

Corso di Laurea magistrale  
in  
Lavoro, Cittadinanza sociale e  
interculturalità.

Tesi di Laurea

**Il servizio sociale e la sfida del  
neoliberismo.**

Riflessioni sugli effetti della logica neo-  
manageriale nei servizi sociali territoriali.

**Relatrice**

Prof.ssa Elisa Matutini

**Laureanda**

Stefania Ema Radavoiu

871919

**Anno Accademico**

2018/2019



## Sommario

<b>Introduzione .....</b>	<b>I</b>
<b>1. Il diritto e il dovere alla solidarietà .....</b>	<b>1</b>
1. Quel che rende l'uomo dignitoso. ....	1
2. Il welfare state tra solidarietà e concorrenza. ....	5
2.1 Riscoprire la Solidarietà .....	7
3. Il Servizio Sociale: questioni etiche .....	10
<b>2. Il Servizio Sociale tra universalità dei diritti e neo-managerialismo. ....</b>	<b>13</b>
1. Principio dell'universalità dei diritti e Codice Deontologico dell'assistente sociale. ....	13
1.1 Servizio Sociale in Italia: quale universalismo? .....	15
2. Crisi del welfare e l'espansione del neoliberismo: quale impatto sui Servizi Sociali? .....	16
3. Il managerialismo all'interno del Servizio Sociale .....	21
3.1 Utente o Consumatore? .....	24
3.2. Street level bureaucracy e discrezionalità: il ruolo degli Assistenti Sociali.....	26
<b>3. Progetto di ricerca: caratteristiche, rilevanza, limiti e riflessioni .....</b>	<b>29</b>
1. Domanda di ricerca e struttura dell'intervista.....	29
2. Profilo degli intervistati e caratteristiche del contesto oggetto di indagine.....	31
3. Elementi di complessità riscontrati nella delineazione della ricerca.....	36
<b>4. Presentazione ed analisi dei dati emersi.....</b>	<b>38</b>
1. Differenze Regionali .....	38
2. Il Responsabile del Servizio Sociale .....	39
3. Quale managerialismo? .....	43
3.1 Neo-managerialismo invisibile .....	45
4. Tra burocratizzazione e standardizzazione .....	47
4.1 Quale spazio alla creatività? .....	50
5. Dilemmi etici .....	51
6. Assistenti sociali e politica: quale ruolo? .....	53
<b>5. Focus Group.....</b>	<b>55</b>
1 Il focus group come tecnica conoscitiva .....	55
2 Struttura, caratteristiche e contenuti del focus group realizzato .....	57
3 Percezione del neo-managerialismo nella pratica lavorativa di servizio sociale: riflessioni a partire dal focus group.....	59
<b>6. Assistente sociale: custode del benessere sociale.....</b>	<b>75</b>
1. Servizio Sociale: quale futuro all'interno del neo-managerialismo? .....	75

2. Welfare state: il grande sacrificio al neoliberismo.....	79
<b>Bibliografia .....</b>	<b>83</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>85</b>

# Introduzione

La crisi economica, le destabilizzazioni socio-politiche di interi Paesi, la disgregazione delle tradizionali sicurezze sociali, l'acuirsi delle disuguaglianze, anche interne alle singole nazioni, hanno prodotto un profondo impatto nella governance dei Paesi europei e non solo. Mentre le condizioni economiche e sociali delle popolazioni hanno subito un repentino peggioramento, la sempre maggiore scarsità di risorse ha portato ad una significativa contrazione del welfare, con la conseguenza di creare delle distinzioni tra coloro che meritano il dispendio delle già esigue risorse, e coloro che invece non riescono ad accedere alla fruizione di alcuni servizi. Sempre più frequenti, in Italia come in altri Paesi europei, sono stati i provvedimenti, anche a livello locale e regionale, finalizzati a limitare l'erogazione di determinati servizi sociali, limitando o complicando l'accesso a tali servizi a determinate categorie. La limitazione, imposta a livello politico-amministrativo, si collega a più ampi fenomeni politico-economici, che negli ultimi anni hanno radicalmente mutato lo Stato Sociale, trasformandolo. Neoliberalismo, managerialismo e New Public Management, costituiscono alcuni degli elementi centrali all'interno del sistema di welfare che, più o meno intensamente, sta cambiando forma e struttura, seguendo soprattutto la necessità di limitare al massimo le risorse impiegate. Allo stesso tempo, di fronte all'incremento delle disuguaglianze e dell'insicurezza sociale, la politica tenta di dare una risposta ai bisogni dei cittadini attuando, innanzitutto, delle discriminanti tra coloro ritenuti come "veri bisognosi" e che hanno quindi il diritto di accedere ai Servizi socio-assistenziali e coloro che rimangono tagliati fuori per ragioni di cittadinanza, reddito, residenza, stato occupazionale, ecc.

