche al fine di incentivare un avvicinamento dei livelli di spesa propria dei bilanci regionali dedicata alla non autosufficienza e di far diventare la non autosufficienza una priorità delle politiche regionali anche dove non lo è oggettivamente stata, e di sviluppare l'infrastruttura istituzionale in grado di operare il punto cruciale dell'integrazione socio-sanitaria.

Se l'obiettivo a cui tendere è una domiciliarità che non sia uno scaricare il problema sulle famiglie i punti di snodo principali sono «la presa in carico» e un «piano individuale» reale, frutto di una valutazione effettivamente multidimensionale, che sia il palinsesto che regge le prestazioni che la rete dei servizi dovrà erogare, (e per questo serve una rete dei servizi riconoscibile per qualità e affidabilità: accreditata dunque), che integra in un unico piano prestazioni di natura diversa, e che modifica il mix degli interventi per adeguarlo all'evoluzione della situazione.

Ciò chiama in causa le enormi difficoltà a far operare in una logica di «ambito» le competenze socio-assistenziali dei Comuni, a integrarle non solo sulla carta con la spesa socio-sanitaria in ambito distrettuale.

Integrare le risorse pone infine la necessità di rivedere l'istituto dell'assegno di accompagnamento, per diversificarlo in relazione al bisogno assistenziale e per integrarlo nel Piano di assistenza individuale.

### *7. In attesa della legge un Osservatorio nazionale dello Spi sulle residenze per anziani*

Per queste ragioni, e per questi obiettivi, lo Spi Cgil resta convinto della necessità di una legge nazionale sulla non autosufficienza che sarebbe l'occasione utile per ricollocare anche i provvedimenti di sostegno (legge «sul dopo di noi», i d.d.l. per il riconoscimento e il sostegno ai *caregivers*) in un contesto in grado di riassorbirne i limiti e i rischi dovuti ad approcci settoriali e parziali.

La legge è non solo necessaria ma urgente perché il bisogno cresce in

maniera esponenziale: mentre aumentano le persone a rischio disabilità diminuiscono rapidamente, per ragioni sia di dinamica demografica che di natura sociale (non ultima la violenta accelerazione dell'età pensionabile e in particolare di quella delle donne) il numero dei potenziali *caregivers* e ancor più il tempo che gli stessi possono impegnare. Da qui il rischio che il combinato tra l'insufficiente o inefficace prestazione dei servizi domiciliari, e una contrazione della residenzialità pubblica/convenzionata (che è in atto quasi ovunque) con relativo aumento delle liste di attesa, produca la crescita di risposte residenziali di mercato non convenzionate/accreditate e non convenzionali, sulle quali è urgente il monitoraggio, e una più stretta regolamentazione a evitare condizioni di rischio per gli utenti, certi che una più stretta regolamentazione farà bene anche ai dipendenti. Per queste ragioni, lo Spi Cgil nazionale sta realizzando, con la collaborazione dell'Istituto di ricerca Ires Morosini, un Osservatorio nazionale delle residenze per anziani, immaginato come strumento di servizio e di controllo. Il nostro obiettivo è che l'Osservatorio svolga una funzione di deterrenza verso fenomeni speculativi del bisogno delle famiglie, e che diventi un punto di riferimento e di garanzia per chi opera con qualità.

### Box

#### PIANO DI AZIONE COESIONE

#### *Programma Servizi di cura per gli anziani. Stato di attuazione*

Il Programma, nato nel maggio del 2012 dalla riprogrammazione delle risorse del cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi operativi nazionali della programmazione comunitaria 2007-2013, è destinato a servizi di cura per l'infanzia e gli anziani nelle Regioni «obiettivo convergenza» Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Relativamente alla misura Anziani, finanzia la gestione dei servizi di assistenza domiciliare attraverso piani di intervento di competenza dei 201 ambiti/distretti che a tal fine hanno disponibili circa 280 milioni di euro (erano 330 prima dei tagli con Legge di stabilità 2015).

| Regione  | Importo assegnato | Comparazione con Spesa sociale regionale                         |
|----------|-------------------|------------------------------------------------------------------|
| Calabria | 38.161.409,19     | 48 mln ca. al 2016 per strutture residenziali e semiresidenziali |
| Campania | 78.966.610,90     | 70 mln ca. il Fsr 2013                                           |
| Puglia   | 64.465.809,51     | 36 mln ca. il Fsr 2013                                           |
| Sicilia  | 87.917.466,18     | 130 mln ca. il Fsr piano 2010-2012                               |
| Totale   | 269.511.295,77    | Circa 284 milioni di euro                                        |

Con il provvedimento di riparto di giugno 2013 è stata assegnata ai Comuni capofila una prima tranche di risorse pari ad euro 130 milioni. Entro dicembre 2013 erano stati presentati piani di intervento da parte di tutti i 201 distretti/ambiti. Di essi ne sono stati approvati 200.

A ottobre 2014 è stato adottato un secondo atto di riparto, per un importo di euro 139.511.295,77, sul quale sono stati presentati 197 piani di intervento tutti approvati.

Il Programma, che avrebbe dovuto avere durata triennale (2013-2015), è stato prorogato a giugno 2018.

Purtroppo sono state «prodotte» economie di gestione sul primo riparto per oltre 26 milioni di euro, riassegnate ai territori per la prosecuzione temporale/incremento dei servizi di Adi sul secondo riparto.

| Regione  | Somme finanziate | Somme non impegnate | %  |
|----------|------------------|---------------------|----|
| Calabria | 18.004.645,21    | 3.321.804,18        | 18 |
| Campania | 37.709.512,93    | 8.941.195,59        | 23 |
| Puglia   | 31.198.322,84    | 5.356.475,45        | 17 |
| Sicilia  | 40.531.703,39    | 9.084.216,40        | 22 |
| Totale   | 127.444.184,37   | 26.703.691,62       | 21 |

A dicembre 2016 risultavano finanziate 15.421.758 ore di assistenza domiciliare, sanitaria e socio-assistenziale per gli anziani delle 4 Regioni.

Nella rilevazione di novembre 2016 risultavano dichiarate dagli enti 2.087.748 ore di assistenza domiciliare sociale e 1.408.627 ore di assistenza domiciliare integrata, per un totale di 3.496.375 ore.

Il principale problema riscontrato quasi ovunque, all'origine di ritardi e difficoltà varie, è l'inadeguatezza degli uffici di piano dei distretti/ambiti a gestire il programma, sia per carenza di personale che per mancanza di competenze. Per ovviare a quest'ultimo problema è stato proposto alle regioni di stipulare protocolli di intesa con i sistemi universitari locali per avviare percorsi di formazione del personale addetto agli uffici di piano. Finora soltanto la Sicilia lo ha fatto.

### Riferimenti bibliografici

- Fosti G. e Notarnicola E., 2014, *Il welfare e la long term care in Europa. Modelli istituzionali e percorsi degli utenti*, Egea, Milano.
- Giannelli N., 2016, *Universalità del sistema sanitario italiano e invecchiamento demografico. Il futuro è sostenibile?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 203-216.

- Istat, 2017, *#Anziani. Popolazione e famiglie*, disponibile al sito internet: [www.istat.it/it/anziani/popolazione-e-famiglie](http://www.istat.it/it/anziani/popolazione-e-famiglie).
- Marchetti S., 2016, *Condizioni lavorative delle assistenti familiari in Italia, tra finzioni e realtà*, in Aa.Vv., *Viaggio nel lavoro di cura*, Ediesse, Roma.
- Mef - Ragioneria Generale dello Stato, 2016, *Le tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario*, Rapporto n. 17.
- Montemurro F. e Petrella A., 2016, *Le politiche per gli anziani non autosufficienti nelle regioni italiane*, Ires Morosini, Torino.
- Network Non Autosufficienza (a cura di), 2016, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia V Rapporto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.





# Il suono del silenzio: meccanismi e rischi della ridotta attenzione alle demenze nel discorso pubblico\*

**Nicoletta Bosco**

RPS

*Nel passaggio dalla prevalenza di malattie acute alla maggiore incidenza di malattie croniche si sono rese evidenti le difficoltà del campo medico e di quello sociale nell'affrontarne la gestione e le ricadute sociali. Nel caso di patologie come le demenze o l'Alzheimer la scarsa visibilità nel dibattito pubblico appare una spia della difficoltà di affrontarne la gestione, nonostante le stime ipotizzino un loro aumento consistente*

*nei prossimi decenni e, attualmente, si contano circa un milione e mezzo di pazienti, quasi la metà dei quali con Alzheimer. L'articolo ricostruisce l'attenzione altalenante alla condizione della non autosufficienza e delle demenze in Italia per riflettere sulle possibili ragioni di quanto accade e sui rischi che tale rimozione può determinare nella gestione sociale di questo articolato insieme di patologie.*

## 1. Condizioni ambivalenti

L'aumento delle patologie croniche ha posto ancora una volta le società contemporanee di fronte al fatto che i traguardi ottenuti – come l'allungamento della vita media – non hanno consentito di rispondere a tutte le aspettative che avevano sollecitato. In particolare con il passaggio dalla prevalenza di malattie acute – che portavano in tempi non troppo lunghi alla guarigione o alla morte – alla maggiore incidenza di malattie complesse, si sono rese evidenti le difficoltà del campo medico e di quello sociale nell'affrontarne gestione e ricadute sociali.

Nel contesto italiano dati recenti confermano il ritardo dell'adeguamento del sistema dei servizi pubblici alla crescita degli anziani non autosufficienti (Nna, 2015; Censis-Aima, 2016), soprattutto in rela-

\* Una versione precedente dell'articolo è stata selezionata e presentata a settembre 2016 al convegno IX ESPAnet Italy Conference, *Welfare Models and Varieties of Capitalism*, Macerata.

zione all'esigenza di garantire standard di cura omogenei sul territorio nazionale. Se è innegabile che tali difficoltà siano connesse alla riduzione delle risorse del welfare, la dimensione economica non sembra essere l'unico aspetto da considerare. Elementi altrettanto rilevanti riguardano la diffusione delle competenze, nonché le resistenze culturali che spesso accompagnano i cambiamenti e che si riflettono anche sull'assenza di temi – come l'handicap, le malattie mentali o le demenze – dal discorso pubblico. La scarsa visibilità di questo variegato insieme di condizioni appare una spia della difficoltà di comprenderle e farsene carico, contribuendo al contempo ad alimentarne la rimozione.

Nel caso delle demenze in Italia, con circa un milione e mezzo di malati e un ulteriore aumento atteso nei prossimi decenni: «i riflettori si sono accesi da poco» (Ciavatta, 2014). È infatti solo da sedici anni che sono previste le Unità valutative Alzheimer<sup>1</sup>, le uniche strutture autorizzate a fare le diagnosi e solo dal 2013 è attivo l'Osservatorio demenze presso l'Istituto superiore di sanità<sup>2</sup>, un sito che fornisce informazioni sulle patologie e sui centri che se ne occupano.

Cosa ha reso difficile affrontare, prima che attraverso politiche sociali e sanitarie, il tema delle demenze nel dibattito pubblico, includendolo tra le priorità che il paese si trova ad affrontare? Come ricorda Regonini, le politiche pubbliche non hanno una relazione lineare con i problemi e le dimensioni in causa sono sempre plurali: «Difficilmente una politica pubblica si limita ad allocare beni, anche quando distribuisce solo risorse materiali [...] ci dice anche in quale considerazione sono tenuti un gruppo professionale, una zona geografica, i malati con una certa patologia, le persone entro una certa fascia d'età» (Regonini, 2001, p. 247).

Il contributo è dedicato allo sviluppo di queste riflessioni e alla messa a tema delle ambivalenze che accompagnano l'attenzione altalenante alla non autosufficienza e alle demenze in Italia, che sono per riflettere sulla tardiva e ancora parziale attenzione pubblica rivolta a queste condizioni, sulle possibili ragioni di quanto accade e sui rischi che tale rimozione può determinare nella gestione sociale di questo articolato insieme di patologie.

<sup>1</sup> Cfr. decreto ministeriale 20 luglio 2000.

<sup>2</sup> Cfr. [www.iss.it/demenze/](http://www.iss.it/demenze/).

## 2. «L'Italia che chiude gli occhi»<sup>3</sup>: conoscenza e gestione della non autosufficienza in Italia

I dati raccolti dai ricercatori del Network Non Autosufficienza (2015) evidenziano un consistente ritardo dell'Italia, al confronto di paesi come Germania, Francia, Spagna e Gran Bretagna che negli ultimi decenni hanno modificato – anche in forme consistenti – le politiche rivolte alle fasce della popolazione che ne sono affette. La situazione italiana è invece caratterizzata da notevoli ambivalenze e sembra essere mancata una regia complessiva per individuare una direzione verso cui procedere. Così ad esempio, se nel 2015 viene rifinanziato il Fondo nazionale per la non autosufficienza – con 400 milioni di euro – nel Rapporto si ricorda come questo fosse stato praticamente azzerato con i tagli del biennio 2011-2012<sup>4</sup>. La stessa revisione dei parametri Isee nel 2014 aveva generato effetti perversi, ad esempio con «[...] l'equiparazione di alcune prestazioni assistenziali (come la pensione di invalidità civile e l'indennità di accompagnamento) a veri e propri redditi che contribuiscono ad alzare l'indicatore. La conseguenza indiretta di tale provvedimento è quella di obbligare gli utenti a pagare quote più elevate di compartecipazione alle spese per sanità e servizi sociali locali» (Nna, 2015, p. 7).

Anche per la relazione tra non autosufficienza e impoverimento, la situazione presenta risvolti non scontati: «Un livello di disabilità moderato genera un rischio di povertà maggiore rispetto a un livello di disabilità grave. Gli anziani affetti da disabilità media o moderata sono parzialmente esclusi dal supporto formale, sia in termini di servizi che in termini monetari. Di conseguenza il peso economico relativo a un livello di disabilità moderato risulta essere maggiore di quello di un livello di disabilità grave» (*ivi*, p. 99).

L'erogazione delle prestazioni appare soggetta ad ampie contrazioni, con forti differenze tra le regioni e spesso anche a livello infraregionale. Ad esempio, per l'Assistenza domiciliare integrata (Adi), laddove presente, è il numero medio di ore annuali per anziano a fare la differenza: nel 2012 – ultimo dato disponibile – si va dalle 6 ore del Friuli-Venezia Giulia alle 81 del Molise con coperture che si riducono in Liguria, Lombardia, Trentino, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Basilicata (*ivi*, p. 21).

<sup>3</sup> Cfr. Di Todaro (2016).

<sup>4</sup> Sono gli anni del Governo Monti e di una rigida politica centrata sui vincoli di bilancio della spesa pubblica.

In sintesi, gli autori<sup>5</sup> evidenziano la persistente divaricazione tra «bisogni in aumento e scarsità delle risorse» rispetto al 2013 e, in alcuni casi, ulteriori peggioramenti su aspetti quali la rifamiliarizzazione dell'assistenza, la concentrazione degli interventi su target di maggiore gravità, l'aumento degli oneri a carico di chi è ricoverato in struttura. Per quanto riguarda gli interventi segnalano inoltre il ridimensionamento della loro intensità con tagli alle fasce di copertura e la diminuzione delle ore per ciascun caso, la difficoltà di assicurare gli standard previsti, la rinuncia a migliorare i requisiti di qualità delle strutture, il rallentamento delle innovazioni in atto, la concentrazione delle risorse sull'assistenza diretta a scapito delle funzioni di informazione, orientamento e presa in carico e l'aumento nell'uso improprio di servizi quali, ad esempio, il Pronto soccorso. Cresce la difficoltà di programmazione a causa dell'incertezza sulle risorse e peggiorano le condizioni di affidamento dei servizi. Emerge poi una fatica crescente per chi lavora, in particolare per i carichi di lavoro, l'ampio ricorso al precariato, la diffusa riduzione degli stipendi e ritardi consistenti nei pagamenti. L'aumento del rischio di *burn out* tra gli operatori si riflette sulle condizioni dei pazienti e rende complicato instaurare relazioni attente alla specificità di ciascun malato. Nonostante la presenza sul territorio nazionale di un ampio patrimonio di progettualità per costruire una rete tra risorse pubbliche, familiari e private, il quadro delineato appare in conclusione molto carente e inadeguato per far fronte alle richieste attuali e future della popolazione. Anche l'informazione appare difficile da reperire<sup>6</sup> e poco aggiornata, complicando la ricostruzione e il monitoraggio di quanto accade: «La mancanza di fonti informative ufficiali sul tema della non autosufficienza costringe da anni ricercatori e professionisti all'impresa di documentare autonomamente lo stato aggiornato e le tendenze del sistema italiano» (*ivi*, p. 8).

L'insieme dei problemi descritti è in prospettiva ulteriormente aggravato dalle caratteristiche demografiche con oltre il 21% della popolazione italiana che ha almeno 65 anni, 6,6 milioni di persone con più di

<sup>5</sup> Per documentare gli effetti della crisi cfr. in particolare Gori e Rusmini, capitolo 3, in Nna, 2015.

<sup>6</sup> Si registrano ad esempio ritardi nella messa a punto del Sistema informativo per la non autosufficienza (Sina), «uno strumento informatico che dovrebbe integrare i dati disponibili da varie fonti e costituire una banca dati generale, collegando i dati sui bisogni dei singoli utenti con i servizi di cui essi beneficiano a vario livello (Inps, Asl, Comune, ecc.)» (Nna, 2015, p. 18).

75 e il picco dell'invecchiamento atteso tra il 2050 e il 2060. L'offerta dei servizi non sembra tenerne conto. È questo, forse, un tempo troppo lungo per essere considerato nelle *policies* e la politica appare schiacciata su un arco temporale che tiene conto, al più, del passaggio da una legislatura a quella successiva.

Quale quadro emerge se dalla più ampia condizione della non autosufficienza ci si concentra su quella delle demenze?

RPS

Nicoletta Bosco

### *3. Cosa è cambiato nei modi per affrontare l'Alzheimer e le demenze*

Nonostante, come vedremo, non sia stata molta l'attenzione pubblica rivolta a questi temi nel nostro paese, dalla fine degli anni novanta il Censis ha realizzato tre Rapporti che consentono di osservare come questa si è modificata col passare degli anni, se e come è cambiata la condizione dei malati, di chi se ne occupa e dei servizi che se ne fanno carico. I tre studi – nel 1999, nel 2006 e nel 2015 – coprono un arco temporale caratterizzato da notevoli cambiamenti nell'organizzazione del Sistema sanitario nazionale (come la riforma del Titolo V della Costituzione e la regionalizzazione della sanità) e anche nelle forme previste per la cura e il sostegno di queste patologie (ad esempio con la realizzazione delle Unità valutative Alzheimer). Si tratta di trasformazioni che hanno contribuito a modificare in molti aspetti l'organizzazione del sistema socio-sanitario e che sono state accompagnate da legittime aspettative di miglioramento anche per la gestione delle demenze. E, in effetti, nel secondo Rapporto<sup>7</sup> i ricercatori evidenziano una situazione che appare per certi versi «quasi» incoraggiante: «[...] rispetto al “quasi deserto” rilevato nel 1999, la situazione è per molti versi migliorata, grazie alla presenza delle Unità di valutazione Alzheimer (Uva), l'accesso ormai gratuito a farmaci specifici [...], la maggiore disponibilità di servizi importanti come i Centri diurni e l'Assistenza domiciliare» (Censis-Aima, 2007, p. 5).

Le attese vengono però drasticamente ridimensionate proseguendo nella lettura dei dati. Ottenere una diagnosi è ancora per molti complesso (45,6%). Se questo è più accentuato nel caso degli specialisti

<sup>7</sup> Il Rapporto (2007), realizzato dal Censis e dall'Associazione italiana malattia di Alzheimer (Aima), si basa sulle interviste a 401 *caregivers* sul territorio nazionale, individuati dagli elenchi dell'associazione e la stessa metodologia è utilizzata anche nel Rapporto 2016.

privati (54,8%), non mancano problemi anche da parte dei medici di medicina generale (54,5%), degli specialisti pubblici (49,3%), e delle stesse Uva (37,6%) (*ivi*, p. 13). A sei anni dalla loro istituzione la stessa possibilità di accesso alle Uva non appare scontata, così come non sono uniformi le prestazioni erogate: circa un terzo del campione non ricorre a esse per la cura e la gestione della malattia, in alcuni casi per la non conoscenza del servizio, in altri per la sua assenza o la non sempre agevole accessibilità, o ancora per l'impossibilità di vedersi erogare farmaci o di essere presi in carico in modo continuativo.

I *caregiver* raccontano difficoltà persistenti e una frequente sensazione di abbandono. Quasi la metà (45,7%) denuncia problemi nel lavoro: di questi un terzo (33,9%) ha dovuto cambiare mansioni e un terzo ha fatto domanda di part-time (32,1%), il 16,1% ha smesso di lavorare e il 3,6% ha perso il lavoro. Tutti descrivono una maggiore fatica nello svolgimento di compiti abituali con problemi dovuti alle frequenti assenze dal lavoro (19,7%) o alla rinuncia di prospettive di carriera (13,2%). Tutt'altro che secondari sono poi i problemi di salute: molti lamentano spossatezza (87,3%), insonnia (53,6%), maggiore facilità ad ammalarsi (21,9%) e un più frequente ricorso a farmaci (20%), in particolare ansiolitici e antidepressivi. A tutto ciò si associa una rilevante compromissione della vita sociale (85%), frequenti tensioni intra familiari (56,2%), desideri di fuga (77%) e il timore che la patologia possa essere ereditaria e che possano ammalarsi anche altri familiari (62,3%).

Se le carenze evidenziate sul funzionamento delle Uva nel Rapporto del 2007 potevano all'epoca apparire come il segno di una loro ancora parziale messa a punto, la situazione appare più complessa nel 2015, quando il terzo Rapporto (2016) fotografa la situazione a nove anni dal precedente. Queste strutture, segnalate come promettenti risorse, nel tempo riducono il loro peso: si abbassa la percentuale dei malati seguiti (da 68,8% a 56,6%) e si dimezza quella di quanti vi ottengono la diagnosi (da 40,1% a 20,6%): «L'esperto e multidimensionale approccio delle Uva sembra aver perso importanza a fronte delle sempre più diffuse difficoltà di accesso che le caratterizzano, ma anche per la crescente differenziazione e frammentazione del modello» (Censis-Aima, 2016, p. 8).

La fotografia più recente evidenzia una riduzione nel ricorso a tutti i servizi pubblici sia per l'assistenza domiciliare, sia per i ricoveri ospedalieri o in strutture assistenziali. A rimanere alta è solo la quota di famiglie che si avvalgono dell'aiuto di badanti (38%). La situazione è

giudicata fortemente negativa dalla maggioranza dei *caregiver* (56,8%), in particolare per chi risiede nel Mezzogiorno (73,1%). È comunque la rete di servizi pubblici – per il 59,1% del campione – a essere ritenuta il modello più idoneo per rispondere alle esigenze di malati e familiari. Il problema non sembra riguardare in astratto l'inadeguatezza del modello, quanto la sua insufficiente implementazione, riduzione o assenza in ampie porzioni del territorio.

Per concludere il quadro, è ancora necessario un richiamo al Piano nazionale demenze, operativo da gennaio 2015. Questo documento di indirizzo recepisce alcune indicazioni internazionali come quelle della Joint Action on Alzheimer Cooperative Valuation in Europe (Alcove)<sup>8</sup> e quelle formulate in occasione del G8 a Londra a dicembre 2013, quando – ricorda Ciavatta (2014) – l'Alzheimer venne espressamente dichiarato emergenza mondiale e successivamente incluso tra le priorità del semestre di presidenza italiana dell'Ue (Nna, 2015, p. 111).

