

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 disegualianze, 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

carezza 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'inefficacia 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 familiaristico 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.
- Sabatellini 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.
- Saruis 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.