In merito a tali questioni, si intende ripercorrere i maggiori cambiamenti all'interno dello Stato Sociale odierno e quali trasformazioni ha subito il funzionamento del Servizio Sociale stesso. A tal proposito si è svolta una ricerca di tipo qualitativo, che verrà poi presentata accuratamente nel corso dell'elaborato, su come gli Assistenti Sociali si rapportano con i cambiamenti che interferiscono sul loro operato, anche considerando gli aspetti di natura politica. La ricerca si focalizza in particolar modo sugli effetti che il managerialismo ha sull'intera struttura ed organizzazione dei Servizi Sociali, per poi analizzare nel dettaglio gli aspetti prettamente inerenti alle singole realtà individuali dei professionisti coinvolti. Lo studio svolto

tenta di creare una connessione con quanto affermato da diversi studiosi nel corso degli ultimi decenni e mettere in evidenza sia i punti di convergenza che quelli in antitesi.

Il presente elaborato è suddiviso in tre macro-sezioni strettamente interconnesse. La prima parte è interamente dedicata alla presentazione teorica di ciò che costituisce il neoliberismo e il managerialismo in generale, nonché la loro espressione all'interno dei Servizi Sociali. In questa sezione si ripercorrono le teorizzazioni e gli studi di autori quali Lipsky, Dominelli, Fargion, Rodotà e molti altri, mettendoli in relazione e attuando anche un confronto tra gli stessi.

Inoltre, si dedica uno spazio anche agli aspetti valoriali, professionali e deontologici del Servizio Sociale, strettamente correlato al welfare state nel suo complesso e alle sue trasformazioni, indagando quale sia la sua evoluzione nel corso del tempo e il suo ruolo oggi, in un mondo in continuo e repentino mutamento. Le riflessioni proposte vogliono aprire uno spiraglio al futuro e far interrogare gli stessi Assistenti Sociali su quale siano le prospettive e le nuove sfide che la contemporaneità, in tutta la sua complessità e fragilità, riserva alla loro professione. Riflessioni che non sono certamente fini a sé stesse, ma che vogliono mettere il professionista in un'ottica propositiva, in modo che egli stesso si metta in gioco e assuma un ruolo di maggiore incisività in quegli aspetti che si riflettono direttamente sulla sua realtà lavorativa.

La seconda parte è costituita dalla ricerca sul campo, sulle metodologie impiegate, la raccolta dei dati e loro analisi. La ricerca è di tipo qualitativo e, oltre alla mera raccolta di informazioni, vuole anche creare un dialogo riflessivo e critico sull'attuale situazione del Servizio Sociale, ponendo ai professionisti alcuni quesiti/dilemmi inerenti alla loro quotidianità e alle organizzazioni per cui operano.

Infatti, lo studio vuole sì realizzare una fotografia quanto più dettagliata delle realtà territoriali analizzate, ma vuole essere anche occasione e spunto per porre il focus su quegli aspetti che, benché siano parte integrante del lavoro, spesso non trovano sufficiente spazio negli interrogativi e considerazioni che l'assistente sociale, ma anche il Servizio Sociale nel suo complesso, si pongono.

La terza e ultima parte, vuole riprendere quanto emerso sia all'interno della ricerca che nell'approfondimento teorico per poi delineare alcune possibili prospettive per il futuro della

professione, del suo ruolo nell'evoluzione del welfare state e criticità su cui è necessario discutere, per evitare che il Servizio Sociale venga dirottato verso linee poco coincidenti con quelle che sono le sue prerogative di etica, principi e professionalità.