Il Piano prevede quattro obiettivi, articolati in azioni, che si propongono di intervenire su tutti gli ambiti relativi alla cura e all'assistenza, dalle misure di politica sanitaria e sociosanitaria, alla creazione di una rete per la gestione integrata, all'implementazione di strategie e interventi per l'appropriatezza delle cure, fino all'aumento della consapevolezza e alla riduzione dello stigma per migliorare la qualità di vita e accrescere le conoscenze della popolazione sul tema. È però difficile immaginare come questi ambiziosi obiettivi possano essere perseguiti se, come si legge: «Dalle azioni previste dal suddetto Piano non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Secondo i ricercatori del Rapporto sulla non autosufficienza, il Piano avrebbe potuto acquistare consistenza se fossero diventate operative strategie per consentirne l'attuazione attraverso: «una maggiore definizione [...] dei parametri di riferimento per quanto riguarda sia la composizione (numero e professionalità) che l'accessibilità dei servizi, in particolare quelli di nuova istituzione come i Ccd<sup>10</sup>» (Nna, 2015, p.

<sup>8</sup> La conferenza finale del progetto, dopo due anni e la partecipazione di 19 paesi, tra i quali l'Italia, si è tenuta a marzo 2013, cfr. <http://ec.europa.eu/chafea/news/news213.html>.

<sup>9</sup> Cfr. [www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-01-13&atto.codiceRedazionale=15A00130&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-01-13&atto.codiceRedazionale=15A00130&elenco30giorni=false).

<sup>10</sup> Si tratta dei centri che dovrebbero sostituire le Uva, garantendo la presa in carico, non solo per diagnosi e farmaci, ma lungo tutto il percorso di malattia.



114). Il fatto che questo non sia accaduto «dà purtroppo fondamento al timore che molti dei principi innovativi del Piano siano stati promossi più sul piano culturale che su quello operativo» (*ivi*, pp. 117-118).

RPS

#### *4. Senza voce: le demenze nel discorso pubblico e i rischi della mancata informazione*

I dati presentati mostrano situazioni ambivalenti. Accanto alla messa a punto di nuovi servizi e ai tentativi di raccordo tra quelli esistenti, l'ambito delle demenze: «rappresenta ancora per molti versi un universo di isolamento e di sofferenza che fa paura scoprire e che si tende a mantenere nascosto» (Censis-Aima, 2007, p. 1). Sono molte le ambiguità che chi lavora a ridosso di queste patologie ha messo a fuoco, ad esempio le richieste incongruenti rivolte alle famiglie dei malati, spesso rappresentate come vittime, ma contemporaneamente considerate in grado – nei fatti – di assumere l'onere della loro gestione. Se l'Alzheimer è una «malattia familiare», «un elemento dirompente all'interno di un nucleo familiare, che può in qualche modo a sua volta “ammalarsi”» (*ivi*, p. 7), questa consapevolezza non si traduce in sostegni ed è ancora sulle famiglie che ricade il 73% dei costi diretti per l'assistenza (Censis-Aima, 2016).

Anche il discorso pubblico – l'insieme delle narrazioni che accompagna la definizione di un particolare problema per avviare la riflessione sulle risorse e la loro destinazione – appare privo di raccordo, contraddittorio e frammentato, spia di una rimozione che impedisce di assumere questo tema come necessario e urgente. L'attenzione per lo stigma che accompagna le demenze, per le difficoltà di affrontare il tema in modi opportuni è in altri paesi molto più avanzata e alle forme comunicative più attente sono stati dedicati negli anni contributi rilevanti (Clarke, 2006; Peel, 2014; Van Gorp e Vercruyssen, 2012; Quinn e al., 2016; Lawless e Augoustinos, 2017). La stessa associazione Alzheimer's Disease International ha dedicato il Rapporto 2012 alla diffusione dello stigma e alle sue conseguenze. La maggiore circolazione di narrazioni su questi temi ha permesso di osservarne anche le criticità e quindi di mettere in luce le rappresentazioni disfunzionali e quelle che, al contrario, veicolano contenuti più realistici e attenti a non amplificare ulteriormente le paure che potrebbero favorire la rimozione.

In Italia il silenzio è stato a lungo assordante, sebbene negli anni non

siano mancate denunce e tentativi di riportare la questione al centro della scena.

In occasione della giornata mondiale a settembre 2015, l'Associazione italiana malattia di Alzheimer (Aima), denuncia il permanere di una situazione di diffusa difficoltà e l'assenza di pratiche adeguate ad affrontare le demenze: «Poco da celebrare. Abbiamo deciso di usare questo appuntamento per denunciare il taglio previsto di 3 miliardi e mezzo in Sanità, il ridicolo finanziamento di 400 milioni al fondo nazionale per la non autosufficienza, il mancato adeguamento dei Lea, l'Isee che considera fonte di reddito la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento, i tagli locali ai servizi territoriali, solo per fare qualche esempio... G8 per la demenza, raccomandazioni dell'Oms, rapporti mondiali, Piani Nazionali: siamo bravi con le parole! Anzi, siamo bravi solo a parole»<sup>11</sup>.

Anche sul versante delle parole o meglio del discorso pubblico, come si è detto, l'attenzione al tema negli anni non appare adeguata e il nostro paese sembra aver adottato una posizione di retroguardia. Così ad esempio, in occasione del vertice G8 nel 2013 nessun ministro italiano era presente.

Nello stesso anno Michele Farina realizza per il «Corriere della Sera» un'articolata inchiesta sull'Alzheimer che documenta, oltre alla scarsa consapevolezza sul tema, una realtà diffusa di abusi con alcune «isole felici»: «In Italia ci sono migliaia di case di riposo/Rsa. L'84% dei posti letto è al Nord: 236 ogni 10 mila anziani residenti (76 al Centro e solo 17 al Sud). Roma ne ha tante. Impossibile vederle tutte. Il «Corriere» ha [...] visitato in incognito 5 delle «sue» 6 case di cura (convenzionate con l'Asl). Un viaggio triste. Villa Giulia primo pomeriggio, tutti nei letti con le sbarre alzate, senza assistenza, nessun operatore all'entrata, il grido infinito di una donna: «Giuseppinaaaaa». Villa delle Magnolie, ospiti raccolti in una stanza con un'operatrice ad ascoltare *Que sera, sera*, di sopra la signora Rita sola e sorridente, la borsetta in mano, pronta «a tornare in Sardegna con mio figlio». Casa di Cura Corviale, caldo pomeriggio di sole, operatori fuori a turno a fumare e pazienti dentro, a letto [...]. Villa Maria Immacolata, ore 17, Maria legata a una carrozzina fissata al termosifone [...]. Grandi camerate spoglie, file di letti, un operatore a bassa voce: «Se ha una madre malata non la porti qui». Perché sono tutte a letto? «Non c'è abbastanza personale per alzarle». Parco delle Rose, alberi meravigliosi,

<sup>11</sup>Cfr. [www.alzheimer-aima.it/comunicatistampa/1509\\_giornata2015.htm](http://www.alzheimer-aima.it/comunicatistampa/1509_giornata2015.htm).

interni desolati: Evelina e le altre allettate alle 18, senza tv. Gli anziani hanno bisogno di 5 o 6 ore di sonno, dicono i geriatri. E allora, vai di sedativi! È chiaro che nelle Rsa italiane c'è un abuso di farmaci e una carenza di cure. Un altro mondo c'è. Nicchie in ordine sparso, spesso cresciute fuori dal sistema. Le istituzioni dovrebbero valorizzarle anziché soffocarle con burocrazia e indifferenza. Per esempio a Egna, provincia di Bolzano: la casa di riposo si chiama Griesfeld [...]. Niente camice o guanti di lattice: «La medicalizzazione è fonte di stress per gli ospiti» dice la direttrice [...]. Il principio di fondo: normalità. Qualità di vita» (Farina, 2013a).

Un elemento che emerge con forza dall'inchiesta riguarda la preoccupante inconsapevolezza da parte di coloro che avrebbero l'autorità per attivare i processi decisionali sull'argomento. Diversi politici contattati, con responsabilità in campo sanitario nei loro partiti, non sanno che non esiste, alla data dell'inchiesta, alcun piano nazionale sulle demenze definito, come si è visto, solo nel 2015: «Smantellarlo sarebbe un delitto» (L. D'Ambrosio Lettieri, Pdl). «È coerente con gli obiettivi di salute pubblica» (C. Marini, Pd). «Ormai è da rivedere» (S. Fuksia, Movimento 5 Stelle). «Giudicarlo insufficiente sarebbe ingeneroso» (P. Vargiu, Scelta civica). «Piano assolutamente migliorabile, ma valido» (F. Rizzi, Lega Nord). Peccato che non c'è (Farina, 2013b).

Così commentano alcuni medici interpellati nel corso dell'inchiesta, in merito alla situazione dei servizi: «Non sarebbe costato un euro realizzare il piano nazionale per le demenze che si è arenato due anni fa su un tavolo della conferenza Stato-Regioni. Siamo fermi al vecchio progetto Cronos datato 2000, con le sue 500 Uva che navigano a vista. «Siamo stati i primi in Europa: le Uva erano un patrimonio e l'abbiamo dilapidato», dice al «Corriere» il professor Alessandro Padovani (direttore della clinica neurologica Spedali civili di Brescia). «È una giostra: non c'è un modello, non ci sono criteri standard, non c'è controllo. Le Uva sono affidate alla buona o cattiva volontà dei singoli. E alla maggioranza dei direttori sanitari non importa niente»» (Farina, 2013b).

Le carenze sono attribuite in particolare dall'assenza di coordinamento e di una direzione concordata, aspetti che secondo Fuchs (2011, p. 155) sono del tutto preliminari per qualunque scelta nel campo della *health economics* e, probabilmente, in qualunque contesto in cui occorre allocare risorse pubbliche.

È soprattutto la latitanza della politica – o almeno l'incompetenza/disinteresse di una sua parte – a far sì che quando qualcosa accade, que-

sto dipenda dall'attivazione volontaristica di alcuni, più che da un sistema coordinato, controllato e modificabile quando occorre. Nel caso delle demenze, sembra esistere una sorta di rimozione che determina «una realtà sommersa nonostante i numeri» perché «in Italia c'è il tabù» (Farina, 2013 in Ciavatta, 2014). Per effetto di «una generalizzata carenza di informazione sul tema della non autosufficienza e del diritto alle cure» (Breda e Ciattaglia, 2013, p. 7), molti degli strumenti per rendere esigibili i diritti, come la possibilità di opporsi alle dimissioni da ospedali e case di cura o alla richiesta di compartecipazione alle rette in Rsa da parte di figli o nipoti<sup>12</sup>, sono poco conosciuti e gli stessi malati stentano a richiederne l'applicazione.

La mancanza di una chiara definizione delle responsabilità consente un balletto di affermazioni tra le quali è difficile orientarsi. La rimozione del tema dal dibattito pubblico consente di non rendere «troppo» visibili discorsi che si contraddicono, impedisce di ordinare logicamente affermazioni non congruenti. Tale rimozione non è però priva di conseguenze: può amplificare vissuti di paura, solitudine e vergogna, rendere difficile conoscere i propri diritti e sentirsi legittimati a richiederne l'applicazione.

### 5. *Demenze e Alzheimer nella programmazione televisiva Rai*

Il 16 febbraio 2014, a mezzanotte, Rai3 trasmette il documentario di Mara Consoli, *Vittorio, capitan Pistone e tutti gli altri*, prodotto nel 2011 e trasmesso tre anni dopo, nel quale l'autrice racconta in modo diretto, ma anche lieve e affettuoso, la condizione dei malati di Alzheimer a partire dalla malattia del padre. Molte le storie che si intrecciano: altri malati e *caregiver*, le voci di chi ha dato vita ad associazioni dedicate al sostegno, quella di un badante che mentre si occupa di un anziano in Italia, perde suo padre in Perù. L'argomento – e l'ora tarda – non

<sup>12</sup> Cfr. la sentenza 4558/22-3-2012 della Cassazione che stabilisce che i malati di Alzheimer e i loro parenti non devono versare alcuna retta alle Rsa, neppure per la parte «alberghiera»: «nel caso in cui oltre alle prestazioni socio-assistenziali siano erogate prestazioni sanitarie, l'attività va considerata comunque di rilievo sanitario e, pertanto, di competenza del Servizio sanitario nazionale». Il pronunciamento è stato successivamente ribadito, ad esempio dai Tribunali di Milano (sentenza n. 7029/2015) e di Verona (sentenza n. 689/2016), senza che a malati e a familiari sia stato ad oggi riconosciuto il risarcimento dovuto.

sembrano aver scoraggiato (troppo) il pubblico e si registrano 478.000 spettatori con il 6,11% di *share*. Nonostante gli ascolti incoraggianti, accompagnati da qualche centinaio di messaggi<sup>13</sup> commossi e colmi di gratitudine nei giorni successivi alla messa in onda, la fascia oraria testimonia la difficile notiziabilità del tema. E in effetti di demenze la televisione pubblica negli anni non si è occupata molto. Per ricostruire quanto (ma anche quando e come), l'archivio Teche Rai<sup>14</sup>, con una semplice interrogazione per parole chiave, consente di individuare tutte le trasmissioni che hanno toccato l'argomento, il relativo minutaggio, la data e l'ora di messa in onda da quando sono iniziate le trasmissioni televisive Rai (cfr. tabella 1).

*Tabella 1 - Trasmissioni televisive Rai<sup>15</sup> su demenze e Alzheimer dalla fine degli anni cinquanta a oggi*

|                        | Parole chiave:<br>demenza/demenze/ | Parola chiave:<br>(solo) Alzheimer |
|------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Programmi nazionali    | 42                                 | 404                                |
| Programmi regionali    | 7                                  | 20                                 |
| Telegiornali nazionali | 21                                 | 405                                |
| Telegiornali regionali | 136                                | 1.572                              |
| Totale                 | 206                                | 2.401                              |

*Fonte:* dati estratti dall'Archivio Teche Rai, Bibliomediateca Dino Villani, Torino, febbraio 2017

I dati – che andrebbero approfonditi da un'analisi più puntuale dei contenuti – rendono possibile qualche osservazione preliminare. L'articolazione delle diverse forme di demenze è assente, nonostante l'ampiezza dell'arco temporale che copre sessant'anni di programma-

<sup>13</sup> Colpisce, dai messaggi, come una narrazione – se attenta e onesta – consenta agli spettatori di sentirsi accolti, di trovare descritto il proprio spiazzamento e, attraverso la condivisione, permetta di alleviare i sensi di colpa sull'inadeguatezza con cui ci si avvicina alla malattia, cfr. [www.alzheimer-aima.it/rassegne/rassegna\\_CapPistone.pdf](http://www.alzheimer-aima.it/rassegne/rassegna_CapPistone.pdf).

<sup>14</sup> Il *Catalogo Multimediale Teche Rai* contiene la digitalizzazione di (quasi) tutti i programmi trasmessi dal 1954 a oggi, consultabile presso le Bibliomediateche in alcune sedi, come Torino, dove è stata effettuata la ricerca.

<sup>15</sup> La prima trasmissione è del 1979, ma i materiali che precedono gli anni novanta non sono ancora interamente digitalizzati e dunque non sono visionabili presso la mediateca. Negli anni ottanta e novanta il tema è praticamente assente dalla programmazione televisiva.

zione. È soprattutto di Alzheimer che si parla ma, anche in questo caso, prevalentemente con brevi servizi nei telegiornali regionali o nazionali (82% sul totale) dedicati a informazioni locali, come l'apertura di una nuova struttura o qualche iniziativa in occasione della giornata mondiale a settembre, mese nel quale si concentra un'ampia parte del materiale trasmesso.

Non è solo la mancanza di trasmissioni specifiche a segnalare la difficoltà di occuparsi di demenze. Anche la messa in onda, spesso in fasce orarie poco accessibili, è indicativa dello scarso *appeal* del tema. Difficilmente la programmazione in questione riesce a svolgere una funzione informativa nei confronti di chi ancora non conosce queste patologie o di chi, pur dovendo farci i conti, fatica a ottenere chiarimenti su quello che si troverà ad affrontare.

Il servizio pubblico sembra aver derogato dai principi che ne hanno accompagnato la nascita, ben sintetizzati da Giovanni Anversa, autore Rai che ha collaborato alla redazione della *Carta deontologica per una migliore comunicazione sulla disabilità* da parte del servizio pubblico radiotelevisivo: «Chi opera nella comunicazione, soprattutto se pubblica, ha l'obbligo di ricreare punti di vista più ampi, visioni comuni, ambiti di riconoscimento collettivo. [...] Il servizio pubblico deve ritrovare la sua anima sociale in una rinnovata missione di alfabetizzazione culturale che aiuti i cittadini del terzo millennio a confrontarsi con la complessità attraverso la consapevolezza di ciò che accade vicino e lontano da sé (intervista a G. Anversa; Pira, 2005, p. 134)».

Se non è certo di esclusiva pertinenza del sistema televisivo pubblico mettere a tema argomenti difficili, l'informazione sarebbe chiamata a svolgere un ruolo importante per favorire la circolazione di nuove idee, informazioni ed esperienze su cui riflettere. Al contrario, il tema è passato praticamente sotto silenzio e di fatto si è rinunciato a uno strumento che avrebbe, al contrario, potuto rivelarsi prezioso.

## 6. Qualche segnale per una comunicazione differente

Esistono, anche nel nostro paese, numerose esperienze che mostrano un impegno che coinvolge un ampio insieme di associazioni, professionisti e linguaggi diversi: dagli studi che riconoscono alle caratteristiche dell'ambiente un ruolo attivo nella cura dei malati (Micheli e Micheli, 2007), alla progettazione di spazi, giardini o piccole comunità che, come i villaggi Alzheimer in Olanda, aprono le porte alle scuole e

i bambini vanno a trascorrere una giornata con «nonni speciali»; agli Alzheimer café, luoghi: «dove poter condividere le difficoltà e le problematiche legate alla malattia e creare una rete di solidarietà e di amicizia tra le famiglie, per sentirsi meno soli e sconfiggere la sensazione di impotenza e smarrimento»<sup>16</sup>, alle *graphic novel*<sup>17</sup> che descrivono l'esperienza della malattia dal punto di vista di chi si ammala anche ricorrendo a un registro – come l'ironia – raramente utilizzato per affrontare questi temi; ai documentari che raccontano condizioni pesanti ma anche soluzioni possibili e praticate<sup>18</sup>, agli spettacoli teatrali<sup>19</sup>, ai film<sup>20</sup> e ai libri che si occupano con sempre maggiore frequenza di colmare i vuoti e di parlare delle paure che circondano la malattia attraverso le narrazioni di chi, suo malgrado, si è trovato coinvolto. Una curiosa esperienza di comunicazione sociale *unconventional*<sup>21</sup> è stata realizzata dalla Federazione Alzheimer Italia a settembre 2016, in occasione del mese dedicato ad aumentare la consapevolezza sul significato di queste patologie, con una iniziativa<sup>22</sup> che si proponeva di ac-

<sup>16</sup> Cfr. [www.alzheimer.it/borgo2.pdf](http://www.alzheimer.it/borgo2.pdf).

<sup>17</sup> La *graphic novel* «Rughe», di Paco Roca, ha ottenuto vari riconoscimenti tra cui il premio per la miglior sceneggiatura al Salone internazionale del fumetto di Barcellona; nel 2011 è stato prodotto un film di animazione.

<sup>18</sup> A titolo di esempio si segnalano due documentari trasmessi in prima serata nei rispettivi paesi: *Terry Pratchett - Living with Alzheimer's*, Bbc 2008, e *Der Lauf des Lebens*, Confederazione Elvetica 2007.

<sup>19</sup> Lo spettacolo *I nostri passi*, in occasione della XXIII Giornata mondiale Alzheimer, racconta ad esempio l'esperienza di una figlia che si prende cura della madre, cfr. [www.alzheimer.it/borgo1.pdf](http://www.alzheimer.it/borgo1.pdf).

<sup>20</sup> Per una riflessione sulle rappresentazioni delle demenze nella produzione cinematografica internazionale si rinvia a Gerritsen, Kuin e Nijboer (2014). Come esempio italiano si può ricordare *Una sconfinata giovinezza* di Pupi Avati (2010) che lo stesso regista ha definito il peggiore flop della sua carriera, anche se non è possibile sapere se sia stato il tema ad allontanare o piuttosto il modo in cui è stato affrontato.

<sup>21</sup> Si tratta di forme comunicative – utilizzate sia in ambito commerciale sia per la diffusione di messaggi a contenuto sociale – che giocano sul coinvolgimento del pubblico esposto al messaggio, in modo da sollecitare, attraverso l'effetto di spiazzamento, una maggiore attenzione ai contenuti; cfr. Peverini e Spalletta (2009).

<sup>22</sup> Cfr. <http://video.repubblica.it/edizione/milano/alzheimer-al-cinema-nei-panni-di-un-malato-confusi-e-disorientati-esperimento-sociale-in-sala/253445/253644>.

compagnare le persone a comprendere l'esperienza di spiazzamento e di confusione con cui le persone affette da demenza quotidianamente convivono. In settanta sale cinematografiche italiane – per un totale di 400 schermi e con il coinvolgimento di 150.000 spettatori – è stato trasmesso un film diverso da quello a cui gli spettatori pensavano di assistere, producendo nel pubblico sensazioni di incertezza e di disorientamento. Dopo qualche istante, sullo schermo compariva un messaggio che spiegava come queste fossero le stesse sensazioni che accompagnano la vita delle persone affette da demenza, a cui seguivano informazioni sulla condizione dei malati e dati sulla diffusione di queste patologie in Italia. All'uscita gli spettatori venivano intervistati per raccogliere le loro opinioni, fornendo loro spunti di riflessione su un tema – come si è detto – ancora nascosto e sottovalutato.

Quelli appena richiamati sono solo alcuni esempi di esperienze nate dal basso, nelle quali la società civile testimonia dello sviluppo di riflessioni allargate sulle fragilità che inevitabilmente a tutti toccherà prima o poi di dover affrontare o supportare. Un patrimonio ricco per il quale gli esempi potrebbero continuare.

Le diverse narrazioni non riescono però a comporre un quadro unitario e a produrre un'attenzione sufficiente, in assenza di un ruolo forte da parte delle istituzioni. Manca quello che l'*Alzheimer's Disease International* nel *World Alzheimer Report* del 2016 ha definito *care pathways*, un percorso strutturato e organizzato per pianificare interventi e risorse, per coordinare gli attori che se ne devono fare carico e favorire la diffusione di una concezione possibile e normalizzata della malattia (Millen e Walker, 2014). Più che l'assenza di discorsi è forse una generale frattura tra le narrazioni che gli attori istituzionali producono e la loro mancata traduzione pratica a segnalare un aspetto a tutt'oggi irrisolto della relazione tra società e demenze.

### Riferimenti bibliografici

- Alzheimer's Disease International, 2012, *Overcoming the Stigma of Dementia. World Alzheimer Report 2012*, disponibile all'indirizzo internet: [www.alz.co.uk/research/WorldAlzheimerReport2012ExecutiveSummary.pdf](http://www.alz.co.uk/research/WorldAlzheimerReport2012ExecutiveSummary.pdf).
- Alzheimer's Disease International, 2016, *Improving Healthcare for People Living with Dementia: Coverage, Quality and Costs Now and in the Future. World Alzheimer Report 2016*, disponibile all'indirizzo internet: [www.alz.co.uk/research/WorldAlzheimerReport2016.pdf](http://www.alz.co.uk/research/WorldAlzheimerReport2016.pdf).