# **Prima Parte - Approfondimento teorico e riflessioni sul neo-managerialismo.**

## **1. Il diritto e il dovere alla solidarietà.**

### **1. Quel che rende l'uomo dignitoso.**

Nell'ottica delle riflessioni che si intendono sviluppare in questo elaborato, possono essere opportune alcune riflessioni sui diritti, la dignità e la persona.

Come evidenzia Rodotà, *“la dignità appartiene a tutte le persone, sì che debbano essere considerate illegittime tutte le distinzioni che approdino a considerare alcune vite come non degne, o meno degne, d'essere vissute [...]”*<sup>1</sup>. Un concetto, un valore, di ampio spettro che si riflette in ogni ambito umano, da quello personale e fisico, a quello lavorativo e sociale; la dignità costituisce un vero e proprio fondamento della cittadinanza e dell'umanità stessa, e racchiude in sé tutti i diritti che appartengono alla persona in quanto tale, declinata in ogni sua essenza ed esistenza.

Tenendo sempre presente le riflessioni proposte da Rodotà<sup>2</sup>, ulteriore principio racchiuso nel termine *dignità* è quello dell'irriducibilità della persona umana alla sola dimensione del mercato. Ella, nella sua interezza, non è paragonabile a merce e non può essere usata e strumentalizzata come tale. Un'idea nobile, che viene continuamente enunciata e ribadita, ma dalla concretezza assai limitata. In particolare, se consideriamo che uno dei maggiori rischi che si possono riscontrare nel modello neoliberista è proprio la mercificazione dell'essere umano, il quale viene sempre più considerato in termini di valore (di mercato), potenzialità di guadagno (per lo Stato o l'Azienda), vulnerabilità (come menomazione del suo ipotetico contributo alla società).

La non mercificazione dell'uomo e l'idea che la dignità sia al di sopra di ogni logica economica

---

<sup>1</sup> Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, pag. 192.

<sup>2</sup> Rodotà S. (2012), *op. cit.* pagg. 195-206.



ed imprenditoriale viene esplicitata anche nell'art. 41 della Costituzione italiana in cui si afferma che l'iniziativa economica “*non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”. Qualcuno considera questa elevazione del principio di dignità al di sopra di altri valori più individualistici come un'imposizione quasi autoritaria, traducibile perfettamente con uno Stato paternalistico che, credendo di tutelare i propri cittadini, limita invece la loro libertà imponendo confini esagerati. Dignità e libertà sono due facce della stessa medaglia e una senza l'altra non solo non ha ragione di esistere, ma è lacunosa e insostenibile. La dignità non limita la libertà, anzi le dà forza e la determina, questo perché essa ha fondamento all'interno della persona e della sua esistenza. Quel che è importante sottolineare è che la dignità non ha un'esistenza a sé stante, non sovrasta gli altri principi quali la solidarietà, fraternità, libertà, equità e uguaglianza; essa invece costituisce una sorta di collante che rafforza e meglio integra questi fondamenti dell'umanità, donando maggiore pienezza alla persona e alla sua esistenza.

Il principio di dignità che dovrebbe prevalere sulle azioni economiche incondizionate (ma non solo) rappresenta un ostacolo e un problema all'interno di quella corrente ideologica neoliberista che idealizza il mercato come entità capace di agire secondo un equilibrio proprio che è, in qualche modo, compatibile con le necessità dell'uomo, anche quelle non strettamente di benessere economico. Pensiamo ad esempio alla c.d. teoria del *trickle down*, (in italiano tradotta come “gocciolamento dall'alto verso il basso”) secondo la quale un aumento di benessere e ricchezza dei ceti medio-alti e delle imprese che partecipano alla produzione di tale incremento ricade, quasi automaticamente ed inevitabilmente, sull'intera popolazione. La ricchezza, quindi, gocciola (figurativamente parlando) verso le fasce meno abbienti, permettendo loro di raggiungere quelle risorse tali da uscire dallo stato di povertà in cui vivono. Affinché questo possa avvenire, è necessario (secondo il neoliberismo) che il mercato sia libero da ogni impedimento restrittivo o regolatore che gli impedisca di operare a pieno regime e secondo la sua *natura*. Assumendo questa teoria come valida, tutti i limiti imposti dagli stati per la tutela dei lavoratori, dei diritti essenziali e della dignità, sono irrazionali, ingiustificati e, infine, pericolosi e controproducenti perché frenare lo sviluppo economico significa frenare la crescita del benessere generale.

Si può quindi riscontrare una contraddizione insita nel difendere e sostenere la dignità umana come principio inviolabile e fondamentale e, al contempo, optare per sistemi che ripongono nel mercato la speranza di una migliore esistenza umana. Ancor più se consideriamo che le

aspettative riposte dai neoliberisti nella c.d. “*mano invisibile*” di Adam Smith sono state per le più disilluse, almeno se si considera la realtà dei fatti con un po’ di spirito critico. La teoria del *trickle down* trova conferma solo in minima parte in quanto, se è vero che c’è stato un innalzamento più o meno diffuso del benessere anche delle fasce più povere, la povertà non è certamente sparita e, anzi, si è ulteriormente accentuata e aggravata, coinvolgendo progressivamente anche parte di quello che generalmente viene definito ceto medio.

La dignità è richiamata di continuo, non solo a livello di Dichiarazioni, Costituzioni e proclamazioni, ma nella vita quotidiana degli individui che la reclamano come un diritto che spesso viene loro negato. Un diritto che troppo spesso si trova ad essere sminuito, messo in ombra, annichilito, come dimostra non solo la più recente storia del Novecento, ma anche gli eventi prettamente contemporanei ed attuali.

Non è sufficiente appellarsi alla dignità in qualità di solo principio, essa deve essere concretizzata e realizzata con il riconoscimento dei diritti alla persona e con la possibilità, da parte di questa, di esercitarli liberamente e coscientemente.

Una dignità che si basa sulla solidarietà tra gli uomini e che non “*può prescindere dal soddisfacimento dei concreti bisogni umani di cui lo Stato sociale è chiamato a farsi carico*”.<sup>3</sup> Lo Stato, quindi, con le sue leggi e le sue istituzioni, è sia promotore che difensore di questo principio.

La storia dell’uomo è costellata da continue lotte per i diritti; lotte senza fine, adattabili ai mutamenti socio-politici ed economici della nostra realtà. *I diritti non sono mai acquisiti una volta per tutte*<sup>4</sup>, anzi, il rischio di essere annichiliti e offuscati è perenne. Qualunque diritto può essere messo in discussione, persino il diritto alla vita. La complessità della loro piena realizzazione è dovuta al fatto che non è sufficiente che essi vengano riconosciuti e proclamati, ma è necessario che essi trovino concretezza nel loro rispetto ed efficacia.<sup>5</sup>

In aggiunta alla loro instabilità intrinseca, si aggiunge il continuo dibattito su quali diritti siano prioritari, quali è utile privilegiare e quali possono essere soddisfatti in un secondo momento. Ciò ha determinato che la tradizionale suddivisione in diritti civili, politici e sociali si sia trasformata in un’esplicita loro classificazione in base alla loro importanza. In particolare, i diritti sociali, definibili anche *diritti positivi* in quanto necessitano del diretto intervento dello

---

<sup>3</sup> Becchi P. (2009), *Il principio di dignità umana*, Morcelliana, Brescia, pag. 42.

<sup>4</sup> Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, pagg. 31-32

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Stato per la loro realizzazione, tendono ad occupare l'ultima posizione in fatto di priorità, non solo per una questione meramente cronologica, ma anche a causa del gravoso dispendio di risorse imputato loro. Spesso, sfugge il fatto che qualunque diritto riconosciuto, anche quelli definiti *negativi* e che quindi sembrano non richiedere alcun intervento diretto da parte dello Stato, in realtà comportano anch'essi una spesa affinché trovino piena realizzazione.