- Breda M.G. e Ciattaglia A., 2013, *Non è sufficiente! Storie e proposte di chi lotta per garantire il diritto alle cure alle persone non autosufficienti*, Altra Economia Soc. Coop., Milano.
- Censis-Aima, 2007, *I costi sociali ed economici della malattia di Alzheimer. Cos'è cambiato? Sintesi*, disponibile all'indirizzo internet: [www.alzheimer-aima.it/img/costieconomici\\_sintesi.pdf](http://www.alzheimer-aima.it/img/costieconomici_sintesi.pdf).
- Censis-Aima, 2016, *L'impatto economico e sociale della malattia di Alzheimer. Rifare il punto dopo 16 anni. Sintesi dei Risultati*, disponibile all'indirizzo internet: [www.censis.it/5?shadow\\_evento=121110](http://www.censis.it/5?shadow_evento=121110).
- Ciavatta S., 2014, *Il silenzio tutto italiano sui dannati d'Alzheimer*, «pagina99we», pp. 8-9, 6 settembre.
- Clarke J.N., 2006, *The Case of the Missing Person: Alzheimer's Disease in Mass Print Magazines 1991-2001*, «Health Communication», vol. 19, n. 3, pp. 269-276, doi: 10.1207/s15327027hc1903\_9.
- Di Todaro F., 2016, *Alzheimer: il Piano Nazionale Demenze c'è, ma i soldi no*, «Magazine Fondazione Umberto Veronesi», settembre, disponibile all'indirizzo internet: [www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/neuroscienze/alzheimer-il-piano-nazionale-demenze-ce-ma-i-soldi-no](http://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/neuroscienze/alzheimer-il-piano-nazionale-demenze-ce-ma-i-soldi-no).
- Farina M., 2013a, *Alzheimer: Laura che sorride quando vede il neonato della badante. Il dilemma dell'assistenza*, «Corriere della Sera», 13 novembre, sesta puntata, disponibile all'indirizzo internet: [www.corriere.it/salute/neuroscienze/13\\_novembre\\_18/alzheimer-laura-che-sorride-quando-vede-neonato-badante-806c305e-5059-11e3-b334-d2851a3631e3.shtml](http://www.corriere.it/salute/neuroscienze/13_novembre_18/alzheimer-laura-che-sorride-quando-vede-neonato-badante-806c305e-5059-11e3-b334-d2851a3631e3.shtml).
- Farina M., 2013b, *L'Alzheimer in Italia. L'uomo che non riconosce le porte di casa sua*, «Corriere della Sera», 21 settembre, prima puntata, disponibile all'indirizzo internet: [www.corriere.it/salute/neuroscienze/13\\_settembre\\_20/alzheimer-storie\\_517c799e-21d2-11e3-897d-ba51c5bbc4c9.shtml](http://www.corriere.it/salute/neuroscienze/13_settembre_20/alzheimer-storie_517c799e-21d2-11e3-897d-ba51c5bbc4c9.shtml).
- Fuchs V.R., 2011, *Who Shall Live? Health, Economics and Social Choice*, Word Scientific Publishing Co, Hackensack, Nj.
- Gerritsen D.L., Kuin Y. e Nijboer J., 2014, *Dementia in the Movies: The Clinical Picture*, «Aging Mental Health», vol. 18, n. 3, pp. 276-80, doi: 10.1080/13607863.2013.837150.
- Micheli G.B. e Micheli G.A., 2007, *Disegnare sistemi e spazi di cura per Alzheimer*, «G Gerontol», n. 55, pp. 206-217.
- Millen N. e Walker C., 2014, *Overcoming the Stigma of Chronic Illness: Strategies for Normalisation of a «Spoiled Identity»*, «Health Sociology Review», pp. 89-97, Doi: 10.5172/hesr.2001.10.2.89.
- Nna (a cura di), 2015, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia, V Rapporto*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna..
- Lawless M. e Augoustinos M., 2017, *Brain Health Advice in the News: Managing Notions of Individual Responsibility in Media Discourse on Cognitive Decline and Dementia*, «Qualitative Research in Psychology», vol. 14, n. 1, pp. 62-80, Doi: 10.1080/14780887.2016.123686.

- Peel E., 2014, «*The Living Death of Alzheimer's*» versus «*Take a Walk to Keep Dementia at Bay*»: *Representations of Dementia in Print Media and Carer Discourse*, «Sociology of Health & Illness», vol. 36, n. 6, pp. 885-901, Doi: 10.1111/1467-9566.12122.
- Peverini P. e Spalletta M., 2009, *Unconventional. Valori, testi, pratiche della pubblicità sociale*, Booklet, Milano.
- Pira F., 2005, *Come comunicare il sociale. Strumenti, buone pratiche e nuove professioni*, Franco Angeli, Milano.
- Quinn C., Rees J.I. e Clare L., 2016, *Illness Representations in Caregivers of People with Dementia*, «Aging & Mental Health», pp. 1-9, Doi: 10.1080/13607863.2015.1128882.
- Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Van Gorp B. e Vercruysse T., 2012, *Frames and Counter-frames Giving meaning to Dementia: A Framing Analysis of Media Content*, «Social Science & Medicine», vol. 74, n. 8, pp. 1274-1281, Doi: 10.1016/j.socscimed.2011.12.045.



**DIBATTITO**

## Modelli di capitalismo in Europa

Luigi Burroni, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione  
dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna, 2016



# Capitalismo insostenibile: la transizione dei diversi modelli europei a confronto

**David Benassi e Enzo Mingione**

RPS

*Il contributo sviluppa una riflessione sulle prospettive di sviluppo dei diversi modelli di capitalismo europei di fronte alle grandi sfide contemporanee. Muovendo dall'importante contributo di Burroni (2016), gli autori discutono all'interno di un quadro teorico di impronta polanyiana il concetto di «sviluppo insostenibile» come elemento intrinseco del capitalismo. Il capitalismo in generale, ma in modo ancora*

*più evidente quello europeo, si dimostra sempre più in difficoltà nel rendere compatibili esigenze diverse ma essenziali come la crescita, la protezione sociale, la partecipazione democratica. Gli autori approfondiscono poi il caso italiano, mostrando le difficoltà di rigenerazione del sistema sociale ed economico di un paese caratterizzato da limiti intrinseci del proprio sviluppo, a partire dal dualismo Nord/Sud.*

## 1. Premessa

Le prospettive delle società contemporanee sono incerte e difficili da decifrare. La svolta degli anni settanta che ha segnato l'accelerazione della trasformazione post-industriale, l'intensificazione della globalizzazione, l'inizio di una nuova rivoluzione tecnologica centrata sull'Ict e di una stagione dominata da un approccio neoliberista alle politiche pubbliche ha eclissato il vecchio «compromesso keynesiano» dove la regolazione pubblica dell'economia favoriva la crescita dei consumi e l'espansione della protezione sociale. Progressivamente scompare il modello di *welfare capitalism* che si era diffuso in tutti i paesi occidentali (Benassi e Mingione, 2017) e che aveva garantito durante i «trente glorieuses» una lunga stagione di crescita economica fondata su un'elevata regolazione pubblica della vita economica, sul controllo delle tecnologie produttive da parte dei paesi industrializzati e i vantaggi competitivi che ne derivano, sulla disponibilità di materie prime a prezzi contenuti, sulla espansione di consumismo e spesa sociale, ma anche sullo scambio ineguale con i paesi meno sviluppati. Queste condizioni avevano favorito, ma soltanto nei sistemi di *welfare capitalism* occiden-

tali, una temporanea ed eccezionale compatibilità tra crescita economica e competitività, da un lato, ed espansione della protezione sociale, dall'altro lato. A partire dagli anni settanta queste condizioni favorevoli sono venute progressivamente meno sia perché globalizzazione e ristrutturazione industriale hanno ridotto i vantaggi competitivi dei paesi industrializzati sia perché l'emergenza di nuovi rischi sociali ha reso inadatti gli assetti del welfare postbellico (Esping-Andersen, 1999).

Il cambiamento del modello di sviluppo capitalistico ha avuto un enorme impatto a livello globale. Infatti, nel giro di pochi decenni tutto il mondo è stato coinvolto dal processo di mercificazione, modificando profondamente anche le logiche geopolitiche che fino ad allora avevano regolato i rapporti di forza tra «paesi sviluppati» e «paesi in via di sviluppo» (Arrighi, 1994, 2009): si pensi al ruolo che gioca oggi la Cina come attore globale. Il capitalismo è diventato veramente globale e le interdipendenze economiche e finanziarie sono cresciute in modo esponenziale, rendendo più vulnerabili i sistemi socio-economici nazionali e locali.

Il nostro contributo, muovendo dal recente volume di Burroni (2016), si concentrerà sulle trasformazioni dei sistemi capitalistici europei, ma questa premessa è importante per mettere in evidenza alcune questioni essenziali del dibattito sulle prospettive delle società contemporanee. Oggi sostanzialmente tutte le economie possono essere considerate capitalistiche, cioè centrate sul processo di mercificazione, inteso come la espansione della produzione e del consumo di merci in sostituzione della produzione diretta di beni e servizi per la soddisfazione dei propri bisogni. Questo significa che i sistemi economici sono soggetti a dinamiche di trasformazione caratterizzate da tensioni, contraddizioni e conflitti sociali e politici e sono fortemente interdipendenti le une con le altre. La questione della trasformazione o della fine del capitalismo che oggi viene evocata da diversi osservatori (Streek, 2016; Streek e al., 2016; Crouch, 2016; Wallerstein e al., 2013) si pone su scala globale anche se le modalità di reazione e adattamento restano differenziate sulle scale nazionali e locali.

Nei paesi industrializzati dell'occidente la transizione ha accentuato le difficoltà e le tensioni. Stanno crescendo le diseguaglianze (Piketty, 2013), la povertà e le forme di esclusione sociale ed espulsione (Sassen, 2014). Destano preoccupazione la ricorrenza delle crisi finanziarie e ambientali e la prospettiva di una diminuzione radicale dei posti di lavoro a causa dell'automazione. In questo senso si può parlare og-

gi di capitalismo insostenibile, sia perché non è più in grado di compensare gli effetti sociali negativi della mercificazione, come aveva previsto Polanyi (1944, 1957, 1977) nella sua teorizzazione del «doppio movimento», sia perché l'incompatibilità tra capitalismo, democrazia e welfare, riscontrata da Marshall (1972) già quasi cinquant'anni fa, si sta fortemente accentuando. Per una trattazione specifica della insostenibilità del capitalismo si rinvia a Mingione (2017) ma torneremo sul tema nelle conclusioni, quando accenneremo al dibattito sulla fine o trasformazione del capitalismo.

## 2. La varietà dei capitalismi europei di fronte alla crisi

In *Capitalismi a confronto* Burroni discute i diversi sistemi di capitalismo presenti in Europa, utilizzando un approccio comparativo e dinamico, analizzando quindi sia le differenti configurazioni sociali entro le quali si sono sviluppati i diversi modelli di capitalismo sia le prospettive di trasformazione in questa epoca di profonda instabilità. Il lavoro di Burroni si inserisce nel solco dell'importante letteratura teorica ed empirica di *political economy* comparata che negli ultimi trent'anni ha riportato le istituzioni sociali al centro della spiegazione del funzionamento dei sistemi economici. Entro questo frame teorico Burroni individua e analizza quattro modelli di regolazione del capitalismo presenti in Europa: il modello nordico, quello anglosassone, quello continentale e quello dell'Europa meridionale.

La classificazione tipologica di Burroni si ispira al contributo di Hall e Soskice (2001) sulla «varietà dei capitalismi». Il suo lavoro si pone due obiettivi (Burroni, 2016, pp. 7-8): descrivere gli assetti regolativi del capitalismo europeo e comprenderne gli effetti sull'equilibrio tra coesione sociale e competitività economica. Questa analisi viene condotta esaminando in modo sistematico: 1) il modello industriale e il ruolo dello Stato; 2) le caratteristiche del mercato del lavoro; 3) il sistema di welfare e di istruzione; 4) il modello di relazioni industriali. A emergere è «una sorta di paradosso, ovvero la presenza sia di processi di convergenza sia di elementi di divergenza» (*ivi*, p. 16). I diversi capitalismi sono esposti ad analoghe pressioni di cambiamento e possono rispondere in maniera simile o differente sia perché sono in gioco diverse condizioni e risorse sia perché gli attori coinvolti (partiti, movimenti, sindacati, organizzazioni di cittadini, opinioni pubbliche, e così via) fanno scelte differenti. Burroni segnala come l'intreccio tra diver-



sità e dinamismo si risolve in «quattro diversi equilibri tra competitività e coesione; equilibri non stabili ma in continua trasformazione e che (vedremo) possono essere spiegati guardando alle tensioni tra caratteristiche istituzionali – e anche culturali/normative – dei vari contesti e *agency* degli attori» (*ivi*, p. 22).

Tutte le configurazioni del capitalismo europeo sono in difficoltà, anche se con modalità e gravità differenti, nel rispondere alle tensioni della transizione post-industriale e della globalizzazione. Per questo sarebbe stato forse meglio evitare l'idea di equilibrio e pensare piuttosto a campi di tensione molto instabili. Burroni mette a fuoco alcune difficoltà per ogni modello di capitalismo segnalandole come «sfide». Tutti e quattro i modelli comunque sono sottoposti a passaggi che sono particolarmente problematici nell'affrontare le tendenze all'aumento delle disuguaglianze e della frammentazione ed eterogeneità sociale in un clima di austerità e di taglio delle risorse pubbliche. Questa sfida è più seria nei modelli anglosassone e sudeuropeo dove la crescita delle disuguaglianze, della povertà e della frammentazione è più accentuata ma costituisce una sfida dirompente anche negli altri due modelli.

In una rigorosa analisi sistematica Burroni individua campi di mutamento socio-economico comuni al continente europeo che ci consentono di mettere a fuoco convergenze e differenze tra i modelli di capitalismo: la ristrutturazione industriale, la crescita del terziario e della dimensione reticolare delle imprese; l'importanza delle economie della conoscenza, della comunicazione e dell'innovazione; l'aumento della flessibilità esterna nel mercato del lavoro, l'individualizzazione delle politiche del lavoro, l'importanza delle politiche di attivazione; l'attenzione alla sostenibilità finanziaria della spesa pubblica di welfare e le politiche di austerità, il ricorso alla «prova dei mezzi» e la spinta alla privatizzazione dei servizi di welfare; il declino della sindacalizzazione e della contrattazione collettiva nelle relazioni industriali (*ivi*, p. 17). Alle condizioni imposte dal mutamento è comunque sempre più difficile combinare la competitività sul mercato globale e un livello sufficiente di protezione e sicurezza sociale per contrastare disuguaglianza e povertà. Anche i paesi scandinavi, che godendo di condizioni particolarmente favorevoli hanno potuto sviluppare un welfare universalistico e più di recente promuovere la flessibilità del lavoro accompagnata da politiche attive efficaci e da programmi forti di protezione sociale, incontrano crescenti difficoltà. La marginalità degli immigrati, le tendenze alla privatizzazione e la problematica sostenibilità

finanziaria di un welfare generoso sono le sfide citate da Burroni (*ivi*, p. 69). Si può aggiungere che le nicchie produttive sono via via erose dalla globalizzazione (si veda il caso della Finlandia che è definita oggi la Grecia del Nord), che lo scontento e la protesta degli immigrati sta crescendo e che, dall'altro lato, si stanno rafforzando movimenti populistici e xenofobi (in Norvegia e in Finlandia soprattutto) che destabilizzano il sistema politico.

### 3. *L'Italia di fronte alle trasformazioni del capitalismo*

Sono tuttavia i paesi dell'Europa meridionale quelli che si trovano in maggiori difficoltà perché coniugano un basso livello di competitività e di crescita con una capacità di protezione e di inclusione sociale relativamente modesta. Secondo Burroni in tutti e quattro i paesi coinvolti (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia) lo Stato con la sua inefficiente macchina burocratica ha ostacolato la crescita economica e la modernizzazione della società. Dal punto di vista della capacità politica di governare le dinamiche sociali, questi paesi sono stati caratterizzati da un «riformismo incompleto» che ha limitato sia l'adattamento della regolazione dei mercati del lavoro verso più elevati ed efficienti livelli di occupazione sia la trasformazione del welfare in un sistema più aperto all'innovazione, alle politiche di attivazione e all'investimento sociale (*ivi*, pp. 220-224). L'efficacia dei sistemi di welfare di questi paesi in termini di riduzione dei rischi sociali e di redistribuzione della ricchezza è storicamente limitata, ma è stata compensata dal ruolo fondamentale delle famiglie e del sistema di piccola impresa familiare che ha favorito la diffusione del benessere. Anche se si può condividere l'idea che in questi paesi lo Stato ha avuto un ruolo piuttosto debole (ma non sempre), sarebbe forse più corretto pensare a essi come a uno specifico modello di capitalismo centrato non tanto su politiche incomplete o meno coraggiose ma su condizioni socio-economiche peculiari, come l'adattamento dinamico delle imprese familiari e una defamiliarizzazione ed esposizione al mercato formale stabilmente più contenuta. Come segnala Burroni, a un primo sguardo questo appare come il modello che mette in luce in modo più evidente le linee di insostenibilità del capitalismo contemporaneo, una combinazione estremamente problematica tra debole crescita economica e bassa protezione e coesione sociale. Bisognerebbe però approfondire anche altri livelli di analisi più qualitativi e meno ortodossi per

capire quali siano le risposte sociali e politiche alle sfide poste dalla transizione. Vediamo un po' più in dettaglio cosa sta accadendo in Italia.

Burroni non insiste molto sul ruolo che continua a giocare in Italia la divisione tra Nord e Sud. In realtà quasi tutti gli indicatori quantitativi e formali che utilizza (su produttività, welfare e, soprattutto, occupazione e disoccupazione, povertà, economia informale) sono alterati dalla polarizzazione e dal divario tra le due parti del paese, che negli ultimi vent'anni ha ripreso a crescere. Questa frattura e la debolezza storica dello Stato italiano si intrecciano e si rafforzano reciprocamente perché la prima rende più difficile registrare gli assetti istituzionali e burocratici nazionali lacerati da condizioni e interessi diversi e la seconda impedisce, almeno in parte, di dare risposte efficaci alle situazioni di massima sofferenza del Mezzogiorno contribuendo ad accentuare il divario.

Abbiamo ormai una documentazione estesa, quantitativa e qualitativa, su come in Italia le diseguaglianze siano crescenti e su come si riflettano in svantaggi cumulativi che né le politiche sociali e il welfare (il secondo movimento di Polanyi) né le mobilitazioni, i movimenti, le organizzazioni politiche degli interessi riescono a contenere. Economisti, politici, politologi si soffermano sul blocco della produttività, sull'incapacità di tagliare e razionalizzare la spesa pubblica e le tasse, sulla crescita troppo debole del Pil, sulla enormità del debito pubblico, ma i veri problemi riguardano la dinamica qualitativa dello sviluppo insostenibile e la debolezza cronica delle risposte politiche e sociali. L'incapacità di reagire ai guasti prodotti dai processi di mercificazione sulla socialità si propagano largamente in tutto il paese con fenomeni più o meno ascrivibili all'operato dello Stato debole (per es. assenza di politiche efficaci per istruzione e ricerca che si riflettono in una assenza di prospettive per molti giovani, deficit di professionalità nella burocrazia e nei servizi pubblici, corruzione degli apparati pubblici, difficoltà a contrastare la criminalità organizzata in vaste aree, e così via) e alle divisioni sociali che percorrono il paese avvelenando il clima sociale, a danno soprattutto dei gruppi sociali più svantaggiati (Revelli, 2010; Morlicchio e Morniroli, 2013).

In generale le tensioni crescono su tutti i fronti del processo di sviluppo insostenibile e, in linea di massima, si amplificano nell'interazione tra le diverse situazioni critiche. Questo, in combinazione con la debole dinamica dell'inflazione che frena la crescita dei consumi, intacca sia il welfare (austerità, tagli, decentramento verso il livello loca-

le, ampliamento delle popolazioni non protette, escluse, espulse) che la democrazia (degrado delle élite politiche, crescita di populismi, xenofobia, nazionalismi, attacco alle minoranze e ai gruppi sociali più deboli e meno rappresentati). Inoltre la grande concentrazione di risorse finanziarie nelle mani di élite economiche spregiudicate ha un impatto negativo sugli apparati politici e burocratici sia quando li corrompe sia quando si sostituisce a loro nel gestire la cosa pubblica sia quando favorisce il diffondersi di redditi immotivatamente elevati tra dirigenti politici e burocrati (la *postdemocrazia* di cui parla Crouch, 2005). Le difficoltà del welfare e della politica democratica – non è un caso che negli ultimi decenni sia riemersa l'idea che i regimi autoritari potrebbero essere più efficaci nel gestire le criticità dello sviluppo capitalistico – amplificano ulteriormente le tensioni dello sviluppo insostenibile dove la stabilità politica e l'efficacia dei processi di integrazione e protezione sociale sono elementi essenziali del sistema nel suo complesso. A distanza di quasi cinquant'anni rimane valida la suggestione di Marshall (1972) a proposito dell'incompatibilità tra welfare, capitalismo e democrazia.

La variante italiana è perfettamente esemplificativa di queste dinamiche. Il debito pubblico elevato contribuisce a compensare le difficoltà di favorire la crescita dell'indebitamento privato e di contenere l'evasione fiscale in un contesto rimasto centrato su imprese familiari e lavoratori autonomi e su un processo lento di defamizzazione (che riflette anche un «necessario» contenimento dell'esposizione alla mercificazione). Il motore economico-finanziario meno dinamico e meno esposto di altri alle nuove ondate di mercificazione nei servizi si è inceppato con la deflazione e le politiche di austerità. Da parte sua lo Stato debole ha contribuito a rallentare i processi di defamiliarizzazione, a favorire adattamenti locali e settoriali e una forte presenza di pratiche informali, sia tradizionali che innovative. Le disuguaglianze e le aree sociali di sofferenza che, a partire dagli anni settanta, hanno ricominciato a crescere sia lungo la frattura storica tra Nord e Sud sia in corrispondenza di vecchie e nuove aree di vulnerabilità sociale (giovani a bassa scolarità, donne senza esperienze lavorative, popolazione residente in aree con gravi difficoltà produttive o ambientali, minoranze discriminate e, oggi, immigrati e profughi) si sono amplificate significativamente dopo il 2008, ben oltre i dati quantitativi, pur significativi, sull'aumento della povertà assoluta o sull'aumento della disoccupazione e dei Neet (Saraceno, 2015).

Nella variante italiana è importante mantenere distinti i due casi diver-

genti di sviluppo insostenibile: quello del Centro-Nord e quello del Mezzogiorno. L'importanza di separare i due casi non sta soltanto nel fatto che povertà, disoccupazione, bassa occupazione femminile, scarse occasioni occupazionali, lavoro nero e informale sono concentrati nel Mezzogiorno, ma soprattutto perché i fenomeni di esposizione alla mercificazione sono differenti e le risposte di adattamento, resistenza e innovazione, come pure i quadri politici che sottendono sono diversi. Al Nord la questione degli immigrati – discriminazioni, vulnerabilità, difficoltà di integrazione, xenofobia, e così via – diventa centrale così come la diffusione di pratiche innovative che tengono sotto controllo una elevata dipendenza dal mercato e i connessi processi di individualizzazione. Al Sud sono invece in primo piano i circuiti viziosi di un processo di mercificazione che è distruttivo di socialità e avaro di opportunità occupazionali, in un contesto istituzionale che accompagna la disgregazione sociale ed è ostile a innovazioni e investimenti che non abbiano ritorni immediati, con un approccio di policy particolaristico e clientelare. Entrambe le sindromi sono insostenibili anche se quella settentrionale appare meno drammatica. Ma nel caso delle regioni del Nord, la più forte individualizzazione accompagnata da fenomeni di degenerazione politica può creare situazioni di disgregazione sociale se non trova argini nelle mobilitazioni e pratiche innovative.

Le vittime dello sviluppo insostenibile sono esposte a circuiti viziosi cumulativi nella misura in cui non sono in grado di mettere in moto iniziative collettive di resistenza e innovazione sociale sul fronte del welfare o della politica/democrazia oppure sul fronte dell'attivazione di forme di solidarietà e condivisione che limitino l'esposizione al mercato. I processi cumulativi di sofferenza sociale esistono dovunque ma sono spesso relativamente opachi (soprattutto quando sono a carico di tipologie sociali disperse), invece, su questo fronte, il Mezzogiorno è un laboratorio a cielo aperto. La povertà economica e le scarse opportunità lavorative si cumulano con le difficoltà di accesso a servizi pubblici fondamentali come sanità ed educazione, che rendono ancora più difficili le prospettive occupazionali. Il cumulo delle difficoltà si traduce in deficit di mobilitazione e rappresentanza politica che, a sua volta, aumenta la forza dei processi di emarginazione ed esclusione e rende meno probabile l'accesso a forme innovative di resistenza alla mercificazione. Le trasformazioni privatistiche e localistiche del welfare hanno poi un effetto negativo sulla protezione sociale nelle regioni meridionali che dispongono di risorse, pubbliche, private

e di terzo settore, decisamente limitate (Kazepov, 2010; Andreotti e Mingione, 2015).