Per evitare tale suddivisione gerarchica tra le diverse categorie di diritti, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea dichiara nel suo Preambolo che *“l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà”*.<sup>6</sup> Inoltre, è forse opportuno fare anche un altro tipo di osservazione in merito all'importanza della Proprietà nella nostra società, riconosciuta come diritto umano esplicitato nella DUDU e richiamato nelle Costituzioni europee. Il diritto di Proprietà sembra inscindibile dal diritto alla Libertà, come si evince dalla stessa Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. È evidente, quindi, che la Proprietà, al di là di interpretazioni filosofiche o ideologiche, è fondamentale<sup>7</sup> affinché l'individuo possa esercitare appieno la sua Libertà. Da questo presupposto, pare evidente che il soggetto privo di mezzi materiali si trova inevitabilmente nella condizione di non poter godere pienamente di quella Libertà necessaria ad un'esistenza dignitosa. Significativo è quanto affermato da Rodotà proprio in merito a tale riflessione: *“la mancanza in un soggetto dei mezzi necessari per una vita dignitosa costituisce una menomazione della sua libertà, aprendo così la strada alla necessaria considerazione anche di politiche pubbliche attive, volte ad eliminare questa condizione inaccettabile”*.<sup>8</sup> Vi è, dunque, un dovere pubblico delle istituzioni e della Società stessa ad agire affinché vengano realizzate le condizioni in cui la persona possa assumere delle decisioni pienamente libere.

Concludendo queste riflessioni, è opportuno fare un'ultima considerazione: passare dalla dignità all'*indegnità*, come ricorda lo stesso Rodotà<sup>9</sup>, è un passo alquanto breve, compiuto diverse volte nella storia dell'uomo e che ancora oggi costituisce un pericolo ed un rischio che minaccia tutti i diritti così faticosamente conquistati<sup>10</sup>, nonché la stessa libertà e democrazia a

---

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

<sup>7</sup> Fondamentale secondo il modo occidentale di concepire la propria libertà e dignità.

<sup>8</sup> Rodotà S. (2001), La Carta come atto politico e documento giuridico, in *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, Società editrice Il Mulino, pag. 83-84

<sup>9</sup> Rodotà S. (2012), *I diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, pag. 209

<sup>10</sup> Benché i diritti umani vengano riconosciuti in quanto naturalmente appartenenti all'uomo, e quindi non sono stati concessi da autorità esterne, è indubbio che il riconoscimento dei diritti sia stato conquistato mediante numerosi sacrifici e lotte.

cui vengono affidati una degna esistenza umana. L'*indegnità* è parte della quotidianità e si manifesta ogni qualvolta si tenti di limitare o privare una persona dei suoi diritti elementari appellandosi a una qualunque emergenza/situazione di rischio o appartenenza maggioritaria.

Considerata l'importanza e la fragilità di un'esistenza dignitosa e libera, *“la dignità non può consistere nella contemplazione statica di un principio ma, proprio perché tale, è motore di un processo nel quale la persona vede riconosciuti nel concreto i propri diritti”*.<sup>11</sup>

## 2. Il welfare state tra solidarietà e concorrenza.

L'idea di Welfare, traducibile sinteticamente con il concetto di *benessere*, si è sempre associata ad uno Stato profondamente legato alla crescita economica capace di garantirla e sostenerla. Il welfare state è *emerso e si è consolidato in anni in cui la crescita economica era considerata quasi come un dato naturale*.<sup>12</sup> Lo Stato sociale è nato, quindi, all'interno di un'economia capitalista, dove il libero mercato ha da sempre rappresentato una delle pietre miliari degli stati moderni. Il neoliberismo non costituisce, di fatto, una novità assoluta sul modo di considerare il mercato, il suo funzionamento e la sua gestione, ma semplicemente pone degli accenti su ciò che è, secondo il suo punto di vista, perfettibile.

Pertanto, lo Stato Sociale è da sempre permeato da determinati orientamenti socio-economici che ne hanno consentito, in parte, la creazione e il mantenimento, nell'ottica, forse un po' estrema, di permettere alla “società-mercato” di funzionare, nonostante la disoccupazione, le malattie e la miseria. È bene sottolineare, inoltre, che le politiche sociali hanno avuto, e continuano ad avere, un importantissimo ruolo di controllo sui conflitti interni ai singoli stati, che altrimenti rischierebbero una destabilizzazione dal basso che minerebbe la loro solidità, nonché legittimità (democratica).

Traspare, dunque, una contraddizione intrinseca al welfare state che da un lato si adopera per concretizzare la giustizia sociale, i diritti e l'uguaglianza di cui è promotore, e dall'altro si muove secondo logiche di mercato, nonché le sostiene e vi si adegua. Moon lo descrive così: *“il welfare state abbraccia il mercato, ma nello stesso tempo cerca di*

---

<sup>11</sup> Rodotà S. (2012), *I diritti di avere diritti*, Laterza, Bari, pag. 210.