Bisognerebbe esplorare quanto e come queste dinamiche disgregative dei due casi italiani di sviluppo insostenibile generano alternative e resistenze che possono alterare in prospettiva l'impatto della mercificazione e costruire, almeno in parte, un terreno di confronto meno traumatico tra economia e società. Abbiamo accennato di sfuggita a pratiche di innovazione sociale nel Nord, ma anche nel Mezzogiorno si possono registrare pratiche innovative che alterano un'esposizione al mercato controversa e penalizzante.

Le difficoltà dei capitalismi europei e la crescente instabilità economica e frammentazione sociale aprono oggi interrogativi seri sulle prospettive del capitalismo. L'insostenibilità occidentale sembra in parte compensata finanziariamente dalla crescita dei paesi emergenti ma con modalità controverse e molto variabili. L'instabilità e l'insostenibilità del capitalismo occidentale potrebbero dar luogo a una lunga e travagliata fase di fine del capitalismo e/o di rigenerazione dei sistemi socio-economici (Streeck, 2016; Streeck e al., 2016; Crouch, 2016; Wallerstein e al., 2013).

Per concludere ci sembra utile citare una considerazione di Wolfgang Streeck sul ruolo di movimenti e *agency* all'interno del processo di fine del capitalismo.

«La fine del capitalismo [...] difficilmente seguirà un modello specifico. Col crescere dei problemi provocherà sempre maggiori proteste e iniziative di azione collettiva. Per molto tempo si tratterà di iniziative di stampo luddista: locali, disperse, non coordinate, "primitive" – aggravando il disordine e incapaci di creare un nuovo ordine, al massimo favorendone involontariamente l'emersione» (Streeck, 2014, p. 48). L'idea di Streeck che la fine del capitalismo non sia un crollo ma un processo lungo e controverso è coerente con quanto abbiamo suggerito qui a proposito del capitalismo insostenibile. Non è convincente però che si possano considerare così poco influenti le risposte di *agency*, le mobilitazioni politiche, le innovazioni sociali (Della Porta, 2015; Fraser, 2014). In un processo lungo, controverso e differenziato non emergerà presto un nuovo ordine socio-politico, nemmeno in nuce, e forse ci saranno fasi in cui lo sviluppo insostenibile darà luogo a gravi sofferenze. Tuttavia, sembra egualmente importante mettere a fuoco quanto mobilitazioni, pratiche innovative e assetti istituzionali protettivi possano costruire argini per contenere e contrastare i processi di disgregazione sociale e favorire transizioni meno tormentate.

## Riferimenti bibliografici

Andreotti A., Benassi D. e Kazepov Y. (a cura di), 2017, *The Future of Western Capitalism. Global Forces and Local Challenges*, Manchester University Press, Manchester, in corso di stampa.

Andreotti A. e Mingione E., 2015, *Local Welfare Systems in Europe and the Crisis*, «European Urban and Regional Studies», vol. 23, n. 3, pp. 1-15.

Arrighi G., 1994, *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times*, Verso, Londra.

Arrighi G., 2009, Postscript alla seconda edizione di *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times*, Verso, Londra.

Benassi D. e Mingione E., 2017, *Welfare Capitalism*, in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, in corso di stampa.

Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.

Crouch C., 2005, *Post-democracy*, Polity Press, Cambridge.

Crouch C., 2016, *Governing Social Risk in Post-Crisis Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Della Porta D. 2015, *Social Movements in Times of Austerity*, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.

Fraser N., 2014, *Can Society be Commodities all the Way Down? Post-Polanyian Reflections on Capitalist Crisis*, «Economy and Society», vol. 43, n. 4, pp. 541-558.

Hall P.A. e Soskice D. (a cura di), 2001, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.

Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.

Marshall T.H., 1972, *Value Problems of Welfare-Capitalism*, «Journal of Social Policy», vol. 1, n. 1, pp. 15-32.

Mingione E., 2017, *The Double Movement and the Perspectives of Contemporary Capitalism*, in Andreotti A., Benassi D. e Kazepov Y. (a cura di), *The Future of Western Capitalism. Global Forces and Local Challenges*, Manchester University Press, Manchester, in corso di stampa.

Morlicchio E. e Morniroli A., 2013, *Poveri a chi? Napoli (Italia)*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Piketty T., 2013, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil, Parigi.

Polanyi K., 1944, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Times*, Beacon Press, Boston.

Polanyi K., 1957, *The Economy as Instituted Process*, in Polanyi K., Arensberg C.M. e Pearson H.W. (a cura di), *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*, Free Press, New York, pp. 243-270.

Polanyi K., 1977, *The Livelihood of Man*, ed. H. Pearson, Academic Press, New York.

- Revelli M., 2010, *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Sassen S., 2014, *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge (Ma) e Londra.
- Streeck W., 2014, *How Will Capitalism End?*, «New Left Review», n. 87, pp. 35-64.
- Streeck W., 2016, *How Will Capitalism End?*, Verso, Londra.
- Streeck W. e al., 2016, *Discussion Forum. Does Capitalism have a Future?*, «Socio-Economic Review», vol. 14, n. 1, pp. 163-183.
- Wallerstein I., Collins R., Mann M., Derluignian G. e Calhoun C., 2013, *Does Capitalism Have a Future?*, Oxford University Press, Oxford.

RPS

David Benassi e Enzo Mingione





## Modelli differenziati e riforma del capitalismo: una riflessione

**Laura Pennacchi**

RPS

*A partire dalla ricostruzione che Burroni (2016) opera sul piano storico ed empirico di quattro modelli di capitalismo, il contributo riflette sulla drammatica esigenza di una «riforma del capitalismo». Ridare legittimità al dibattito sui vari «tipi di capitalismo» consente di portare l'attenzione alle caratteristiche di strutture economiche alternative e di contrastare l'idea di una ineluttabile convergenza verso un unico modello economico. Il contributo si sofferma*

*sulla questione cruciale della riformabilità del capitalismo di cui si confermano assi fondamentali occupazione e investimenti. Al centro debbono, quindi, tornare le domande sul ruolo del «lavoro» e sui «fini» di un «nuovo modello di sviluppo» che rilanci la piena e buona occupazione, soddisfi bisogni trascurati, produca beni pubblici, beni comuni, beni sociali, nella consapevolezza che tali beni sono fragili e hanno bisogno di istituzioni che se ne prendano cura.*

### 1. «Varietà dei capitalismi» e «tipi di capitalismo»

L'importanza del libro di Luigi Burroni, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, sta innanzitutto nella ricchezza analitica e la dovizia di particolari con cui vengono comparati e messi a «confronto», sul piano storico ed empirico, i diversi capitalismi che si sono installati nei paesi europei e ne hanno differenziato le strutture economico-sociali e i percorsi evolutivi. Ma sta anche, e proprio grazie a tale ricchezza ricostruttiva e argomentativa, nella possibilità che il libro rilancia di riflettere – a quasi un decennio dall'esplosione della crisi del 2007-2008 – sulla fecondità concettuale e teorica della problematica della «variety of capitalism» e dei «tipi di capitalismo».

Sul piano storico ed empirico la ricostruzione dei quattro «modelli di capitalismo» su cui si concentra Burroni si vale di un approccio metodologico che privilegia la «prospettiva comparata», l'enfasi sulle «eredità storiche» e sul ruolo differenziante svolto dagli «attori», il riferi-

mento a una pluralità di livelli regolativi interagenti (internazionale, nazionale, regionale) e cioè a una «dimensione multilivello», la difficoltà verso interpretazioni monocausali e l'attenzione alla molteplicità dei fattori operanti («pacchetti causali»). Mediante questo approccio metodologico Burroni isola quattro «arene istituzionali-regolative» – 1) sistema produttivo, credito e ruolo dello Stato, 2) mercato del lavoro, 3) welfare, formazione e istruzione, 4) relazioni industriali – dalla cui dettagliata individuazione, condotta soprattutto sulla base dell'analisi dell'equilibrio «competitività/coesione sociale», emergono quattro «modelli di capitalismo». Tali modelli sono così sintetizzabili:

- ♦ «modello nordico», definito a «crescita inclusiva», con un ruolo proattivo forte giocato dallo Stato, politiche industriali efficaci per la produzione di beni collettivi come Ricerca e Sviluppo, elevata competitività, elevata spesa pubblica sociale e offerta universalistica di servizi, elevata occupazione, forte concertazione e coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza, strutture gestionali partecipative, massiccio investimento pubblico in istruzione e formazione, bassa disuguaglianza;
- ♦ «modello continentale», definito a «crescita con dualismo», con particolarismo e categorialismo tradizionali in lenta evoluzione, elevata partecipazione della forza lavoro al mercato del lavoro, welfare su base assicurativo-contributiva, specializzazione produttiva in settori *export led*, forme di segmentazione produttiva e sociale, progressiva comparsa di gruppi a elevata vulnerabilità, alta disuguaglianza;
- ♦ «modello anglosassone», definito a «crescita con disuguaglianza», con struttura economica duale, coesistenza di lavori ad alta qualificazione e lavori a bassa professionalità, imprese di grandi dimensioni alla ricerca di profitti di breve periodo, indebitamento delle famiglie, maggiore esposizione alle crisi finanziarie, elevata flessibilità esterna e mobilità nel mercato del lavoro, alta occupazione e alte disparità, bassi sussidi e servizi offerti dal mercato invece che dal pubblico;
- ♦ «modello mediterraneo», definito «capitalismo dell'insicurezza senza la competitività», con ruolo dello Stato o contraddittorio o insufficiente specie nella produzione di beni pubblici quali la ricerca e l'innovazione, marcato aumento negli anni della crisi della flessibilità e della precarietà del lavoro, bassa partecipazione al mercato del lavoro ed elevata disoccupazione, strutture produttive duali, frammentate e poco innovative, elevata moderazione salariale, bassa scolarizzazione soprattutto superiore, spesa sociale carente in alcune funzioni come il contrasto della povertà, alta disuguaglianza.

A livello storico ed empirico la ricchezza analitica del libro di Burroni è preziosa. Essa offre una miriade di spunti per comprendere meglio problemi che rimarrebbero altrimenti insoluti. Per esempio, l'andamento della produttività, che su basi analitiche monocausali – come sono quelle degli economisti – si configura spesso come un enigma, qui trova molti elementi esplicativi. Nel caso del Regno Unito la stagnazione della produttività è ricondotta a un sistema di istruzione che, al fine di favorire la più alta mobilità dei lavoratori richiesta dalle grandi imprese, premia la formazione di competenze non specifiche, e quindi non idiosincratice ma generali e fungibili liberamente secondo i desiderata delle imprese, le quali scontano, però, così la necessità di valersi di competenze della forza lavoro meno suscettibili di dar luogo a incrementi di produttività. La ricchezza analitica consente anche di rendere meglio conto della funzione esercitata nel diversificare i vari tipi di capitalismo da fattori controversi e/o di dissipare tenaci luoghi comuni. Tipico è il caso del ruolo esercitato dallo Stato che l'analisi di Burroni documenta essere stato ed essere molto importante ovunque. Non solo, cioè, nel «modello nordico» – del cui successo e straordinaria efficacia la «strategicità» delle proattive funzioni statali è uno dei fattori esplicativi fondamentali – ma anche nel «modello anglosassone» a forte trazione neoliberale, per il quale l'«arretramento» del perimetro pubblico e la disattivazione e l'esternalizzazione verso il mercato delle funzioni pubbliche è stato comunque veicolato e guidato dallo Stato, con modalità non a caso definite *neoliberal interventionist state*. L'importanza della natura delle istituzioni pubbliche e collettive, del resto, è documentata, in negativo, dai modesti risultati e dalle modeste performance che raggiungono i modelli di capitalismo – come quello mediterraneo e, ahimè, italiano – penalizzati da una bassa qualità ed efficacia di tali istituzioni.

Ma ciò a cui vale maggiormente la pena applicare gli esiti della ricostruzione di Burroni sono gli interrogativi concettuali e teorici sottesi all'approccio della «varietà dei capitalismi» che egli adotta. A partire dalla domanda cruciale sulla *convergenza* o meno di tutte le economie del mondo e specialmente di quelle occidentali verso un unico tipo di capitalismo, convergenza che sarebbe veicolata ineluttabilmente dall'implacabile avanzare e diffondersi – non arrestati nemmeno dalla crisi globale – del neoliberismo e che, se fosse verificata, minerebbe in radice la stessa possibilità di parlare di «varietà dei capitalismi». La ricca ricostruzione di Burroni smentisce drasticamente che tale convergenza sia in atto. Ma per un esame critico più largo può essere utile

tornare sul modo con cui Wolfgang Streeck – autore molto presente alla riflessione di Burroni – contesta, in un famoso testo (2013) viceversa non citato da Burroni, la validità dell’approccio ricostruttivo della *variety of capitalism*, affermando che è in atto un processo travolgente e inarrestabile di «convergenza» delle economie sviluppate verso un modello unico, quello neoliberistico anglosassone. Per Streeck il neoliberismo è consistito proprio in un sostanziale fenomeno di «convergenza» delle economie sviluppate verso il capitalismo anglosassone impostosi come modello unico, il che ha portato i paralleli e le intersezioni reciproche tra paesi capitalistici a prevalere sulle differenze istituzionali ed economiche, al punto che perfino per paesi come la Svezia e gli Stati Uniti – agli antipodi nelle comparazioni – si può ritenere che la dinamica soggiacente è la stessa. Inoltre, in tutto questo processo Streeck non vede differenze significative tra forze politiche, tra destra e sinistra: la controrivoluzione ai danni del capitalismo sociale del dopoguerra, in cui si sono tradotti il neoliberismo e la globalizzazione – attraverso la cui maggiore mobilità il capitale industriale e finanziario aumentava il suo «profitto di riserva» –, è stata veicolata dalla politica, sia quella conservatrice sia quella socialdemocratica, senza apprezzabili distinzioni. Così il capitalismo ha assunto un volto omogeneo e compatto che lo rende impenetrabile, di conseguenza «irriformabile». L’irriformabilità deriva dal fatto che non esistono più gli spazi del compromesso e delle contropartite. Quando «tutto ciò che il capitale vuole è la restituzione al mercato dei diritti sociali», si può soltanto «buttare sabbia» nei suoi ingranaggi e persino considerare più responsabile «la strada di un comportamento irresponsabile» (*ivi*, p. 87). Viceversa, l’analisi di Burroni ci consente di segnalare le notevoli differenze tra modelli economici, talmente persistenti che a tutt’oggi la totalità degli indicatori – per maggiore spesa pubblica, più elevata tassazione, più estesa protezione sociale, minore diseguaglianza, minore mortalità infantile, maggiore speranza di vita, ecc. – colloca a un polo i paesi europei, specialmente quelli scandinavi, e al polo opposto i paesi anglosassoni. Questi risultati sono il frutto di una lunga storia, in cui il ruolo fondamentale è stato svolto dalle forze di sinistra, i movimenti socialisti, i sindacati, la socialdemocrazia, a cui va riconosciuto il merito di aver sempre accettato la proprietà privata e il mercato – ma con l’ambizione di contenerlo, regolarlo, indirizzarlo – e di aver puntato a costruire società giuste in grado al tempo stesso di produrre ottime performance economiche. In particolare nei paesi scandinavi è stato realizzato un ragionevole compromesso tra Stato, capitale, lavo-

ro, dal quale tutti hanno guadagnato e in cui il potere *corporate* è stato rafforzato ma non a danno dei cittadini e della democrazia e anche oggi questi paesi delineano il percorso del *social investment welfare state* che si sta rivelando di grande interesse e fecondità e a cui nel libro di Burroni si dedica molta attenzione.

La persistente pluralità dei «tipi di capitalismo» risulta tanto più complessa se si considera – andando al di là di quell'Europa a cui è dedicata l'analisi di Burroni – l'articolazione che tale varietà assume nei paesi al di fuori dell'area occidentale, dove si affermano anche inquietanti forme di modernità illiberale e una molteplicità di nazionalismi (quello russo, quello cinese, quello indiano, quello brasiliano, quello arabo). Ma va tenuto presente che le tesi sulla convergenza verso un modello unico sono fortemente connesse alle convinzioni che si nutrono sul futuro dell'Europa, esposta a gravissimi rischi di dissoluzione, anche in conseguenza del dilagare di populismi antieuropei. Secondo Streeck, di fronte agli esiti recessivi e stagnazionistici devastanti generati in tutti i paesi europei dai tentativi di salvare l'euro e dalle politiche di «deflazionistica disciplina fiscale» imposte dalla Germania della Merkel, è arrivato il momento di riconoscere che il processo dell'Europa unita, basato sulla cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali, è stato segnato fin dall'inizio dalla volontà di trasformare l'Unione in un «catalizzatore della liberalizzazione del capitalismo». L'euro è stato un tassello decisivo di questo processo. Ora bisogna tornare a dare grande valore alla questione della sovranità nazionale: sarebbe esiziale procedere con «fughe in avanti» verso l'Europa unificata anche sul piano politico e invece è necessario ripristinare le sovranità nazionali, consentendo a ogni paese di coltivare la propria diversità, senza inseguire feroci convergenze. Per Streeck un Piano Marshall per l'Europa – che è proprio la richiesta della Dgb tedesca e di altri sindacati europei, tra cui la Cgil italiana che avanza fin dal gennaio 2013 anche la proposta di un Piano del lavoro interno – oggi «sarebbe impensabile». Se l'euro «obbliga i paesi a usare lo strumento neoliberalista della svalutazione interna» (con pressioni al ribasso sui salari, sui mercati del lavoro, sui sistemi di protezione sociale), esso va sostituito con «un regime monetario flessibile» che restituisca ai paesi «il diritto alla svalutazione», considerato come «espressione istituzionale del rispetto dovuto alle nazioni».

Al contrario, è fondamentale evitare il ritorno ai nazionalismi e al protezionismo economico. Nell'analisi di Burroni l'Europa unita rimane un orizzonte cruciale perché possa essere riproposto a livello

RPS

Laura Penacchi

internazionale un governo adeguato dei tormentati processi economici contemporanei e il neoliberismo – fin qui sconfitto, con la crisi scoppiata nel 2007-2008, sul piano culturale, ma tutt'altro che vinto sul piano pratico – sia profondamente combattuto e piegato. L'alternativa a questo percorso non sarebbe un impossibile ritorno all'autonomia degli Stati nazionali, ma la subordinazione al potere delle corporation globali, degli *stock markets*, delle agenzie di rating. La sinistra – in congiunzione con il sindacato che ha bisogno di cambiamenti nelle strategie e nei modelli organizzativi ma rimane un'istituzione estremamente vitale – ha un compito decisivo da svolgere, a patto di uscire dall'assetto odierno, prevalentemente «difensivo», assumendo un orientamento e un carattere nettamente «assertivo» come suggerisce Colin Crouch (2013), e di allearsi con le istanze ambientaliste, con i movimenti femministi, con altri movimenti che animano il variegato scenario della società civile.

## 2. *Riformare il capitalismo*

Il campo in cui deve esercitarsi una nuova assertività riformatrice è vastissimo. Per esplorarne tutte le potenzialità bisogna adottare una prospettiva radicale di «riforma del capitalismo»: questo è il terreno ulteriore su cui la fecondità dell'approccio della «varietà dei capitalismi» e dei «tipi di capitalismo» va testata e dilatata, forzando oltre i loro stessi confini le implicazioni teoriche di un libro come quello di Burroni. Se esistono più modelli, più tipi di capitalismo, vuol dire che il capitalismo non solo evolve e cambia lungo linee molteplici, ma anche che questi cambiamenti sono plasmabili, modellabili, influenzabili, prendendo molto sul serio la sfida della riformabilità del capitalismo. Su questo terreno si può anche discutere l'ambito di validità della coppia «competitività/inclusione sociale» a cui Burroni attribuisce il ruolo di variabile discriminante l'efficacia e la qualità dei vari «modelli di capitalismo», una coppia in cui il perno sembra essere un fattore economico – la competitività – da coniugare al meglio con un fattore sociale – la coesione –, importante ma comunque subordinato. Deve essere per forza così? Considerare la competitività come superiore variabile discriminante non rischia di farci assumere aprioristicamente un bias verso un modello di sviluppo – quello mercantilistico – piuttosto che per un altro (per esempio, lo «sviluppo umano»)? Non può darsi un paradigma – quello umanistico keynesiano, per esempio, ba-

sato sul benessere dei cittadini (dato dal pieno impiego di lavoro e capitale) e non sulla potenza economica della nazione – che riunifici «economico» e «sociale» e tratti in modo più equilibrato sia la competitività sia l'inclusione sociale?

Ci sono oggi molte, importanti ragioni che spingono a ricercare le coordinate che rendano possibile una *riforma radicale* del capitalismo. A quasi un decennio dall'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2007-2008 il panorama mondiale presenta uno scenario di lentezza della crescita, incertezza della ripresa, periodicità delle ricadute. La strutturalità e la profondità della crisi hanno reso evidenti condizioni che Karl Polanyi definirebbe *great transformation*, fornire risposte alle quali richiede uno spettacolare sforzo di produzione di pensiero, di idee, di categorie, se si vuole far sì che la lunga «transizione» non si risolva nella ripresa del *business as usual* e, al contrario, approdi a un «nuovo modello di sviluppo». L'instabilità del capitalismo focalizzata da Keynes, la cui analisi è ripresa e allargata da Minsky, è venuta a configurarsi non come un episodio ma come un suo tratto intrinseco e strutturale, così come la superfetazione della finanza si è connotata come suo tratto costitutivo, soggetto agli straordinari cambiamenti degli ultimi decenni, derivanti dal connubio deregolamentazione/innovazione finanziaria/indebitamento, i cui drammatici effetti vengono in più luoghi messi in luce dalla tipizzazione in quattro modelli di capitalismo compiuta da Burroni.

Dalla distorta «composizione dell'investimento» (con il predominio della finanza sulla produzione) è derivato un complessivo *eccesso di offerta*, il quale caratterizza sia il capitale (con valori artificialmente inflazionati dalla moneta più economica della storia e con l'ingigantimento delle posizioni di rendita), sia la capacità produttiva (il che porta a un enorme spreco di risorse e a un consumismo dissennato), sia il lavoro (il cui mancato impiego è drammaticamente aumentato). Da un'analisi di tal fatta Janos Kornai (2013) fa discendere la sua connotazione del capitalismo come cronica, e non ciclica, «economia del surplus» (*surplus economy*), cioè economia sistematicamente destinata alla coesistenza di eccesso di offerta (per quanto riguarda la capacità produttiva e il tasso di invenzione e di innovazione) e difetto di creazione di occasioni di lavoro, con un risultato complessivo di permanente, alta disoccupazione. Certo è che l'insostenibile sentiero su cui si è addentrato il capitalismo contemporaneo piega le nostre economie verso la svalutazione della produzione e del lavoro, le crescenti sperequazioni nella distribuzione della ricchezza e del reddito, le minacce dell'esaurimento

RPS

Laura Penacchi



delle risorse naturali e del cambiamento climatico, le incognite di una «transizione energetica» insufficientemente trattata politicamente.

Uno scenario di crisi «senza fine» induce a porsi domande radicali che dagli interrogativi sul riprodursi della *secular stagnation* – sollevati in primo luogo da Larry Summers (2015) – arrivano fino a formulare dubbi sullo stesso futuro del capitalismo. L'espressione *secular stagnation* fu coniata nel 1938 da Alvin Hansen (1939), il quale argomentò che la depressione degli anni trenta, ben più che una severa crisi ciclica, costituiva il sintomo dell'esaurimento di una dinamica di lungo periodo. Hansen sostenne che *secular stagnation* era semplicemente un altro modo di definire l'equilibrio di sottoccupazione individuato da Keynes, derivandone la convinzione che non bastasse una spesa pubblica contro-ciclica per stabilizzare l'occupazione ma fossero necessari grandi progetti collettivi e investimenti pubblici, come l'elettrificazione di aree rurali, il risanamento di quartieri degradati, la conservazione e la tutela delle risorse naturali, al fine di identificare nuove opportunità di investimento e di restituire dinamismo al sistema economico.

Le teorie e le preoccupazioni di Hansen furono smentite dal grande sviluppo dei «trent'anni gloriosi» successivi alla fine della seconda guerra mondiale e rimasero coltivate solo da marxisti come Paul Sweezy. Ma alcuni economisti come Michael Kalecki e Paolo Sylos Labini fin dall'immediato dopoguerra avevano cercato di superare l'aspetto debole dell'impostazione di Hansen, spostando l'accento dalla caduta della propensione al consumo al rallentamento degli investimenti, dovuto al comportamento delle grandi imprese oligopolistiche, e più di un'eco della preoccupazione per quella che già a metà degli anni settanta del Novecento appariva una renitenza strutturale del capitalismo all'investimento compariva nel Piano Meidner della socialdemocrazia svedese. Oggi Larry Summers parte dall'allarmata osservazione che la crisi «senza fine» fa sì che l'occupazione come percentuale della popolazione in età da lavoro non stia aumentando e sia crescente il gap tra output reale e output potenziale, individuandone le cause in una permanente debolezza della domanda espressa dall'economia globale, segnalata da bassissimi tassi di inflazione.

Summers attribuisce la carenza di domanda aggregata a un eccesso del risparmio desiderato rispetto all'investimento desiderato (*saving glut hypothesis*). A sua volta l'eccesso di risparmio è dovuto alla fortissima pressione a rientrare dal loro indebitamento (*deleveraging*) avvertita da tutti gli operatori privati (famiglie e imprese), i quali pertanto si tengono ben lontani dall'investimento. Summers arriva a invocare, in

queste condizioni, la necessità di una «politicizzazione» dell'investimento, apertamente riecheggiando la «socializzazione dell'investimento» di cui parlarono Keynes e Minsky. Il punto è che si riproducono condizioni impressionantemente analoghe a quelle studiate proprio da Keynes e da Minsky: la distruzione di valore patrimoniale netto e una paradossale coesistenza di illiquidità e di eccesso di liquidità (generato dalle politiche monetarie «non convenzionali» che, però, non prende la via dell'investimento produttivo) feriscono tutti gli operatori, gli investimenti crollano ma i profitti non flettono, la riduzione del reddito e la disoccupazione di massa scaturiscono dalla trasmissione delle turbolenze finanziarie all'economia reale e dalla deflazione da debito. Per evitare che le forze destabilizzanti prendano il sopravvento l'ipotesi keynesiana e minskiana dell'intrinseca instabilità del capitalismo prevede, anziché solo nuove regolazioni, la necessità di uno stimolo fiscale pubblico di grandi dimensioni, un intervento diretto dello Stato per creare occupazione, che oggi in Europa dovrebbe configurarsi alla scala di una statualità europea.

Così le difficoltà della crisi «senza fine» e le tendenze alla *secular stagnation* si saldano nello spingere a sollevare interrogativi basilari sul capitalismo in quanto tale, in particolare sulla problematicità del suo motore fondamentale di crescita e di sviluppo, il *processo di investimento*. Il paradigma della «varietà dei capitalismi» così ben attualizzato da Burroni permette di risalire alle pulsioni autocontraddittorie che attraversano il capitalismo, pulsioni per alcuni talmente forti e incontrastabili da ricavarne un pronostico di «fine» del capitalismo stesso. Immanuel Wallerstein (2013), ad esempio, deriva dalla sua teoria del «sistema-mondo» – un sistema evolvente secondo la logica dei cicli di Kondratieff all'infinita ricerca (coronata da straordinari successi) di un'illimitata accumulazione di capitale – la convinzione che il capitalismo, durato per cinquecento anni, sia prossimo alla sua fine, avendo esaurito gli spazi geografici e produttivi in cui espandersi. Michael Mann (2013) si chiede se la presente recessione continuerà, peggiorerà o perfino farà scaturire ex novo forze che possono minare il capitalismo. Porsi tale vitale questione lo induce a interrogarsi sul ruolo della presenza – o dell'assenza – dell'*azione politica* e sulla forza delle *ideologie*, tema questo che, se maggiormente presente nell'analisi di Burroni, lo avrebbe portato a risultati molto interessanti. Alle ideologie – specificatamente come fallacia politica delle leadership europee di *destra* e come ideologia *neoliberista* – Mann attribuisce l'erroneità del disegno originario dell'euro (che lo ha reso vulnerabilissimo alla crisi) e l'adozione di politi-

RPS

Laura Penacchi

che di austerità sbagliate e controproducenti (anche in termini di mancata riduzione dei debiti pubblici). Le politiche e le ideologie che fioriscono nelle differenti macro-aree e nei diversi tipi di capitalismo contano (*matter*) per i risultati. I problemi più gravi insorgono quando le élite politiche si dimostrano inadeguate, incapaci di apprendere le lezioni della storia, come nel caso dei programmi neoliberistici di austerità inflitti alle economie europee in recessione. Secondo Mann il capitalismo ha certamente un andamento ciclico, ma questo non vuol dire che sia strutturato secondo un modello altamente regolare, né che obbedisca a stringenti «leggi di movimento». Per capire il capitalismo, piuttosto che la categoria di «sistema» o una visione deterministica dei cicli di Kondratieff, ci è utile un approccio di «interazione tra distinte catene causali». I nuovi mercati non sono delimitati geograficamente. Essi possono essere creati coltivando «nuovi bisogni». La «distruzione creatrice» schumpeteriana può avere risvolti molto positivi ed estrinsecarsi in molteplici campi: innovazione ad ampio spettro, *green revolution*, risanamento ambientale, espansione dei settori della salute e dell'istruzione. Tale è, dunque, la vera sfida odierna: puntare o meno su una «riforma» in grande del capitalismo, una riforma profonda, come quella che si delineò ai tempi di Keynes, quando una radicalità inusitata di *progettazione teorica* e di *critica ideologica* congiunse il pensiero innovativo keynesiano alle rivoluzionarie iniziative di Roosevelt e al riformismo radicale europeo che si opponeva, anche idealmente, ai totalitarismi. Il capitalismo non dà vita a un modello unico, esistono più «tipi di capitalismo», come documenta l'accurata, anche sul piano storico, ricostruzione di Burroni. Oggi si ripropone come drammaticamente attuale l'esigenza di una riflessione sulla «riforma del capitalismo», con la connessa possibilità o impossibilità di riferirsi a una pluralità di «tipi di capitalismo», da cui la mente è subito spinta verso espressioni divenute famose, come «capitalismo intelligente» di Federico Caffè o «capitalismi possibili» di Hyman Minsky o *unleashed capitalism* (capitalismo scatenato) di Andrew Glyn.

Il presente ci pone di fronte ad un «capitalismo predatorio», siamo passati da una forma di capitalismo interessato ancora ai processi di accumulazione reali ad un capitalismo puramente speculativo ed estremamente finanziarizzato che si nutre di enormi bolle destinate inevitabilmente a scoppiare. Anche Mulgan (2014) sostiene che il capitalismo non è mai stato così «creativo» e così «rapace», per ricavarne, però, la convinzione che c'è un grande spazio per fare sì che il futuro sia del capitalismo dei «creatori» e non del capitalismo dei

«predatori». Così come Minsky aveva indicato la molteplicità delle «forme» che il capitalismo può assumere. Dunque, la pluralità di forme possibili – che Minsky iscrive direttamente nell'economia keynesiana, «sottile e complessa», argomentante «un'economia capitalistica finanziariamente sofisticata» aperta all'operatività in una molteplicità di modi – va presa molto sul serio, adottando la prospettiva della «riforma», della «svolta» (*overhaul*) verso un «nuovo modello di sviluppo». Su questa base Minsky riprende gli accenti con cui Keynes negli anni trenta individua al centro del nuovo liberalismo, con cui sostituire il vecchio, le azioni umane non determinate dal profitto e dunque il lavoro fonte di un nuovo umanesimo.

RPS

Laura Penacchi

### 3. Stato «strategico», investimenti, occupazione

Per tutto ciò è sbagliato non vedere le differenze che ci sono state e ci sono tra destra e sinistra. Le timidezze, le reticenze e le vere e proprie subalternità che le sinistre hanno avuto nei confronti del neoliberismo sono indubbie, soprattutto nella Terza via di Tony Blair a cui vanno imputate l'enfasi nociva sulla teoria della *shareholder value maximisation* e le convinzioni secondo cui i ceti medi fossero corposamente entrati nella categoria dei detentori di asset, i rischi del mercato del lavoro non esistessero più, non ci fosse più bisogno del welfare state. Il che, come ricostruisce Burroni studiando il «modello anglosassone», ha avuto implicazioni molto serie, sia in termini di fragilità del sistema economico, sia in termini di disparità del sistema sociale. Ma è la sinistra la maggiore sorgente di alternative all'interno della società capitalistica, alternative che rischiano di essere marginalizzate se l'«austerità» e la «precarietà» falsamente «espansive» procedono stritolando ogni cosa lungo il loro cammino. È lo scontro tra istanze del liberalismo e istanze del socialismo e della socialdemocrazia che genera gli incentivi a cercare nuovi compromessi creativi. L'alto grado di creatività politica segnalato da Burroni che è stato praticato nel passato dalla socialdemocrazia scandinava va rigenerato per il presente. A tal fine serve una radicalizzazione che ci faccia uscire dalla «difensività», vale a dire dalla resistenza su un vecchio ordine ormai tramontato, ed entrare nella «assertività», cioè nell'esplorazione di un nuovo ordine da immaginare.

Urgono interrogativi che non possono più essere elusi: quali sono le politiche veramente adeguate a rilanciare le economie globali e nazio-

nali? Quali sono gli equivalenti del New Deal, degli accordi di Bretton Woods, del pensiero di Keynes, del welfare state, idonei a provocare uno slittamento del potere dalla finanza alla produzione, a trasferire il focus dagli indici azionari all'espansione dell'economia reale, ad accrescere il benessere sociale? Ciò che davvero deve essere salvata è l'economia reale, intervenendo sull'offerta e accrescendo la domanda da parte dei governi, dei consumatori, delle imprese. La moneta che è stata stampata per salvare le banche (attraverso il *quantitative easing*) può ben essere stampata per attività di produzione creatrici di lavoro. Ritorna martellante il tema degli investimenti: mentre è importante investire nelle infrastrutture fisiche tradizionali (benché rinnovate e modernizzate), è vitale espandere i settori nuovi, perché investimenti in protezione ambientale, sviluppo e diffusione di energia alternativa, disinquinamento, risparmio di materiali, riciclaggio e altro hanno anche lo straordinario vantaggio di essere creatori di lavoro e proiettati verso il futuro.

Dunque, ridare legittimità al dibattito sui vari *tipi di capitalismo* consente di rimettere a monte e al centro dell'analisi la problematica dei «fini», di portare l'attenzione alle caratteristiche di strutture economiche alternative, di contrastare l'idea di una *ineluttabile convergenza* verso un unico modello economico. Un rilancio in grande della «riforma del capitalismo» oggi andrebbe praticato proprio ridiscutendo l'approccio della *variety of capitalism* e dei vari *tipi di capitalismo*, tenendo conto anche delle forme assai diverse che il capitalismo assume nei paesi al di fuori dell'area occidentale, a partire dalla Cina. Buzan e Lawson (2014), sostenendo la permanente validità dell'approccio della *variety of capitalism*, distinguono quattro tipi ideali: *liberal democratic capitalism*, *social democratic capitalism*, *competitive authoritarian capitalism*, *state bureaucratic capitalism*. Certo è che a vari tipi di capitalismo corrispondono visioni diverse dell'economia e delle strutture che generano la crescita, dalle quali a loro volta discendono diverse visioni della politica economica e del suo ruolo. Ciò consente di acquisire consapevolezza che il «mercantilismo» impersonato dalla Germania della Merkel non è modernità ma regressione all'Ottocento, a un'epoca in cui l'adozione generalizzata di strategie mercantilistiche (privilegianti in modo ossessivo le esportazioni) da parte di tutti i paesi industrializzati – obbedienti al principio che l'obiettivo dei governi e delle loro politiche economiche non fosse l'elevamento del benessere e della qualità della vita dei cittadini, ma incrementare le esportazioni per aumentare la competitività del paese e quindi la sua potenza economica – generò la

spinta al colonialismo, la diffusione di pratiche commerciali scorrette, le guerre. È stato proprio attraverso il travaglio della crisi degli anni trenta che la cultura riformista maturò – mediante l’elaborazione tratta dalle politiche di Roosevelt, la riflessione dei liberaldemocratici e dei laburisti inglesi, le esperienze della socialdemocrazia scandinava, tutte a contrasto del tragico approdo del nazismo e dei totalitarismi – un’idea alternativa. L’idea, cioè, che il fine della crescita economica dovesse essere non più la *potenza* economica del paese ma il *benessere* dei suoi cittadini e il compito della politica economica dovesse essere di indurre il sistema economico alla piena utilizzazione delle sue risorse, a cominciare dal lavoro.

Emerge come cruciale la questione della riformabilità del capitalismo e *occupazione* e *investimenti* se ne confermano gli assi fondamentali. La ricostruzione di Burroni dei quattro «modelli di capitalismo» segnala per ognuno di essi la rilevanza degli investimenti, sul cui ruolo – prima, durante e dopo le crisi – è significativo che Keynes ci abbia lasciato alcuni tra i suoi più penetranti *insight*. Nell’ultimo capitolo della *Teoria generale* Keynes (1936) individua i limiti fondamentali del capitalismo nell’incapacità di dare vita spontaneamente al pieno impiego e nella diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza e parla di un’opportuna «socializzazione dell’investimento» per fare fronte alle carenze più gravi. L’influenza che lo Stato deve esercitare sulla propensione a consumare e sull’investimento privato non sarà sufficiente a contrastare una tendenza al ristagno che Keynes considera intrinseca al capitalismo: ad essa si può rimediare soltanto con una «socializzazione dell’investimento» di natura pubblica, spinta fino a ripristinare il pieno utilizzo di capitale e lavoro, realizzato il quale gli interessi privati possono tornare a essere considerati in grado di guidare l’allocazione ottimale delle risorse.

Minsky (1975) è più radicale, è rimasto irreversibilmente segnato dalla rivoluzionaria esperienza del New Deal, coglie *un limite più profondo e più persistente* del processo di investimento capitalistico, che collega all’assetto della finanza e all’*instabilità strutturale* del capitalismo, tuttavia in modo originale: «L’instabilità non è dovuta a una tendenza intrinseca del sistema a stagnare o ad entrare in depressione, ma a una tendenza ad esplodere, a cui solo successivamente segue la depressione». Per fare fronte alle problematiche strutturali nel funzionamento del capitalismo è necessaria, secondo Minsky, una profonda «socializzazione dell’investimento» ed è altrettanto necessario estendere la categoria della *socializzazione* alla «banca» e all’«occupazione». «Socializza-

zione dell'investimento» è ciò a cui allude Larry Summers quando parla della necessità di fronteggiare la crisi odierna e la «stagnazione secolare» con una *politicizzazione* dell'investimento. «Socializzazione dell'occupazione» implica fare dello Stato l'*employer of last resort*. Lo Stato deve intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire non solo sul livello, ma sul contenuto e la qualità dell'occupazione e della produzione, perché la collettività intera è sollecitata a porsi domande radicali su «che cosa», «per chi», «come» produrre. Abbiamo, pertanto, vitale bisogno non solo di uno Stato, ma di uno Stato *strategico*, quel tipo di Stato di cui Burroni ci mostra il rilievo nel caso del «modello nordico», uno Stato il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente e esplicitamente con strumenti appositi, non si limita a neutralizzare le *market failures*, ma inventa, idea, crea lungo tutta la catena dell'innovazione.

L'imponente arretramento dello Stato voluto dalle politiche neoliberistiche – giustificato con l'esaltazione delle virtù dell'impresa privata e con la condanna pregiudiziale dell'amministrazione pubblica come forza al minimo inerziale – si è risolto con un prosciugamento delle sue energie. Lo *starving the beast* ha talmente affamato la «bestia governativa» da averla quasi tramortita. Come conferma l'analisi di Burroni, nel caso dell'Italia, il declino economico, sociale e culturale, il mancato sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, la stagnazione della produttività – su cui ha molto influito il ridimensionamento della grande impresa, con la scomparsa di fatto dell'impresa a partecipazione statale in conseguenza delle privatizzazioni – si debbono in non piccola misura proprio al depauperamento dell'iniziativa collettiva e alla dissoluzione delle politiche pubbliche. Peraltro nella prospettiva dell'attenzione al ruolo centrale esercitato nei processi economici dallo Stato e dalle istituzioni pubbliche le questioni di *redistribuzione* e di eguaglianza possono essere trattate ricongiungendole alle questioni di *allocazione*, di struttura, di produzione, di accumulazione, la mancata considerazione delle quali talvolta indebolisce le analisi apprezzabilissime degli studiosi delle disuguaglianze.

Nessuno vuole negare che la redistribuzione sia questione gravissima. Ma bisogna avere consapevolezza della profondità degli aspetti problematici del capitalismo che essa mette in gioco. Posto che la «genialità», se così vogliamo chiamarla, del neoliberismo è stata di inventare un nuovo elemento autonomo di domanda – il consumo finanziato con debito così rilevante negli ultimi anni in tutti i modelli europei

analizzati da Burroni, ma soprattutto nel «modello anglosassone» – oggi il problema cruciale è intervenire politicamente su quell'intreccio tra assetti produttivi, finanza e redistribuzione che ha creato un elemento autonomo di domanda sfociato in sovraconsumo. E questo è un problema di *allocazione* e di *struttura*. Non a caso Acemoglu e Robinson (2014) sottolineano la frequente ignoranza del ruolo centrale giocato, anche nella dinamica delle disegualianze, sia dalle istituzioni e dalle politiche (nel caso svedese, ad esempio, politiche socialdemocratiche di compromesso capitale/lavoro all'origine degli ottimi risultati egualitari), sia dall'evoluzione endogena delle tecnologie. Il senso profondo di un rapporto più stretto tra redistribuzione e allocazione è evocato dagli studiosi dello «sviluppo umano» (si veda Kaplinsky, 2014) con l'espressione *redistribution trough growth* (redistribuzione *attraverso* la crescita) – da preferire alla *redistribution with growth* (redistribuzione *con* crescita) – con la quale modificare i caratteri strutturali, altamente disegualitari, del dominante modello di crescita e della sua traiettoria dell'innovazione e del progresso tecnico (ad alta intensità di capitale, elevata intensità di scala, dipendenza da infrastrutture di rete qualitativamente complesse e rigide, lavoro iperqualificato, prodotti pensati per soddisfare i bisogni dei ricchi).

Al centro debbono, quindi, tornare le domande sul ruolo del «lavoro» e sui «fini» di un «nuovo modello di sviluppo», gli interrogativi sui meccanismi di acquisizione dei guadagni di produttività, sui modelli contrattuali, sulla regolazione del mercato del lavoro, sulla possibilità di fare ricorso a «minimi» e «massimi» retributivi. Intrecciare le questioni della redistribuzione e quelle dell'allocazione significa riconoscere che, quando le parole chiave diventano «strade», «ponti», «reti», «scuole», «ospedali», «innovazione sociale», «tecnologie verdi», allora sfera economica e sfera sociale tendono largamente a sovrapporsi e a coincidere e «politica economica», «politica industriale», «politica sociale» diventano profondamente interconnesse, messe alla prova nell'efficacia dei loro intrecci nelle realizzazioni concrete dei diversi modelli di capitalismo.

Abbiamo bisogno di politiche economiche incorporanti in se stesse finalità sociali e di politiche sociali sinergiche rispetto a scopi economici. Accettare molti dei benefici della mercatizzazione e nel contempo ideare azioni per compensare i suoi danni e perseguire finalità sia economiche che sociali azzerate dal mercato: è questo il significato di un «nuovo modello di sviluppo» che rilanci la piena e buona occupazione, soddisfi bisogni trascurati, produca *beni pubblici*, *beni comuni*, *beni*



*sociali*, nella consapevolezza che tali beni sono fragili e hanno bisogno di istituzioni che se ne prendano cura.

Per «chi», «cosa» e «come» produrre: ecco i crinali che si rivelano decisivi. Possiamo tornare a ragionare dei «fini»? Di quali beni abbiamo bisogno per realizzarli? Come possiamo elevare la qualità delle nostre vite? Attraverso quali strade possiamo uscire dall'incertezza che grava sul nostro futuro? Un «nuovo modello di sviluppo» deve privilegiare la domanda interna sulle esportazioni, intervenire tanto sulle questioni di domanda che su quelle di offerta, premiare i consumi collettivi su quelli individuali. Ovviamente, la sottolineatura dell'importanza degli investimenti pubblici non va fatta in contrapposizione al ruolo – che rimane decisivo – degli investimenti privati o, tanto meno, della partnership pubblico/privato. Quest'ultima, in particolare, si rivela cruciale nel modello del «capitalismo istituzionale o degli investitori istituzionali», il quale opera attraverso la creazione di Fondi nazionali o europei (come l'*European long term investment fund*), le risorse comunitarie, l'adozione di strumenti finanziari dedicati (quali i *social impact bond*).

La creazione di *lavoro nuovo* è il cimento decisivo con cui misurarsi. La ricca ricostruzione di Burroni ci mostra che i modi di estrinsecazione possono essere vari, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio (sua messa in sicurezza, manutenzione ordinaria e straordinaria, ecc.), dai bisogni emergenti – attinenti all'infanzia, l'adolescenza, la non autosufficienza – al rilancio del welfare state. In Italia l'inventiva del Piano del lavoro della Cgil del 1949 e quella con cui Ernesto Rossi coniugava la sua proposta di «Esercito del lavoro» alla generalizzazione del «servizio civile» possono essere le fonti di inesauribile modernità a cui ispirarsi. L'idea del lavoro da creare deve essere molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite. Una mobilitazione di energie fuori del comune andrebbe sollecitata in tutti i settori e in tutte le direzioni proprio con un'estensione quantitativa e qualitativa del «servizio civile», ben oltre la residualità e l'angustia in cui oggi è mantenuto, a dispetto dei ripetuti, più o meno altisonanti, propositi di riforma. Va anche tenuto presente che oggi varie nuove attività, consentite da tecnologie che rovesciano i tradizionali modelli di produzione e di consumo, a cui ci si riferisce con le espressioni *sharing economy*, *peer-to-peer economy*, *open source*, esprimono nuovi modi di vivere il lavoro – e il rapporto tra lavoro e vita e tra lavoro e intrattenimento – e di creare e distribuire valore. Quello che importa è avere consapevolezza di quale fecondità può essere ricco l'approccio della «riforma radicale» del capitalismo. Quando

si verifica l'impressionante diffusione di un «capitalismo predatorio» come altra faccia di un *unleashed capitalism* (capitalismo scatenato), secondo la definizione di Andrew Glyn, quando il capitalismo (mai stato al tempo stesso «così creativo e così rapace») apre spazi alla contesa, descritta da Mulgan (2014), tra capitalismo dei «creatori» e capitalismo dei «predatori», è allora che vanno riprese le suggestioni espresse da Federico Caffè con la formula «capitalismo intelligente» o da Hyman Minsky (2013, p. 177) – il quale ha argomentato che: «Il capitalismo ha avuto successo proprio perché è un sistema che può prendere molte forme» – con la formula «capitalismi possibili». In tal senso vanno tanti degli autori a cui si riferisce anche Burroni nella sua individuazione dei quattro modelli di capitalismo: per esempio, gli studi di Dore (2001) (che distingue un «capitalismo di welfare» da un «capitalismo di borsa») e di Baumol, Litan e Schramm (2009) (che distinguono un «capitalismo buono» da un «capitalismo cattivo»), che James Galbraith (2014) coniuga nei termini dell'auspicio di un capitalismo caratterizzato da investimenti oculati a modesti rendimenti, minore ricorso all'energia, unità decentralizzate con bassi costi fissi, alta intensità di manodopera. In tal senso va il dilagare di studi che esplorano la possibilità di nuovi tipi di imprenditori e si rifanno a espressioni immaginifiche, del tipo *reimagining capitalism* o *regenerative capitalism*.