<sup>12</sup> Rodotà S. (2014), *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, pag. 77.

*limitarlo e di controllarlo; ne incorpora idee di diritti, specialmente i diritti di proprietà e dei frutti del proprio lavoro, ma afferma il diritto al benessere, il diritto alla soddisfazione dei bisogni di base di ognuno”.*<sup>13</sup>

Considerati questi presupposti, si potrebbe concludere che il welfare state non si allontanerà mai dal sistema economico che ne ha permesso la nascita e lo sviluppo, né lo contrasterà oltre un minimo sindacale imposto dalla morale, anche se fittizia.

L’assistente sociale opera e si muove all’interno di questo welfare contraddittorio, operando in situazioni spesso paradossali e dalla complessità non trascurabile. Il loro mandato professionale pone l’accento sulla relazione con l’utenza, sulle metodologie e sugli strumenti atti ad offrire sostegno ed aiuto, mentre l’organizzazione o l’azienda per cui lavorano (a cui prestano il loro servizio anche in qualità di liberi professionisti) chiede un inquadramento rigido e procedurale di ciò che è la sua operatività, in modo da tradurre le singole azioni in costi e benefici facilmente rendicontabili ed analizzabili.

Pertinente può essere, in relazione a questa ambivalenza del welfare state che inevitabilmente si riversa sugli Assistenti sociali, ricordare quanto afferma l’articolo 10, titolo II del Codice Deontologico: *“L’esercizio della professione si basa su fondamenti etici e scientifici, sull’autonomia tecnico-professionale, sull’indipendenza di giudizio e sulla scienza e coscienza dell’assistente sociale. L’assistente sociale ha il dovere di difendere la propria autonomia da pressioni e condizionamenti, qualora la situazione la mettesse a rischio.”*

L’enunciazione di tale principio potrebbe, forse, fornire quella linea guida che può sostenere non solo il singolo professionista nella quotidianità del suo impiego, ma il Servizio Sociale nella sua interezza a rivalutare il suo ruolo nella società e dargli nuovo slancio e significato per un welfare più funzionante e congruo con i bisogni dei cittadini.

Ulteriore fattore che incide sull’attuale crisi del welfare e sulla sua suscettibilità a fattori esogeni, legati al mercato, è indubbiamente la globalizzazione e il suo impatto sul funzionamento di ogni aspetto della sfera pubblica e privata, sia degli Stati che dei singoli individui.

La globalizzazione, sviluppata a partire da un’economia e un mercato senza confini, costituisce *“un’organizzazione sociale, realizzata dal capitalismo per favorire lo sviluppo di relazioni sociali in un’economia mondializzata; [...] L’impatto della globalizzazione riguarda ormai*

---

<sup>13</sup> Moon J. Donald (a cura di) (1988), Introduction: Responsibility, rights, and welfare, In Responsibility, rights, and welfare: The theory of the welfare state, Boulder, Colorado, Westviewpress, pp. 1-15, pag. 12.

*ogni forma di interazione sociale*<sup>14</sup>.

La globalizzazione ha inciso profondamente sul modo in cui i singoli Stati si rapportano non solo con il mondo esterno, ma anche a livello di organizzazione interna; andando ad assimilare e/o adottare modelli, schemi e pratiche estere. Di conseguenza, anche il welfare state è stato *contaminato* nel corso degli anni da differenti ideologie, iniziative e teorie. In un ambiente così esteso e continuamente stimolato, il Servizio Sociale di ogni Stato rischia di farsi sovrastare, vedendone la propria autonomia e capacità incisiva schiacciati e limitati da forze apparentemente incontrastabili.

All'interno di una sempre più crescente componente privatistica all'interno del mercato globale, è possibile rilevare un nesso tra globalizzazione, privatizzazione e assimilazione di norme, *modus operandi* e pratiche, poiché *“la privatizzazione dell'economia del settore pubblico è stata il veicolo principale attraverso cui la globalizzazione ha compenetrato gli elementi chiave dei servizi all'interno degli stati democratici”*.<sup>15</sup>

## 2.1 Riscoprire la Solidarietà

Solidarietà; un termine che racchiude in sé significati, valori e azioni profondi, in parte un po' perduti, in parte da ricercare e riaffermare.