Ideare un «nuovo modello di sviluppo» riporta al senso della sottolineatura di Kuznets tra stock di conoscenza accumulato (da cui dipende la relazione tra accumulazione e crescita) e sfruttamento efficace della conoscenza, dipendente dalla combinazione tra investimenti e conoscenza. Non a caso lo stesso Kuznets (inventore del Pil negli anni trenta) lanciò un monito a non confondere crescita del Pil con crescita del benessere. A tal proposito andrebbero riprese le indicazioni della Commissione presieduta da Sen, Stiglitz e Fitoussi (2009), con le sue misure di performance economica e di progresso sociale certo non ispirate alla dogmatica di quel ceto intellettuale che in questi anni si è prodigato in consigli di liberalizzazioni, flessibilità, restrizioni. Il ragionamento porta a dare grande rilievo a molti temi presenti nella riflessione di Burroni: la democrazia economica, la partecipazione, i vari tipi di impresa che possono essere immaginati, variamente dotati di governance e di spirito socialmente responsabile. Oggi la prima cosa da fare è comprendere che la creazione di valore è il frutto di processi assai più complessi della sola competizione economica, ragion per cui «abbiamo bisogno di una forma più sofisticata di capitalismo, impregnata di finalità più sociali» (Porter e Kramer, 2011). La seconda cosa

da fare è prendere atto che le dinamiche di finanziarizzazione sono strettamente intrecciate con lo *shift* dell'ottica imprenditoriale verso profitti di breve periodo e verso l'enfasi sulla teoria della *shareholder value* e lo *shortermismo*, trasformando il ruolo del manager da attore contemperante i vari interessi in gioco – quale è nello *stakeholder value approach* – in agente del capitale finanziario. In questo ambito dovrebbero anche essere recuperate le ispirazioni «non proprietarie» del Piano Meidner del 1975-1976 (che aveva al proprio cuore la preoccupazione per la caduta dell'interesse dei capitalisti agli investimenti, quando ancora sarebbe stato possibile uscire dalla crisi innescata dal primo shock petrolifero in modo diverso dalla sola compressione dei salari). Riflessioni su modalità proprietarie non convenzionali dovrebbero essere estese alla situazione attuale dei rapporti banche-imprese.

Del resto, della stessa proprietà privata è rintracciabile una evoluzione che, rispetto alla nozione classica di assoluta non interferenza su una piccola sfera di libertà di scelta, la configura come *bundle of rights* che include anche responsabilità, doveri fiduciari multipli, diversi gradi di partecipazione, diritto di accesso al surplus sociale e così via. A tal proposito è molto interessante la presupposizione di *plasmabilità* del capitalismo intrinseca alla cultura socialdemocratica svedese da cui nasce il Piano Meidner. Tale presupposizione ha fondamenti addirittura filosofici, ricercati non nel giusnaturalismo ma nel giuspositivismo: non c'è una frontiera normativa «naturale» a cui ispirarsi per riformare il capitalismo, perché la stessa proprietà privata non esiste «in natura», non è un'entità materiale ma un insieme di diritti e regole. Questa era stata, del resto, l'intuizione degli illuministi David Hume e Immanuel Kant, i quali avevano concepito la proprietà come un'istituzione politica, assumente forme e tipologia modellate dallo Stato e dall'apparato istituzionale. Ma se è così, se non ci sono principi naturali prescrittivi, la plasmabilità, e dunque la riformabilità, delle formazioni sociali, e pertanto del capitalismo, è davvero tutta da esplorare.

### Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. e Robinson J.A., 2014, *The Rise and Decline of General Laws of Capitalism*, «Mit, Department of Economics Working Paper», n. 14-18, dicembre, Doi: 10.2139/ssrn.2537592.
- Baumol W.J., Litan R.E. e Schramm C.J., 2009, *Capitalismo buono Capitalismo cattivo. L'imprenditorialità e i suoi nemici*, Università Bocconi Editore, Milano.

- Buzan B. e Lawson C., 2014, *Capitalism and the Emergent World Order*, «International Affairs», vol. 90, n. 1, pp. 71-91.
- Crouch C., 2013, *Making Capitalism Fit for Society*, Polity Press, Londra.
- Dore R., 2001, *Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Galbraith J., 2014, *The End of Normal*, Simon & Schuster, New York.
- Hansen A., 1939, *Economic Progress and Declining Population Growth*, «American Economic Review», vol. 29, n. 1, pp. 1-15.
- Kaplinisky R., 2014, *Innovation for Pro-Poor Growth: From Redistribution with Growth to Redistribution through Growth*, in Cornia G.A. e Stewart F., *Towards Human Development*, Oxford University Press, New York-Oxford.
- Keynes J.M., 1936, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Palgrave Macmillan, Londra (trad. it.: *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino, 1971).
- Kornai J., 2013, *Dynamism, Rivalry and the Surplus Economy. Two Essays on the Nature of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Mann M., 2013, *The End May Be Nigh, But For Whom?*, in Wallerstein I., Collins R., Mann M., Derluigan G. e Calhoun C., *Does Capitalism Have a Future?*, Oxford University Press, Oxford-New York, pp. 79 ss.
- Minsky H.P., 1975, *John Maynard Keynes*, Columbia University Press, New York (trad. it.: *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009, con una introduzione di Riccardo Bellofiore).
- Minsky H.P., 2013, *Ending Poverty: Jobs, not Welfare*, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York (trad. it.: *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma, 2014, con una introduzione di Riccardo Bellofiore e Laura Pennacchi).
- Mulgan G., 2014, *L'ape e la locusta. Il futuro del capitalismo tra creatori e predatori*, Codice edizioni, Torino.
- Porter M.E. e Kramer M.R., 2011, *Creating Shared Value*, «Harvard Business Review», vol. 89, n. 1-2, pp. 62-77.
- Sen A., Stiglitz J. e Fitoussi J.-P., 2009, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile all'indirizzo internet: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm).
- Streeck W., 2013, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.
- Summers L.H. (a cura di), 2015, *Report of the Commission on Inclusive Prosperity*, Center for American Progress, gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/01/IPC-PDF-full.pdf>.
- Wallerstein I., 2013, *Structural Crisis, Or Why Capitalist May No Longer Find Capitalism Rewarding*, in Wallerstein I., Collins R., Mann M., Derluigan G. e Calhoun C., *Does Capitalism Have a Future?*, Oxford University Press, Oxford-New York.



**RUBRICA**  
Questione sociale  
e neopopulismi



## Neopopulismi: quale sfida per l'azione sociale del sindacato?

**Antonio Cantaro**

*Che cosa deve fare il sindacato per essere ancora, nello straordinario mutamento di fase che si è aperto con la crisi del 2008, un attore sociale e istituzionale di prima grandezza? Da tempo svariati movimenti neopopulisti insidiano, in vario modo e con diversi argomenti, la pretesa del sindacato di rappresentare monopolisticamente gli interessi generali dei governati e, persino, quelli particolari dei lavoratori. Per far fronte*

*a questa sfida esistenziale, il sindacato è chiamato, prima di tutto, a comprendere il nucleo di verità sotteso alle domande di sicurezza patrimoniale e identitaria di cui i neopopulismi sono espressione. Le pericolose derive sovraniste, nazionaliste, xenofobe del neopopulismo possono essere combattute solo radicalizzando il loro contenuto e portando il conflitto a una nuova fase costituyente.*

I nostri politici hanno perseguito in maniera aggressiva un disegno di globalizzazione, trasferendo in Messico e altrove i nostri posti di lavoro, il nostro benessere, le nostre fabbriche. La globalizzazione ha arricchito l'establishment finanziario che fa donazioni ai politici. Ha però lasciato milioni di nostri lavoratori nella povertà e nella disperazione.

Donald Trump, citato da «Limes», febbraio 2017, p. 67

### 1. Una domanda «esistenziale»

Il fantasma dei neopopulismi<sup>1</sup> si è, dunque, alla fine materializzato e ha preso forma politica un po' in tutto l'occidente, al di là e al di qua dell'Atlantico. Forze populiste diverse hanno contribuito alla vittoria

<sup>1</sup> Con l'espressione neopopulismo ci riferiamo alla forma politica che sta assumendo specie in Europa il rifiuto di larga parte della popolazione avverso l'ineluttabilità dei processi di destrutturazione degli antichi sistemi di sicurezza e protezione sociale e, segnatamente, a un *populismo patrimoniale* che nasce dalle due principali paure che attanagliano oggi i cittadini europei: da un lato, quella di perdere il loro tenore di vita (patrimonio materiale), e, dall'altro, di dover rinunciare al loro stile di vita (patrimonio culturale) (Reyniè, 2013, p. 130).



dei sostenitori della Brexit (Cantaro, 2016) e all'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti. Venti simili spirano in tutta Europa, sebbene le elezioni generali olandesi e quelle presidenziali francesi segnino una parziale battuta d'arresto dei movimenti e dei partiti populistici.

La grande ansia di trovare *risposte immediate* alle derive sovraniste, nazionaliste, xenofobe, è comprensibile. Ma la fretta rischia di essere cattiva consigliera. Prima di affannarsi in una ricerca, disordinata e confusa, di *alternative al neopopulismo*, vanno comprese le *domande* – in primis le *domande sociali* – che ne hanno provocato l'ascesa. Le domande di *sicurezza patrimoniale e identitaria* che i *neopopulismi di destra* stanno portando alla luce contengono un ineludibile *nucleo di verità* che non va rimosso semplicemente perché le risposte apprestate da Donald Trump e da Marianne Le Pen ci appaiono – ed effettivamente sono – sbagliate e pericolose. Solo dopo aver correttamente interpretate le domande del neopopulismo saremo in grado di dar loro una *diversa forma*.

È questo il principale obiettivo di questa rubrica di «Rps», che vuol essere una sorta di «osservatorio» tanto sulla morfologia dei diversi neopopulismi in campo, quanto sulle prevalenti, spesso superficiali, rappresentazioni di essi. Con lo sguardo rivolto, in primo luogo, alle sfide che *la narrazione populista* pone all'azione sociale del sindacato.

Il nostro «viaggio» comincia proprio da qui. Ha ancora senso oggi la «fatica» della contrattazione nelle sue diverse dimensioni e articolazioni? L'azione sindacale, come l'abbiamo conosciuta nel «secolo lungo», è un antidoto all'ascesa dei neopopulismi? O si tratta di un'arma ormai spuntata?

La domanda investe la questione «esistenziale» di cosa deve fare il sindacato da «grande»; di cosa deve fare per essere ancora, nello straordinario mutamento di fase che si è aperto con la crisi del 2008, un *attore sociale e istituzionale* di prima grandezza. Alla domanda risponderemo, in prima battuta, con un prudente «dipende». Dipende da cosa è veramente oggi il sindacato (paragrafi 2 e 3). Dipende da che cosa è veramente oggi il neopopulismo (paragrafi 4-7). E tutto, infine, dipende da come il sindacato rideclinerà, nel nuovo contesto, il suo ruolo di attore sociale e istituzionale (paragrafo 8).

## 2. Cos'è il sindacato?

La storia del sindacato italiano nel secondo dopoguerra si è sviluppata e implementata nel quadro dei principi costituzionali di solidarietà e di

eguaglianza tra governati e governanti. Diritto di sciopero (art. 40), riconoscimento della libertà di associazione sindacale e della contrattazione collettiva (art. 39) quali strumenti privilegiati per far vivere la prescrizione contenuta nell'art. 3, comma 2 che impone alla Repubblica di promuovere «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» al fine di superare quegli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Nessun riferimento fecero i padri costituenti al principio di sussidiarietà che verrà formalmente codificato solo con la riforma del Titolo V del 2001. Ma fecero, comunque, la scelta di attribuire alla contrattazione collettiva tra sindacato e datori di lavoro inequivocabili *funzioni sussidiarie* che nessun'altra istituzione collettiva ha, nemmeno i partiti. Quella «efficacia obbligatoria del contratto collettivo per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce» (efficacia *erga omnes*) per cui un contratto stipulato tra soggetti privati ha *forza di legge*: si applica, cioè, nei suoi effetti normativi e retributivi anche a coloro che non hanno delegato nessuno a sottoscriverlo.

Un principio che né il Parlamento, né la giurisprudenza hanno ignorato. E ancora oggi quando un giudice è chiamato ad applicare quella parte dell'art. 36 della Costituzione che prevede che «il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa», è ai contratti collettivi – ai minimi previsti da questi – che si fa riferimento per determinare qual è la misura per considerare equa una retribuzione.

Il sindacato è, dunque, un'*istituzione privata della partecipazione* – un'associazione – che legittimamente attiva un *conflitto sociale* e tramite la *contrattazione collettiva rappresenta e tutela* interessi collettivi dei governati. Su questa «parentela» ideale del sindacato con l'«etica» sussidiaria non c'è bisogno di spendere molte parole. Malgrado, infatti, la *sussidiarietà* abbia fondamenti politico-culturali assai diversi (la dottrina sociale della chiesa, il federalismo statunitense, il costituzionalismo democratico europeo), essa, comunque, evoca sempre un'istanza di *protagonismo* delle istituzioni della società civile e del territorio in «polemica» con quelle istituzioni che ne insidiano l'*autonomia* e l'*identità*.

Ma altrettanto evidente è la «parentela» ideale del sindacato con l'«etica» populista. Malgrado, infatti, il populismo abbia declinazioni profondamente diverse (c'è un populismo di matrice marxista e c'è un

populismo di matrice nazionalista, c'è un populismo di destra e c'è un populismo di sinistra<sup>2</sup>), esso evoca, comunque, sempre una domanda di *rappresentazione dei governati*, un invito al popolo a mobilitarsi – così come fa il sindacato – a tutela e difesa dei suoi interessi, insidiati da classi dirigenti (economiche, politiche e sociali) distanti dai bisogni, dalla cultura e dalle aspirazioni dei governati. Non è forse questa, in definitiva, la prestazione concreta di cui il sindacato si fa carico rappresentando e contrattando?

### 3. La sfida della neosussidiarietà e la sfida neopopulista

Ancora oggi, il sindacato vuol essere questo. Un'*istituzione privata della partecipazione* che attiva *conflitti sociali* e tramite la *contrattazione collettiva* rappresenta e tutela interessi collettivi. Ma nel praticare questo compito da tempo il sindacato non è più solo. Altre istituzioni (neo-sussidiarie) e altri movimenti (neopopulisti) ne insidiano, in vario modo e con diversi «argomenti», la pretesa a rappresentare «monopolisticamente» gli interessi «general» dei governati e, persino, quelli «particolari» dei lavoratori.

Può il sindacato dormire sonni tranquilli e continuare a fare ciò che ha quotidianamente fatto in questi anni? Può ragionevolmente sperare di essere immune dalla concorrenza di tutte le altre istituzioni del cosiddetto privato sociale legittimate sussidiariamente dall'art. 118 della Costituzione? Può, soprattutto, non vedere la ancora più aggressiva sfida che i *movimenti neopopulisti* lanciano a tutte le istituzioni che intermediano il rapporto tra governati e governanti, accusando anche il sindacato di tradire gli interessi del popolo, di far parte anch'esso dell'establishment? Può non vedere che l'ex presidente del Consiglio ha provato a infliggere un colpo mortale alla credibilità rappresentativa e contrattuale del sindacato quando ha populisticamente elargito con «decreto» 80 euro? Può non vedere che la misura populista del reddito

<sup>2</sup> L'ascesa populista veste oggi i «colori» della destra nazionalista, ma alcuni dei principali esponenti populistici degli ultimi decenni, come il defunto presidente del Venezuela Hugo Chávez, erano schierati a sinistra.

<sup>3</sup> Che, nella versione oggi vigente, dopo la riforma del Titolo V del 2001, prescrive che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».

di cittadinanza, se scollegata da qualsivoglia rapporto con lo status lavorativo, rischia di metterlo fuori gioco dal rapporto con una parte crescente della popolazione? Può non vedere che oggi i trumpisti di tutto l'occidente assumono direttamente in proprio, nel proprio programma politico, la tutela dei posti di lavoro e dei salari dei perdenti della globalizzazione, di una parte rilevante della classe operaia e del ceto medio impoverito?

Il sindacato ha in questi anni resistito, provato a stare nel gorgo della *neo-sussidiarietà* e con risultati tutt'altro che disprezzabili, come mostra l'esperienza della contrattazione sociale e territoriale. Bisogna che il sindacato tenga il punto, ma non basta. Lo spazio e il ruolo del sindacato e di tutte le istituzioni della neo-sussidiarietà, quelle della sussidiarietà verticale e istituzionale (gli enti territoriali) e quelle della sussidiarietà orizzontale (le istituzioni del privato sociale), sono stati seriamente compromessi dalla legislazione della crisi sia in termini di risorse finanziarie che in termini istituzionali. Il paradigma scolpito nell'art. 118 della Costituzione<sup>4</sup> presupponeva che l'ascensore della sussidiarietà funzionasse dal basso verso l'alto, che le istituzioni dell'autonomia territoriale e sociale partecipassero, rappresentando e contrattando, alla riforma e alla razionalizzazione dello Stato amministrativo e dello stato sociale. Nel tempo della crisi – dell'austerità e della centralizzazione delle scelte e delle risorse – l'ascensore ha funzionato, invece, dall'alto verso il basso, chiedendo sostanzialmente alle istituzioni sussidiarie di fare infermeria sociale, di fare insomma «il lavoro sporco». Si può fare. È, anzi, indispensabile continuare a farlo per stare con le radici salde nel territorio, ma consapevoli che il prezzo che si paga in termini di *erosione della legittimazione* agli occhi dei lavoratori e dei cittadini rischia di essere sempre più alto.

Il successo dei movimenti populistici si nutre anche di questo. L'antidoto della neo-sussidiarietà così come è oggi funziona come l'aspirina. Funziona dignitosamente se la febbre è di origine virale. Ma se l'infezione è batteriologica ci vuole l'antibiotico e non basta andare dal farmacista. Ci vuole il medico. E qui entra in azione il neopopulismo, il trumpismo con le sue ricette «semplici» e brutali, con la caccia all'untore, con la bonifica «sanitaria» verso l'estraneo e il diverso, con i muri che ci separano dall'infezione economica della globalizzazione e dall'infezione etnica degli immigrati.

Contrariamente alla vulgata occidentale dominante negli anni novanta

<sup>4</sup> V. *supra* nota 5.

del secolo scorso, l'interdipendenza crescente fra gli umani e i loro territori non ha, infatti, unificato il pianeta, piuttosto l'ha segmentato. L'ideologia della globalizzazione scontava un ingenuo ottimismo antropologico, per cui avvicinandosi gli uomini si sarebbero riconosciuti simili e solidali. Al contrario, mai come ora, comunità e nazioni si affaticano a esibire identità esclusive, reinventandole in base a spericolate ricostruzioni della propria genealogia, volte a delimitare se stesse e ad affermare presunti diritti sui rispettivi «spazi storici». Ogni determinazione è negazione, non solo in senso metaforico. Di qui anche la richiesta di elevare muri con cui impedire l'altrui accesso ai domini propri, l'urgenza identitaria che sconvolge il freddo computo del dare e avere. E che confuta tanto le teorie economiche (neo)classiche quanto le politologiche (tuttora diffuse malgrado l'evidenza del fallimento), entrambe postulanti la scelta razionale come articolo di fede (Caracciolo, 2017, p. 10).

#### 4. Rappresentazioni caricaturali del neopopulismo

Il primitivismo della risposta neopopulista non deve, insomma, trarci in inganno e indurci in rappresentazioni caricaturali e demoniache del fenomeno. Nel neopopulismo non c'è soltanto ribellione, rancore, rassegnazione.

C'è, innanzitutto, il popolo già nella radice del *nomen* populismo. Ci sono, soprattutto, i voti della classe operaia e del ceto medio impoverito delle periferie di Londra, della Gran Bretagna, di Roma e di Torino. C'è una legittima critica dei governanti e una prepotente domanda dei governati di riprendersi quelle sicurezze patrimoniali e identitarie spazzate via dal capitalismo predatorio della globalizzazione finanziaria. Se rimuoviamo tutto questo, non c'è antidoto. Non c'è possibilità – come invece potrebbe esserci – di restituire al sindacato la sua funzione principe di istituzione di rappresentanza sussidiaria del conflitto sociale.

C'è, invero, una *consapevolezza diffusa* che i vari Le Pen, i sostenitori della Brexit, i Trump interpretano un radicato sentimento di rabbia e rivolta collettiva tanto contro l'establishment globalista quanto contro i diversi establishment nazionali che «collaborano» con esso. Non possiamo, tuttavia, fermarci a registrare questo sentimento. Dobbiamo chiederci cosa c'è dietro questo sentimento collettivo dei nostri

tempi, quali sono tanto i suoi *fondamenti sociali ed economici* quanto la *proposta politica* nella quale questo sentimento prende forma e si incarna. Non ci si può accontentare nemmeno di quella che è diventata una evidenza persino per i cosiddetti sondaggisti. Oggi i neopopulisti sono quelli che, in gran parte delle democrazie occidentali, prendono i voti. Dobbiamo capire perché li prendono e se è plausibile ritenere che il neopopulismo alla prova concreta del governo sia destinato a evaporare come una bolla di sapone.

Io non farei troppo affidamento su questa speranza. È possibile che l'onda neopopulista subisca una battuta d'arresto. Ma a differenza dei voti ribellisti e qualunque del passato, i neopopulisti i voti oggi li prendono per governare e anche dove governano male – è il caso del Movimento cinque stelle a Roma – continuano a guadagnare consensi<sup>5</sup>. E non è possibile neanche avere illusioni sul fatto, autorevolmente sottolineato da Sergio Romano dalle colonne del «Corriere della Sera», che i neopopulismi nazionalisti proprio in quanto nazionalisti hanno su scala globale il fiato corto, non potendo essere fautori di una coerente politica mondiale ed essendo, quindi, destinati ad essere l'un contro l'altro armati. Con il dovuto rispetto a un osservatore attento della storia come l'ambasciatore Romano, gli anni trenta dello scorso secolo ci dicono drammaticamente altro.

<sup>5</sup> Persino quando le politiche populiste riducono il benessere economico generale, ha osservato Andrés Velasco ([www.project-syndicate.org/commentary/democracy-broken-promises-by-andres-velasco-2017-01](http://www.project-syndicate.org/commentary/democracy-broken-promises-by-andres-velasco-2017-01)), un ex ministro delle Finanze del Cile, «gli elettori le scelgono [...] pur di vendicarsi dei tradimenti dell'élite [...]. I leader populist in Ungheria e Polonia, che oggi stanno promuovendo il filone della “democrazia illiberale”, sembrano aver basato il futuro dei rispettivi governi su questo presupposto». Gli elettori di questi paesi – sottolinea ancora Maciej Kisilowski della Central European University – «potrebbero arrivare a considerare la stagnazione economica come un prezzo accettabile da pagare per ciò che maggiormente desiderano: un mondo più familiare in cui lo Stato garantisca un senso di appartenenza e dignità a un gruppo chiuso dominante, a spese di “altri”» ([www.project-syndicate.org/onpoint/how-eastern-europe-blew-up-the-west-by-maciej-kisilowski-2017-01](http://www.project-syndicate.org/onpoint/how-eastern-europe-blew-up-the-west-by-maciej-kisilowski-2017-01)). *Project Syndicate* segue l'ascesa dei movimenti neopopulisti da molto tempo prima che essa iniziasse a campeggiare sulle prime pagine dei giornali. Larga parte dei riferimenti e delle citazioni contenute nel testo e in nota sono liberamente tratte dal sito: [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org).