È necessario partire da una premessa: la solidarietà non costituisce solo un valore e un principio cui appellarsi, per quanto astratta e, a volte, inafferrabile a causa delle numerose traducibilità pratiche, ma è a tutti gli effetti una norma giuridica in quanto enunciata in Costituzioni, Trattati internazionali e, a livello europeo, è esplicitamente richiamata sia nel Preambolo che come intestazione del Capo IV. Rodotà afferma, infatti, che *la cancellazione del principio di solidarietà costituirebbe l'amputazione indebita dell'ordine giuridico*.<sup>16</sup> Non è quindi accettabile eclissare l'argomento relegandolo a mero discorso moralistico o semplicemente di principio, perché la solidarietà è parte integrante, nonché costituente, del nostro ordine giuridico (italiano ed europeo) e, in quanto norma, è doveroso trattarla con il giusto grado di consapevolezza e responsabilità.

Inoltre, ulteriore considerazione necessaria è che il concetto di solidarietà non si traduce in mero assistenzialismo o carità, sia da parte dello Stato che da parte di privati. Pertanto, lo Stato non può non esserne il principale promotore e difensore, anche se la crisi ha sicuramente

---

<sup>14</sup> Folgheraiter F. (a cura di) (2003), *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*, Erickson, Trento; pag. 50.

<sup>15</sup> Folgheraiter F. (a cura di) (2003), *Op. cit.* pag. 59.

<sup>16</sup> Rodotà S. (2014), *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, pag. 5.

depotenziato questo suo ruolo. La tendenza, sempre più accentuata man mano che la crisi si è protratta, è stata quella di affidare al volontariato il compito di integrare il welfare pubblico, andando a sopperire là dove esso fatica ad arrivare.

La solidarietà che si sviluppa all'interno della società civile è certamente importante ed è anche la dimostrazione che certi valori e legami non appartengono ai soli discorsi ideali, ma sono concretezza quotidiana. Il problema, o meglio il pericolo, non è il volontariato o il sostegno che esso offre al Welfare statale, ma è insito proprio in quella delega sempre più impiegata da parte degli enti pubblici nei confronti delle associazioni di volontariato e assistenza per coprire quelle fasce di bisogni o di popolazione ai quali lo Stato Sociale non riesce più ad offrire la sua garanzia e tutela.

Quando lo Stato perde la capacità, seppur parziale, di assicurare l'effettività e la godibilità dei diritti (sociali) ai suoi cittadini, questi perdono il loro carattere universale (almeno nella pratica) e rischiano di dipendere dalla benevolenza e dalla capacità solidale della propria comunità sociale.

Nella complessità socio-economica odierna, la solidarietà sembra aver perso parte del suo *valore*, nonostante venga continuamente richiamata, quasi in modo esasperato, come una supplica agli uomini che hanno paura, che odiano, che soffrono. Essa non sembra più costituire un collante, un legame che unisce le persone, ma appare più come una pericolosa arma che minaccia di disgregare ulteriormente una società già parzialmente a pezzi. Pericolo derivante dal fatto che le forti limitatezze economiche e l'insicurezza lavorativa e sociale non possono concedere l'apertura nei confronti dell'altro, del diverso, di colui che, stando in una situazione ancora più gravosa, rischia di richiamare a sé le già esigue risorse disponibili.

Viene così a crearsi una seconda solidarietà, profondamente vincolata all'identità, che si chiude in se stessa e diventa quasi un voto di fedeltà nei confronti dei propri simili, della propria appartenenza nazionale ed identitaria, un appello a difendere i propri spazi e i propri diritti da chi è estraneo. Questo tipo di solidarietà, che è forse quella più richiamata e sentita oggi, si contrappone nettamente a quel principio enunciato giuridicamente e che fa riferimento ad universalismo che supera le frontiere congiunge in un profondo legame sociale. Nel periodo in cui il welfare state era solido e la crescita economica e del benessere sembrava non doversi mai arrestare, la solidarietà era stata in parte relegata ad un assunto dato e invisibile, da mettere (magari) in pratica mediante la carità verso colui che è povero. In periodo di prosperità difficilmente ci si pone il problema di quali diritti abbiano la priorità, tantomeno ci