### 5. I fondamenti sociali del trumpismo

Il successo sociale, prima ancora che politico, del populismo trumpista (considerazioni analoghe valgono per il neopopulismo europeo) è nel profondo il frutto dell'esaurimento del *paradigma economico* che ha dominato per mezzo secolo il mondo occidentale<sup>6</sup>. E di quella grammatica della globalizzazione a 360 gradi (espansione della democrazia, libero flusso di merci e capitali, affermazione dei diritti universali dell'individuo) guidata, secondo l'elettorato trumpiano, da élite tecnocratiche-finanziarie e da una classe politica («Washington») che pretende di incarnare l'interesse generale, mentre, in realtà, protegge i propri privilegi.

Dello scrittore statunitense Gore Vidal, un anti-establishment *ante litteram*, viene spesso ricordata la frase che il sistema economico statunitense è «libera impresa per i poveri e socialismo per i ricchi»<sup>7</sup>. Una affermazione che riassume efficacemente la percezione popolare di ciò che negli ultimi decenni è stato il capitalismo del libero mercato negli Stati Uniti. I ricchi sono stati sempre più protetti dalle forze del mercato, mentre i poveri sono stati sempre più esposti a esse.

I dirigenti di vertice delle *big company* hanno firmato pacchetti di compensi che davano loro centinaia di milioni di dollari per fallire e licenziare i propri dipendenti. Le imprese sono state sovvenzionate su scala massiccia mediante programmi di approvvigionamento governativo e mediante tecnologie gratuite prodotte da programmi di ricerca finanziati dal governo. Nel frattempo, dopo ogni crisi finanziaria, le banche sono state salvate con centinaia di trilioni di dollari dei contribuenti e pochi grandi banchieri sono finiti in carcere.

Per contro, i poveri sono stati sempre più sottoposti alle forze del

<sup>6</sup> Per Robert Skidelsky della Warwick University non è un caso che i due principali sconvolgimenti politici del 2016 – il successo dei sostenitori della Brexit e la vittoria di Trump – siano avvenuti nei «due Paesi che avevano abbracciato l'economia neoliberista con maggiore entusiasmo». Il modello economico degli Usa e del Regno Unito nelle ultime decadi, osserva Skidelsky, ha consentito «compensi scandalosi per una minoranza, elevati livelli di disoccupazione e sottoccupazione, e una riduzione del ruolo statale nelle prestazioni sociali». E questa crescente disuguaglianza «strappa il velo democratico che nasconde agli occhi della maggioranza dei cittadini i veri meccanismi del potere» (Skidelsky, 2016).

<sup>7</sup> Il commento venne fatto in un documentario *Gore Vidal: The Man Who Said No*, realizzato quando Vidal si candidò nel 1982 come senatore della California contro Jerry Brown.

mercato. Nel nome della «flessibilità», i lavoratori sono stati sempre più privati dei loro diritti. Questa tendenza ha raggiunto un nuovo livello con l'emergere della cosiddetta *gig economy* (economia del lavoro a richiesta), in cui i lavoratori vengono fintamente assunti come «autonomi» e privati dei diritti più elementari (malattia, festività pagate). Cosicché, vengono costretti a una gara al ribasso, ad accettare sempre più miseri salari e sempre più mediocri condizioni di lavoro. Il marxiano esercito industriale di riserva. Nel frattempo, la privatizzazione e liberalizzazione delle imprese che erogano servizi fondamentali – acqua, elettricità, trasporti, assistenza sanitaria, istruzione – ha comportato un aumento dell'esposizione dei consumi popolari alla logica del mercato. E ciò mentre i sussidi dell'assistenza sociale venivano ridotti e le condizioni di accesso al lavoro spingevano un numero sempre maggiore di lavoratori in mercati nei quali non sono adatti a competere. Obama ha cercato di ricreare i posti di lavoro andati persi, ma tanti lavoratori non hanno più ritrovato lo status di prima della crisi. Buona parte dei posti creati sono in settori che si caratterizzano per i salari bassi, come il commercio al dettaglio, i ristoranti, gli alberghi. Perciò, malgrado la ripresa ci sia effettivamente stata, essa è andata in larga parte a vantaggio di una classe benestante che copre il 25-30% della popolazione, mentre la maggioranza degli americani spesso è andata indietro. In media il potere d'acquisto reale della popolazione è pressoché uguale a quello del 1979 e negli Usa c'è oggi un esercito di oltre 47 milioni di poveri, pari al 15% della popolazione<sup>8</sup>.

La vittoria di Trump ha, insomma, alla base una radicata e molecolare *rabbia sociale*. Nella sua promessa di fare grande l'America, ha sempre parlato di creare lavoro nel settore manifatturiero, di riaprire le miniere e non ha mai citato la Silicon Valley, l'economia dell'intelligenza, le energie alternative a cui guardavano i Clinton. Trump si è rivolto alla

<sup>8</sup> «La classe lavoratrice sull'orlo del baratro è stata ignorata dal Partito democratico. A partire da Bill Clinton i democratici hanno abbracciato il neoliberalismo, sostenendo accordi di libero scambio che hanno tenuto bassi gli stipendi statunitensi. Il medesimo partito ha anche favorito la deregolamentazione di Wall Street, per poi salvarla dopo la crisi del credito tra il 2007 e il 2009. Barack Obama si è rifiutato di perseguire legalmente personalità della finanza per il loro ruolo nella crisi e ha aiutato a pignorare dieci milioni di famiglie alle prese con il debito ipotecario», così il peraltro non indulgente con Trump, Bruce Livesey (2017, p. 67), caporedattore del National Observer.



*working class* delusa, ai bianchi, alle famiglie ex operaie in una situazione di crescente emarginazione, piuttosto che ai settori creativi e alla classe media acculturata. Mentre, nel frattempo, il crac del 2008 che aveva rovinato tanti investitori e aspiranti proprietari (il ceto medio impoverito) ha ulteriormente allargato il suo blocco sociale.

Trump ha puntato esplicitamente a un elettorato di «maschi bianchi arrabbiati», denunciando a più riprese il «politicamente corretto» del dominio delle leggi di mercato come un linguaggio imposto dall'élite al popolo per rendere invisibili e indicibili i guasti della realtà sociale americana. Ha promesso di diventare una sorta di megafono del malessere e del malcontento. Il regista Michael Moore, che sosteneva Sanders, spiegava ai sostenitori di Trump: «Trump è la vostra Molotov personale da lanciare ai bastardi che vi hanno fatto questo! Mandate un messaggio! Trump è il vostro messaggero».

Molti di questi lavoratori avevano votato per Obama e sostenuto Sanders alle primarie dei democratici. Il loro voto è stato un voto contro un sistema che li ha privati di ogni futuro. Le élite accusate di avere venduto il paese agli investitori stranieri, di avere dato privilegi ai migranti, ai profughi e alle minoranze etniche, a spese della classe operaia «nativa» e alle operaie a spese degli operai maschi<sup>9</sup>. Elementi razzisti e misogini che hanno camminato, e tuttora camminano, mano nella mano, con gli attacchi contro le élite.

## 6. Le ragioni economiche del trumpismo

Da più parti si comincia finalmente a riconoscere che il trumpismo ha delle basi sociali che tagliano trasversalmente i tradizionali elettorati del partito repubblicano e democratico, così come del resto i movimenti populistici europei prendono voti sia a destra che a sinistra. Ma – si aggiunge subito dopo – che le sue *ragioni e proposte economiche* sono estremamente fragili.

È, tuttavia, ancora troppo presto per dichiarare il tramonto del «populismo economico». Ci vorrà tempo anche per stabilire dove si fer-

<sup>9</sup> La metà dei bianchi si sente vittima di discriminazione rovesciata (*reverse discrimination*), opinione peraltro condivisa da quote consistenti di ispanici (29%) e neri (25%). Il 56% dei lavoratori bianchi considera che i giorni migliori dell'America sono passati, il 55% lamenta il declino della propria influenza culturale (Caracciolo, 2017, p. 18).

merà l'ago della bilancia nel braccio di ferro fra la cacofonica amministrazione Trump e le strutture profonde del potere.

Trump ha presentato se stesso come l'archetipo del *self-made man*; come l'uomo che vuol liberare il *businessman* dalla burocrazia e ridurre il peso fiscale sulle classi abbienti, così come si è impegnato a espellere milioni di immigrati illegali in un momento in cui gran parte dell'economia americana dipende da questa mano d'opera a buon mercato. Ma non è detto che questo sarà il cuore del suo *populismo economico*. Il piano di Trump ha due obiettivi che vanno «presi sul serio» in quanto si legano all'esaurimento del paradigma economico-sociale della globalizzazione finanziaria. Far creare alle imprese statunitensi *più occupazione in patria e aumentare gli investimenti infrastrutturali*: costruzioni di strade, scuole e ospedali, rivitalizzazione dell'industria dei carburanti fossili abolendo i limiti imposti dalla protezione ambientalista. Mentre in politica estera, Trump combina il linguaggio del *protezionismo* e dell'*isolazionismo* (riduzione dell'impegno americano nella Nato) con quello dell'*interventismo*. Quando minaccia di «bombardare il diabolico Stato islamico», promette, «keynesianamente», di aumentare i bilanci militari.

Le reazioni di molti economisti sono state, in un primo momento, improntate all'incredulità, soprattutto per ciò che concerne la prospettiva *protezionista*. Si è detto, non funzionerà per almeno per due motivi. Vediamo un attimo di capire quanto siano fondate queste previsioni.

Primo, gli Usa – si è ricordato – sono vincolati da ogni sorta di accordi commerciali (Wto, Nafta) e da vari accordi bilaterali di libero scambio (con Corea, Australia, Singapore). Anche se si possono spingere marginalmente le cose in direzione protezionista, sarà difficile introdurre dazi sufficienti a creare occupazione statunitense. Ci vorranno anni e non si produrranno risultati visibili durante il primo mandato della presidenza Trump<sup>10</sup>.

Secondo, si è aggiunto, anche se forti dazi potessero essere imposti, ci sarà una grande resistenza contro tali misure protezioniste. Molte importazioni da Cina e Messico sono di merci che sono prodotte da – o quanto meno prodotte per – società statunitensi. Quando il prezzo di iPhone o di scarpe Nike prodotti in Cina o di auto General Motors

<sup>10</sup> In realtà, il primo provvedimento di Trump, dopo l'insediamento, è stato il ritiro dal progetto di Partenariato trans-pacifico (Trans-Pacific Partnership, Tpp), l'accordo che avrebbe creato l'area di libero scambio più ampia del pianeta, comprendente dodici Stati lungo la cintura del Pacifico la cui produzione è pari al 40% del totale mondiale.

prodotte in Messico salgono del 35 per cento, anche società come Apple, Nike e Gm saranno scontente. Ma ciò si tradurrebbe in un ri-trasferimento delle produzioni Apple o Gm negli Usa? No, probabilmente si trasferirebbero in Vietnam o Tailandia, non colpiti da tali dazi. Il punto – si afferma – è che lo svuotamento dell'industria manifatturiera non può essere invertito da misure protezioniste<sup>11</sup>. E la rinascita dell'economia statunitense richiederà una politica industriale che ricostruisca le competenze dei lavoratori e della dirigenza, della ricerca industriale e delle infrastrutture.

Anche il secondo asse della strategia economica di Trump, l'investimento in infrastrutture, è visto con grande scetticismo. Trump – è la previsione – finirà per incoraggiare investimenti infrastrutturali sbagliati, quelli collegati all'edilizia (il suo terreno naturale), anziché quelli relativi allo sviluppo industriale. Ciò non contribuirà al rinnovamento dell'economia statunitense, ma potrà anzi contribuire a creare bolle immobiliari, che sono state una delle cause della crisi finanziaria globale del 2008.

<sup>11</sup> Secondo Sam Gindin, professore di Scienze politiche alla York University di Toronto e autore nel 2012 con Leo Panitch di *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*, «gran parte dei proclami antiglobalizzazione di Trump sono proclami simbolici, rivolti alla sua base elettorale. Il nuovo presidente, dunque, non avrebbe alcuna intenzione di interferire con l'attuale architettura della globalizzazione. Ciò in quanto è troppo tardi per fare marcia indietro. Multinazionali e banche sono ormai strutturate per operare in un mondo privo di barriere doganali e hanno smesso da anni di pensare in termini nazionali. Mentre un tempo si costruivano stabilimenti in un paese per servirne il mercato interno, ora le aziende riforniscono il mondo intero da poche fabbriche situate in paesi come la Cina, il Messico o l'India, dove gli stipendi sono decisamente bassi. La transnazionalità caratterizza anche le linee di montaggio e le catene del valore aggiunto. In Canada, per esempio, si trovano stabilimenti automobilistici che servono sia il mercato interno sia quello statunitense. La maggior parte dei componenti, però, proviene da Stati Uniti e Messico, dove vengono prodotti. La prova più lampante che Trump non voglia isolare gli Stati Uniti – osserva ancora Gindin – è la composizione del suo gabinetto. Sei membri provengono dalle file della banca d'affari Goldman Sachs; tra questi Steven Mnuchin, neosegretario al Tesoro. Il nuovo segretario di Stato Rex Tillerson, invece, è l'ex amministratore delegato della quarta compagnia petrolifera al mondo, la ExxonMobil. Ruoli chiave nell'amministrazione sono ricoperti anche da dirigenti di Koch Industries, un conglomerato da 100 miliardi di dollari attivo soprattutto nella chimica e nella raffinazione petrolifera, con società sussidiarie in 60 paesi e commerci in tutto il pianeta» (citazione tratta da Livesey, 2017).

Alcuni economisti stanno, tuttavia, cominciando a relativizzare lo scetticismo con cui è stata accolta la strategia di Trump. L'economista dello sviluppo Dani Rodrik ha motivo di sperare nell'opposizione di Trump agli accordi di «libero scambio». A suo avviso, «Adam Smith e David Ricardo si rivolterebbero nella tomba leggendo il testo del Partenariato trans-pacifico (Tpp)», con le speciali preferenze che offre a specifici settori e interessi acquisiti. Questi accordi, infatti, «incorporano norme in materia di proprietà intellettuale, flussi di capitale e tutela degli investimenti che sono state progettate principalmente per generare profitti per gli istituti finanziari e per le imprese multinazionali»<sup>12</sup>. Pur deplorando la politica di Trump, Rodrik spera, insomma, che la sua elezione arresti il trend di iper-globalizzazione che si muove più rapidamente di quanto non sia giustificabile.

Anche lo storico dell'economia Robert Skidelsky, biografo di Keynes, intravede elementi positivi nella filosofia economica di Trump. «Il protezionismo riprende l'antica tradizione americana di un manifatturiero fatto di salari alti e molti posti di lavoro che è affondata con la globalizzazione», asserisce Skidelsky (2016). Il fatto più importante è che la proposta di Trump relativa a un «programma da 800-1000 miliardi di dollari di investimenti in infrastrutture», un «massiccio taglio delle imposte sulle imprese» e «la promessa di mantenere i diritti assistenziali» equivale a «una moderna forma di politica fiscale keynesiana». Come tale, il trumpismo rappresenta una «sfida diretta all'ossessione neoliberale dei deficit e della riduzione del debito, e al continuo ricorrere all'espansione monetaria come unico – e ormai esaurito – strumento di gestione della domanda». Cosicché, conclude Skidelsky, «il trumpismo potrebbe essere una soluzione alla crisi del liberalismo». E «i liberali non dovrebbero girarsi dall'altra parte indignati e disperati, ma confrontarsi con il positivo potenziale del trumpismo». Le sue «proposte devono essere esaminate e non rigettate come sparate ignoranti e deliranti».

## 7. *La «società semplice»*

O forse, al contrario, Skidelsky si illude davvero e le proposte di Trump altro non sono che «sparate ignoranti e deliranti». Ma il punto

<sup>12</sup> Dani Rodrik: [www.project-syndicate.org/commentary/trump-defective-industrial-policy-by-dani-rodrik-2017-01](http://www.project-syndicate.org/commentary/trump-defective-industrial-policy-by-dani-rodrik-2017-01).

che a noi interessa, per rispondere alle domande da cui siamo partiti, è capire perché delle «sparate ignoranti e deliranti» generano consenso. Perché appaiono credibili, anche quando i media *politically correct* le stigmatizzano con l'infamante qualificazione di post verità (balle, insomma), dimenticando che il Presidente statunitense non conta tanto per quel che dice o per come si contraddice, ma per quel che rappresenta nella società americana.

L'esaurimento del paradigma economico-sociale globalista spiega molto, ma non tutto. È il nuovo «spirito dei tempi» che può aiutarci ad andare più in profondità. Si tratta di un dato «antropologico», il più trascurato, anche se, in realtà, investe il terreno decisivo e cruciale della normatività sociale. Lo chiamerò l'immaginario collettivo della «società semplice».

Si tratta della molecolare ribellione avverso la rappresentazione, dominante nella *belle époque* della globalizzazione, della società contemporanea come di una società complessa, indecifrabile dai comuni mortali e la cui regolazione non può, di conseguenza, che essere affidata alla opaca sapienza di una governance tecnocratica. Al contrario, oggi, in una parte crescente della popolazione si è radicata la convinzione che la società globalizzata sia quella «società semplice» e spietata descritta dai populistici di ogni latitudine e colore. Una società dominata da élite che tutelano forze e interessi sovranazionali a danno della sicurezza patrimoniale e dell'identità culturale dei loro popoli. Una società nella quale il conflitto tra governanti e governati torna a essere leggibile e agibile: una società, appunto, «semplice».

Di fronte alla potenza di un atto di responsabilità semplice e senza appello nulla può la retorica della governance tecnocratica. E nulla, altresì, può la promessa di inclusione sociale continuamente invocata dalle élite globaliste e da queste regolarmente rinviata alle calende greche. La risposta a questa vaga promessa è sempre più no, non ci sto. Una negazione che ha quella potenza di cui parla, in altro contesto, Freud in un breve e intensissimo testo del 1925. Una potenza pre-costituente, un no «primordiale», antropologico in questo senso. Un no alla rappresentazione della globalizzazione come di un potere anonimo, di un potere senza autore, di un potere che mai può essere «citato in giudizio». E che, invece, chi ha votato per la Brexit, per Sanders, per Trump ha creduto, eccome, di poter citare in giudizio.

I sacerdoti della globalizzazione stigmatizzano il no, il non ci sto, come infantilismo e irresponsabilità, manifestazione di uno stato psicologico che si rifiuta di fare i conti con la complessità dell'età adulta. Le

chiamano politiche della rabbia e usano questa espressione, ai loro occhi denigratoria, per stigmatizzare le cento Brexit che esplodono a ogni angolo dell'occidente e le post-verità (post-truth) di cui sarebbero veicolo. E c'è anche chi per negare legittimità alle verità politiche dei populistici ha rispolverato il termine olocrazia («governo della plebe»), quella forma di democrazia che una parte del pensiero politico greco antico considerava deterioro e degenerato in quanto in essa la guida della *pòlis* è interamente alla mercé degli umori popolari.

Personalmente vivo in una sorta di condizione emotiva che è quella del populista riluttante. Vedo – come non vederli – i rischi fondamentalistici che possono essere veicolati dal «discorso» populista. I pericoli di derive autoritarie, intolleranti, plebeiste, razziste, xenofobe, scioviniste sono, infatti, tutt'altro che infondati. Ad alimentarli la strisciante deglobalizzazione in atto e il rallentamento del commercio mondiale, già presenti prima degli annunci trumpiani di aggressive politiche protezionistiche. E chi ha memoria di ciò che è accaduto negli anni trenta dello scorso secolo non può dormire sonni tranquilli se nel mondo si diffondono a ogni angolo costruttori di muri, siano essi fisici o metaforici. Da qui la mia riluttanza.

Ma nel contempo vedo anche le autentiche e vitali domande di nuova apertura al *demos* che vengono veicolate dal discorso populista quando dà voce e cittadinanza alla dilagante ribellione avverso la rappresentazione della società contemporanea come di una società complessa. Da qui la mia curiosità simpatetica verso i movimenti populistici.

### 8. *Sindacato e neopopulismo*

Il sindacato non può concedersi il vezzo intellettuale del populista riluttante. Può, tuttavia, analizzare le ragioni dei movimenti neopopulisti e misurarne la distanza e la vicinanza con il proprio Dna.

Si tratta di spostare il terreno in avanti rispetto alla domanda da cui abbiamo preso le mosse. Ovvero, se la funzione sussidiaria del sindacato possa rappresentare un antidoto all'ascesa dei movimenti neopopulisti.

Il neopopulismo interessa – interroga – il sindacato in quanto a) offre rappresentanza a coloro i quali il sindacato è ontologicamente obbligato a offrire rappresentanza e tutele: ai perdenti, che oggi sono i perdenti della globalizzazione; b) si candida come soggetto di rappresentanza, come ha sempre fatto il sindacato italiano, sulla base di una

lettura «semplice» e comprensibile di quello che è il conflitto sociale fondamentale: oggi quello tra le forze economiche e politiche della globalizzazione finanziaria e le forze interpreti degli interessi nazionali; c) è un movimento, come il sindacato italiano all'apice del suo splendore, che dà voce tanto a interessi materiali (oggi la sicurezza patrimoniale insidiata dalla logica spietata della concorrenza e di un capitalismo predatorio) quanto a elementi immateriali (l'identità culturale e l'integrità del proprio territorio).

Il sindacato ha nel tempo smarrito la piena consapevolezza della necessità di tenere il punto su tutti e tre questi assi. Qualcosa è rimasto nella tenace difesa della contrattazione nazionale. E nella scommessa della contrattazione sociale e territoriale, una frontiera che evoca anch'essa l'esigenza di una tutela immediata e materiale degli interessi in un orizzonte (la comunità e il territorio) più ampio di quello categoriale e settoriale. Io ritengo che bisogna approfondire questa dimensione, esaltando della contrattazione sociale e territoriale tutti i possibili elementi di rivendicazione identitaria e conflittuale con le forze predatorie e uniformanti della globalizzazione. Offrire tutele giuridiche, servizi, prestazioni sociali, ma anche attivare conflitti e individuare le controparti nazionali e sovranazionali di questi conflitti.

C'è un ostacolo alla rivitalizzazione del sindacato che non è solo una questione di immagine, profilo peraltro non trascurabile in una società dell'immagine. Se il sindacato vuol essere credibile come soggetto che svolge «attività di interesse generale», deve recuperare la dimensione privatistico-associativa della sua *legittimazione*. Deve recuperare lo spirito dell'art. 39, una tra le più inattuata e, tuttavia, tra le più attuali disposizioni costituzionali.

Anche questo è nello «spirito dei tempi». E dar prova che esiste una democrazia partecipativa e deliberativa vitale, questo sì costituirebbe un antidoto, una salutare competizione con la democrazia immediata e la democrazia della rete dei neopopulisti. E, soprattutto, un antidoto con quella uscita a destra dalla crisi della globalizzazione finanziaria e del liberalismo di mercato che propongono, in varia guisa, i movimenti neopopulisti di matrice sovranista. Quelli che oggi viaggiano, come si è visto, con il vento in poppa.

I populismi di matrice sovranista offrono *risposte sbagliate a domande legittime*. Per questa ragione vanno «presi sul serio». E prenderli sul serio significa dire, innanzitutto, che della loro ascesa è il globalismo fondamentalista – il globalismo finanziario – che porta intera la responsabilità. Trump è un'invenzione della Clinton e quel «miserabili» che la

candidata democratica ha rivolto agli elettori del candidato repubblicano, lungi dall'essere un infortunio comunicativo, rivela qualcosa di assai profondo sui sentimenti delle élite che hanno governato il mondo. A sua volta, la candidata Clinton è un'invenzione dell'establishment democratico che l'ha irresponsabilmente preferita all'unico candidato, il populista Sanders, che poteva battere Trump sul suo stesso registro «antropologico», ma su una assai diversa piattaforma sociale, culturale e politica.

Non c'è tempo per approfondire la genealogia, la forma e le declinazioni che stanno prendendo i diversi populismi nella crisi della globalizzazione<sup>13</sup>. Non è la fine del mondo, ma è, comunque, la fine di un mondo. Del mondo occidentale come l'abbiamo conosciuto a partire dal secondo dopoguerra e – come esemplarmente suggerisce in Europa la vicenda Brexit – la fine di un mondo non solo sul terreno sociale ma anche su quello politico e costituzionale.

Si illudono coloro che pensano di poter contenere le derive del discorso populista riverniciando le pareti delle tradizionali forze politiche o inventando nuove sigle di sinistra. Si illudono, soprattutto, se pensano di scimmiettare la narrazione populista amputandola della *potenza rappresentativa dei perdenti della globalizzazione* che essa ha rimesso al centro del discorso pubblico.

Le derive del populismo possono essere combattute solo *radicalizzando* il contenuto conflittuale del discorso populista, portando il conflitto a compimento e verità, a una *fase costituente*. I nemici dei perdenti della globalizzazione non possono essere altri perdenti, messicani o immigrati africani. I nemici dei perdenti della globalizzazione sono i vincenti della globalizzazione e i suoi funzionari.

Il populismo oggi in ascesa è, anche a tal proposito, reticente e ambiguo. Anzi, è un *populismo cattivo*, scellerato, nella misura in cui si propone di restituire identità e sicurezza al proprio popolo a danno di altre vittime della globalizzazione. Non si tratta di essere buonisti e politicamente corretti. Il *populismo buono* deve essere «cattivo» e «politicamente scorretto» con i suoi nemici reali, sia quelli esterni che quelli interni. Il *populismo buono* non fa sconti all'establishment finanziario e

<sup>13</sup> La retorica antiglobalizzazione del magnate immobiliare americano non è, comunque, dissimile da quella dell'estrema destra europea, specie inglese (le forze pro-Brexit), francese, svedese, danese, italiana, austriaca, ungherese e olandese. Anche nel Vecchio Continente questi gruppi hanno scoperto che il sovranismo riscuote successo.



alle tecno-burocrazie che ne sostengono le ragioni, ovunque essi risiedano (a New York, a Londra, a Bruxelles, a Roma). Il *populismo buono* è un *populismo patriottico* che combatte i «collaborazionisti» della società complessa. I liberal, quelli che il problema non è mai la *politica con la P maiuscola ma le politiche con la p minuscola*.

C'è un nesso tra Politica e politiche che la cultura storica, insieme conflittuale e riformista, del sindacato italiano è oggi in grado di far vivere e riproporre meglio di partiti e movimenti politici della sinistra socialista e popolare che sembrano averla completamente smarrita. «Dipende» da noi riportare in auge quella cultura e farla agire nella vita quotidiana del sindacato. Non si tratterebbe di una operazione né nostalgica né temeraria, perché quella cultura era ben consapevole che l'innovazione è un bene, ed è vitale, se è *innovazione di una tradizione*.

### Riferimenti bibliografici

- Cantaro A., 2016, *Brexit. E non solo. Il diritto costituzionale della «società semplice»*, «Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale», n. 54, pp. 9 ss.
- Caracciolo L., 2017, *L'impero non è un affare*, «Limes», pp. 7 ss., febbraio.
- Gindin S. e Panitch L., 2012, *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*, Verso, London.
- Livesey B., 2017, *Il protezionismo di Trump è un bluff*, «Limes», pp. 67 ss., febbraio.
- Reyniè D., 2013, *I populismi del vecchio continente*, «Aspenia», n. 61, pp. 130 ss.
- Skidelsky R., 2016, *Slouching Toward Trump*, disponibile all'indirizzo internet: [www.project-syndicate.org/commentary/trumpism-future-of-liberalism-by-robert-skidelsky-2016-11](http://www.project-syndicate.org/commentary/trumpism-future-of-liberalism-by-robert-skidelsky-2016-11).

## English Abstracts

### What Prospects for the Profession? Possible Opportunities and Innovations in a Situation of Complex Demands and Weak Institutions **Gianmario Gazzi**

The article tries to focus some of the critical issues and paradoxes of current professional practice in Italy, pointing out the contradictions between social workers' professional mandates and representation, and, in a fragmented welfare system, the risk of their gradually adapting to logical and bureaucratic attitudes. It identifies some opportunities and challenges in this complex situation of sudden social change: the professional community, with the institutions, can resume an effective role in the development of social rights and well-being for people and communities.

### Social Workers: Bargaining Challenges **Federico Bozzanca**

In recent years, the profession of the social worker has entered a state of deep crisis as a result of austerity measures and the development of new forms of poverty. In this context, its function needs rethinking, partly in relation to the organizational changes that the public services are undergoing. Given this situation, it has become central for union bargaining to reflect these changes and interpret them with a view to strengthening the protection of these professionals.

### Social Workers Faced with the Changes in Social Policies: An International Comparison **Alessandro Sicora**

The sweeping changes in social policy have led to reactions and position-taking by social workers, among others, as they carry out their

daily professional practice in the framework of such policies and see the limits and potential of the latter. The article presents some of the most significant results of an international research project by Irses - Marie Curie that sought answers to the question: «what do social workers think of the social and political reforms?», analysing the situation in some European countries (Italy, Portugal, United Kingdom, Spain), Turkey and the so-called five «Brics» (Brazil, Russia, India, China, South Africa). In these ten nations, social workers operate in a framework of shared procedures, values and principles, whatever the specifics of the local situation.

## Social Work in an Age of Managerialism and Neo-liberal Policies

**Marilena Dellavalle and Giovanni Cellini**

Referring both to international and Italian studies, and to the results of qualitative research involving social assistance services in the Region of Piedmont, the article deals with the critical effects of changes in the welfare systems on the profession of social work. Among the risks of de-professionalization examined, the opacity of their political role emerges: the social worker seems to be limited to handling individual cases, without any voice in the planning process; the challenge for the community of social workers is to revitalize the emancipatory and promotional nature of their professional mandate.

## Social Work and Generativity

**Luigi Gui**

The generative approach to social work opposes the common consumerist manner of using services, which empowers neither the beneficiaries nor their community. Through personalized welfare projects, social work can promote interventions aimed at generating new capabilities for the assisted citizen, who can now contribute not only to his/her own well-being but also to that of others. In this way, generative social work makes both welfare users and operators co-creators of a supportive sociality, generating a new welfare.

Hence, the focus moves from welfare seen as enjoyment of goods for the private satisfaction of individual needs, to welfare seen as joint social responsibility and participation in the production and enjoyment of a common well-being, shared and acknowledged by the network of open relationships.

## A Change of Perspective? Social Policies and Community Social Work

**Elena Allegri**

The local community is often cited and celebrated as the solution to many problems in the Italian welfare system. Encouraging trust, solidarity and social cohesion involves appropriate interactions between a series of actors and innovative professional skills. After outlining the changing welfare scene, the article analyses the collective dimension of community social welfare, stressing the need to get beyond approaches to welfare and encourage «capacity building». The conclusion suggests some elements of a new paradigm.

## Activation Policies and the Role of the Social Professions in Italy

**Urban Nothdurfter**

The article examines the relation between policies and practices in the light of the activation paradigm. Starting from the reasons for a dialogue between social policy and social work, the article emphasizes the important role of those working on the frontline of the (inter-)active welfare state. Considering recent legislative developments in the fields of labour-market and anti-poverty policies in Italy, the piece ends with a reflection on the challenges of a project of professionalization in the contexts of activation and the contribution a social-work approach can make to this.

## Public Housing Policy and Local Welfare: New challenges for Social Work

**Carla Moretti**

Since responsibility for it was decentralized, the various regions of Italy have approached public housing in various ways. The current crisis is also

creating an increase in situations of vulnerability in addition to problems of arrears and eviction. In order to address these critical issues some innovative projects are being tested, aimed at enabling and supporting collaborative processes between the various subjects at local level and at promoting integrated responses. Starting from a few experiences of social mediation in housing in the Marche Region, the article describes the actions taken by social workers in the contexts of public housing – actions aimed at supporting families, preventing conflict and promoting interventions aimed at encouraging a culture of sustainable coexistence.

### Policies, Services and Migrants: Open Questions on Integration

**Roberta Teresa Di Rosa**

Integration is a key issue of migration policy, regarding decisions on the recognition of rights to foreigners in a territory; recognition that in practice, as well as by law, tracks the trajectories of migrants and how they enter into the host societies. The social policy decisions made in recent years seem to be going in the opposite direction to that of a universal welfare state that seeks to balance fairly the needs of all people, citizens or migrants. The limited resources available and the consequent preference mechanisms that have been introduced are reducing the possible beneficiaries (through the tightening of entry requirements), thus jeopardizing the recognition of foreigners as having equal dignity and the same fundamental rights. The reflection on the ethical and political dimension of recent welfare policies is offered as a cue to looking at the future of social intervention in the context of the integration of migrants, with the promotion of integration policies, the rethinking of the organization of local services, and the ultimate goal of social cohesion for any intervention three inseparable mainstays.

### Social Services and Child Protection. Lines of Change and Open Questions

**Teresa Bertotti**

Child protection is frequently seen as an essential part of the social worker's duties, but studies exploring the characteristics and ambiva-

lence of this role are rare. Child protection is linked to two major policy areas: social welfare and the regulations governing family relations. Both areas are affected by deep and radical changes, and the social services are placed right at their point of intersection. Social workers play an important role in structuring the relationship between families and the state, influencing the orientation of child protection services. The present debate tends to contrast child protection with a family-oriented approach: referring to national and international studies, the article offers a contribution to the debate in terms of the risks and potentialities of social work

## Social Work and Overcoming Child Poverty

**Cinzia Canali, Elisabetta Neve and Tiziano Vecchiato**

The increasing poverty of families also affects the poverty of many children. Given the dramatic nature of the statistics, the survey focuses on who they are, how they live, their main needs, why intervention is often so slow, and why the youngest are the most disadvantaged (0-3). Social workers who face these issues every day have explained to us how they can help children, what is helpful and what is not, what is provided and what is not provided, if and how to combine money transfers and services, how the lack of integration can create operational gaps, and if and how training can improve their service. The results are valuable because they come from direct knowledge of the problems, from their professional experience, and from the utility of their action despite limited resources and organizational dysfunctions.

## The Age of Uncertainty for Policies on Long-term Care for the Elderly

**Cristiano Gori**

Policies on long-term care for the elderly in Italy are going through an extremely uncertain period, and it is by no means clear what the trajectory will be in the near future. If we want to pass from the present age of uncertainty to a period of fresh development in the sector we need, above all, to re-define the terms of the debate, starting by looking at the actual state of the country. We need, in other words, to

pause and ask ourselves what the obstacles to be overcome are in building a support system for long-term care for the elderly and their families – one that is suitable for society now and in the future.

That is what the article tries to do, dealing with some of the underlying problems: little attention given to policy; policies often announced but not carried out; the need to develop a larger network of responses at local level; the ever-closer tie between long-term care and poverty; the longstanding immobility of reforms of the helplessness allowance; and the need to find new ways of combining public and private financing, with the former remaining the main contributor.

## For a National Policy on Long-term Care

**Raffaele Atti**

Long-term care for the elderly is still generally left to their families, who often deal with the situation with the help of family assistants. The fragmentation of responsibilities between state, regions and local bodies, and the difficulty in integrating the various sources of financing means that it is not enough to increase resources. The multiannual financing of the National Long-term Care Fund makes it structural, meaning that essential levels of welfare services can be defined. To be effective the Fund needs to concentrate the varied policies that the regions have set up, putting quality first in individual care plans and collaboration with the health and welfare services. Public funds in themselves are not enough to create a properly working system of home-based services. What is needed more urgently than ever is a national framework law to replace the fragmentation of responsibilities, ensure that the care allowance is appropriate to individual needs and the plan for individual assistance. Until there is such a law, the Italian Pensioners Union has decided to set up a National Observatory on care homes for the elderly.

## The Sound of Silence: Mechanisms and Risks of the Scarce Focus on Dementia in Public Discourse

**Nicoletta Bosco**

The increase in chronic degenerative pathologies means that contemporary societies have to face the fact that the objectives achieved are

not meeting all the expectations that have been aroused. In particular, the shift from a prevalence of acute diseases – which quickly led to either recovery or death – to an increased incidence of chronic and/or complex illnesses has made clear both the medical and social difficulties they present. Pathologies such as dementia and Alzheimer's are little mentioned in public debate because of the difficulties in dealing with them, even though they are expected to increase significantly in the coming decades. Furthermore, at present, around one and a half million patients are diagnosed with dementia, half of them with Alzheimer's. The article describes the fluctuating attention given to dementia and lack of autonomy in Italy, in order to consider the possible reasons for the current situation and the risks in terms of social management of this multi-faceted range of pathologies.

## Unsustainable Capitalism: The Transition of the Various European Models Compared

**David Benassi and Enzo Mingione**

The article is about the capacity of the various models of European capitalism to adapt and develop in the face of contemporary challenges. Starting from the recent book by Burroni (2016), the authors discuss the concept of «unsustainable development» as a key characteristic of capitalism. Capitalism in general, and European capitalism in particular, is less and less able to reconcile competing needs such as economic growth, social protection, and the democratic participation of citizens. Finally, the authors analyse the Italian case, showing how difficult it is for a country with structural weaknesses to find a new path of social and economic development.

## Differentiated Models and the Reform of Capitalism: A Reflection

**Laura Pennacchi**

Starting from Burron's reconstruction (2016) of the historical and empirical plan of four models of capitalism, this article considers the dramatic need for a «reform of capitalism». By restoring legitimacy to the debate on the various «types of capitalism», we can draw attention



to the characteristics of alternative economic structures and contest the idea of an ineluctable convergence towards a single economic model. The article dwells on the crucial question of the reformability of capitalism, whose fundamental axes are confirmed as being employment and investment. This means that the questions that should once again become central are the role of «labour» and the «ends» of a «new model of development» that might relaunch full, quality employment, satisfy needs that have been ignored, and produce public goods, common goods and social goods in the awareness that these goods are fragile and need institutions to foster them.

### Neo-populism: What is the Challenge to Trade Unions' Social action?

**Antonio Cantaro**

In the extraordinary phase that began with the 2008 crisis, what should trade unions do to maintain their role as a major social and institutional player? For some time now, various neo-populist movements have used different means and arguments to contest the unions' claim to monopolistically represent the general interests of the governed and the particular interests of the workers. To cope with this existential challenge, the trade unions should, first and foremost, understand the core truth inherent to the question of identity and security which neo-populist movements are expressing. The dangerous sovereign, nationalist, xenophobic tendencies of neo-populism can only be fought by radicalizing their content and bringing the conflict to a new constituent phase.

## Le autrici e gli autori

*Elena Allegri* è professore aggregato di Sociologia e di Teorie, metodi e tecniche del servizio sociale presso il Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze politiche, economiche e sociali, Università degli studi del Piemonte orientale. Ha svolto ricerche, anche a livello internazionale, sulle rappresentazioni del servizio sociale nei media, sulla partecipazione e sul servizio sociale di comunità.

*Ugo Ascoli* è professore ordinario di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Da tempo si occupa dello studio del sistema di welfare italiano, con speciale attenzione alla comparazione con gli altri principali welfare state europei.

*Raffaele Atti* è segretario nazionale Spi Cgil e responsabile per le politiche socio-sanitarie. In particolare si occupa dell'Osservatorio case di riposo, protette e case famiglia nonché di politiche sulla non autosufficienza; politiche sanitarie di carattere nazionale e regionale; fondi sanitari integrativi; politiche sociali e dell'assistenza nazionale e territoriale.

*David Benassi* è professore associato di Sociologia economica presso l'Università di Milano Bicocca, dove insegna Sistemi di welfare comparati ed è presidente del corso di laurea magistrale Progest. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la disuguaglianza e la povertà, l'analisi delle politiche di welfare, lo studio dei consumi delle famiglie.

*Teresa Bertotti* è docente di Servizio sociale e ricercatrice presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università di Milano Bicocca. Dopo una lunga esperienza professionale nell'ambito dei servizi per la tutela dei minori, nella direzione di servizi e nella gestione di progetti innovativi, ora si dedica all'attività didattica e di ricerca. Gli attuali filoni di ricerca riguardano il rapporto tra professionisti e organizzazione, i processi decisionali e l'etica nella ricerca sociale.

*Nicoletta Bosco* è docente di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, dove attualmente presiede il corso di laurea magistrale in Sociologia. I suoi interessi di ricerca includono lo studio delle relazioni comunicative tra istituzioni e cittadini, i problemi legati alle patologie croniche e alla qualità della vita, le concezioni di salute e «normalità» e i vissuti di malattia, gli atteggiamenti, le credenze e le rappresentazioni su malattie, fine vita e morte.

*Federico Bozzanca*, sindacalista, inizia il suo percorso in NIdiL Cgil, occupandosi della costruzione del primo fondo interprofessionale per la formazione (Formatemp) e del vasto mondo del precariato nella Capitale. Nel 2006 passa in Fp Cgil dove segue diversi settori e in particolare il comparto delle Autonomie locali. Dal 2011 è componente della Segreteria nazionale della Funzione pubblica con delega alle Funzioni locali e all'Igiene ambientale.

*Cinzia Canali*, ricercatrice presso la Fondazione Zancan e referente dei progetti internazionali. Ha collaborato a tutto il percorso del *Transatlantic Forum on Inclusive Early Years* e sta seguendo le sperimentazioni avviate dopo il Tfey. È impegnata prevalentemente nel monitoraggio di progetti e nella valutazione di esito degli interventi.

*Antonio Cantaro* è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Urbino. Esperto di diritto europeo, è autore di saggi e monografie, alcuni dei quali tradotti e pubblicati in Spagna e in Germania, in materia di intervento pubblico, regolazione costituzionale dell'economia, pubblica amministrazione, rappresentanza politica e forme di governo.

*Giovanni Cellini* è assistente sociale specialista e docente a contratto di Metodi e tecniche del servizio sociale presso il Dipartimento di Culture Politica e Società dell'Università degli studi di Torino. Esercita presso il Ministero della Giustizia. I suoi interessi di ricerca sono riferiti al servizio sociale nel sistema penale-penitenziario, al rapporto fra controllo sociale e professioni di aiuto e alla metodologia del servizio sociale.

*Marilena Dellavalle*, assistente sociale specialista, è professore aggregato di Principi e fondamenti del servizio sociale presso il Dipartimento di

Culture, Politica e Società dell'Università degli studi di Torino. I suoi interessi di ricerca riguardano il servizio sociale, con particolare riferimento a origini ed evoluzione del processo di professionalizzazione, sfide attuali, storia del pensiero, didattica per la formazione professionalizzante e intervento nell'ambito della tutela dell'infanzia.

*Roberta Teresa Di Rosa* è assistente sociale e sociologa, ricercatore e professore aggregato di Sociologia delle migrazioni e di Modelli e competenze interculturali nel servizio sociale presso l'Università di Palermo. Tra i suoi più recenti interessi di ricerca: sviluppo delle competenze interculturali per un servizio sociale transculturale; mediazione comunitaria, convivenza democratica e progetti di sviluppo partecipato; questioni di identità, genere e appartenenza in migrazione; prassi di accoglienza e integrazione per minori non accompagnati e seconde generazioni; sperimentazione didattica per la formazione degli operatori sociali sulle sfide professionali contemporanee.

*Gianmario Gazzzi*, assistente sociale, attualmente è presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali. Esercita la professione in un ente di terzo settore e in passato ha collaborato con l'Università di Trento e con alcuni enti locali per la realizzazione del Piano sociale.

Cristiano Gori è professore associato di Politica sociale nel Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università di Trento. I suoi principali interessi di ricerca sono le politiche sociali, le politiche per gli anziani non autosufficienti e le politiche contro la povertà. Ha ideato il Network non autosufficienza (Nna), di cui è coordinatore, e l'Alleanza contro la povertà in Italia, della quale è coordinatore scientifico.

Luigi Gui, assistente sociale specialista, è professore associato in Sociologia generale e docente di Teorie del servizio sociale e Politiche sociali presso l'Università di Trieste, dove coordina il corso di laurea in Servizio sociale. Tra i suoi principali interessi di ricerca vi sono gli attuali sviluppi di politica sociale, le pratiche e i processi d'aiuto con particolare riferimento alle condizioni di grave emarginazione, i processi di costruzione del sapere teorico-pratico nelle professioni d'aiuto.

RPS

Le autrici e gli autori

*Enzo Mingione* è professore ordinario di Sociologia presso l'Università di Milano Bicocca, dove insegna Società europee comparate e Sociologia dell'innovazione. I suoi attuali interessi di ricerca prevalenti sono l'analisi dello sviluppo del capitalismo, lo studio dei sistemi di welfare locali, la ricerca sui processi di innovazione sociale.

*Carla Moretti* è assistente sociale specialista e ricercatore in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche, dove insegna Progettazione sociale. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le professioni sociali, la progettazione sociale e i processi di integrazione socio-sanitaria, la mediazione sociale nei contesti abitativi e il welfare di comunità.

*Elisabetta Neve*, assistente sociale, è professore a contratto di Servizio sociale presso l'Università di Verona. È referente dei progetti nell'Area Servizio sociale della Fondazione Zancan. È membro del Cda dell'Associazione scientifica Piaci (Promozione dell'invecchiamento attivo e delle cure integrate). Si occupa prevalentemente di aspetti etici e metodologici delle professioni a servizio delle persone, di formazione di base e continua, di applicazione della prospettiva generativa al lavoro nei servizi socio-sanitari.

*Urban Nothdurfter* è assistente sociale e dottore di ricerca in Sociologia e ricerca sociale. Sta lavorando come ricercatore a tempo determinato presso la Libera Università di Bolzano dove insegna nei corsi di laurea in Servizio sociale. I suoi interessi di ricerca riguardano il rapporto tra politiche sociali e pratiche di servizio sociale, con particolare riferimento alle politiche di attivazione, nonché i temi legati alle diversità sessuali e di genere nel servizio sociale.

*Laura Pennacchi*, economista, più volte eletta in Parlamento, è stata sottosegretario al Tesoro con Ciampi nel primo Governo Prodi. Dirige la scuola «Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

*Alessandro Sicora*, assistente sociale specialista e ricercatore confermato presso l'Università della Calabria, è docente di Servizio sociale presso tale ateneo e l'Università Ca' Foscari di Venezia. È altresì presidente della Società italiana di servizio sociale. I suoi principali interessi di ri-

cerca riguardano i metodi e le tecniche, nonché la dimensione internazionale, del servizio sociale, la pratica riflessiva, l'errore professionale e la violenza nei servizi sociali e sanitari.

*Tiziano Vecchiato* è direttore della Fondazione Zancan. Si occupa di sistemi di welfare, lotta alla povertà, disuguaglianze, valutazione dei servizi. Coordina le elaborazioni sui potenziali del welfare generativo e la divulgazione dei risultati delle sperimentazioni in corso in diverse regioni.

RPS

le autrici e gli autori

# I NOSTRI VALORI COINCIDONO CON I VOSTRI OBIETTIVI. DA SEMPRE.



**Unipol**  
BANCA

Unipol Banca propone a tutti gli iscritti CGIL, ai dipendenti e i loro familiari un'intera gamma di prodotti e servizi a condizioni esclusive.

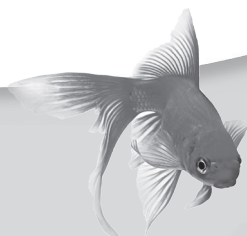
**UNIPOL BANCA. SOLUZIONI PER IL TUO MONDO.**



Unipol Banca dona 1 € a favore di Libera, l'associazione che dal 1995 contrasta le mafie e promuove la cultura della legalità, per ogni nuovo conto corrente aperto.

**Unipol**  
GRUPPO

# Il salto di qualità con **CGIL**!



**CGIL**

CONVENZIONE CGIL - UNIPOLSAI

**VOGLIAMO ESSERE OGNI GIORNO ACCANTO A TE PER OFFRIRTI:**

- Soluzioni innovative ■ Tariffe scontate
- Garanzie esclusive ■ Servizi aggiuntivi gratuiti

Scopri i vantaggi esclusivi previsti dalla Convenzione per gli iscritti e i loro familiari presso le Sedi CGIL e le Agenzie UnipolSai Assicurazioni.

**UnipolSai**  
ASSICURAZIONI

Divisione **Unipol**