si pone il dubbio sul posizionamento prioritario del mercato e delle logiche concorrenziali. La subordinazione della solidarietà al libero mercato e ai suoi *principi* diviene particolarmente evidente, nonché preoccupante, nel momento in cui le condizioni economico-finanziarie diventano meno favorevoli o, peggio, avverse. Questo perché “*crea condizioni propizie per un ritorno a criteri violentemente identitari, alla nazionalità o, addirittura, all’etnicità della cittadinanza, con un rifiuto dell’altro che si tinge di razzismo e xenofobia, dando spazio all’argomento che sottolinea la necessità di riservare le risorse disponibili ai soli cittadini dello Stato*”.<sup>17</sup>

La solidarietà, strettamente connessa al principio di dignità, deve essere considerata nella sua accezione più ampia, universalistica; come norma giuridica che tutela i legami sociali fra gli uomini. Solidarietà come fraternità, che pone su un piano verticale, di somiglianza ed appartenenza, il genere umano.

Il concetto di fraternità, che racchiude una peculiarità sostanziale di dovere alla *protezione fraterna*, implica una responsabilità nei confronti del prossimo. Una responsabilità riferita in primo luogo alle personali azioni che devono tenere conto delle ripercussioni che possono ricadere sull’altro, in particolare se negative.

Questa attenzione e cura dell’altro è fortemente messa in discussione dall’individualismo tipico dell’attuale modo di vivere la società e le relazioni. Esempio lampante di questo “pensare prioritariamente a sé” è la predominanza assoluta e l’attaccamento al diritto alla proprietà. Anche sul concetto di fraternità possiamo riproporre il ragionamento fatto poco prima su quella solidarietà “secondaria” che è limitata al gruppo, all’appartenenza, al riconoscimento dell’altro esclusivamente in quanto simile: il senso del dovere e di responsabilità si manifesta in modo evidente, quasi ossessivo, solamente rispetto alla *famiglia identitaria*, lasciando da parte chiunque non vi appartenga.

La responsabilità nei confronti di un altro essere umano, un *fratello*, sussiste sia che se ne prenda coscienza, sia che si decida di optare per una fraternità più *ristretta*; questo perché inevitabilmente le azioni di ogni singolo individuo si riflettono sull’ambiente circostante e su ciò che lo compone. A tal proposito, la riflessione di Bauman è esemplificativa: “*che io lo ammetta o no, sono responsabile di mio fratello perché il suo benessere dipende da ciò che io faccio o mi astengo di fare*”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Rodotà S. (2014), *Solidarietà, un’utopia necessaria*, Laterza, Bari, pagg. 36-37.

<sup>18</sup> F. Folgheraiter (a cura di) (2003), *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*, Erickson, Trento; pag. 38.



Un'ultima considerazione sulla solidarietà è che essa non può realizzarsi senza l'inclusione, come accettazione e accoglienza della diversità, dell'*alter* per eccellenza. Nel mondo globalizzato che se da un lato ha unito tutti i confini, interconnettendo Stati e persone, si è anche creata una *distanza spirituale*, indipendente dal fatto che i popoli si sono mischiati; una distanza che pone l'individuo al centro e lo rende sospettoso, diffidente, timoroso di fronte a chi è *diverso*. All'interno di questo distacco individualistico si deve affermare con forza il principio di uguaglianza, che unisce favorendo la scoperta, la conoscenza e la comprensione dello *straniero*. Lo straniero che diventa fratello, creando una solidarietà e un'inclusione reciproca di co-responsabilità del benessere da perseguire insieme.

### 3. Il Servizio Sociale: questioni etiche

Il Servizio Sociale, per storia, nascita e principi fondanti, è permeato da tutta una serie di questioni etiche e morali che hanno contribuito a delineare la sua funzione e il suo ruolo all'interno della comunità.

I doveri dell'assistente sociale non si limitano alla sola utenza che a lui si rivolge, ma egli ha una responsabilità diretta sulla promozione del benessere generale della società proprio perché spesso lavora presso enti ed organizzazioni pubbliche il cui scopo è (o dovrebbe essere) il bene comune. Egli ha anche dei doveri nei confronti dell'ente/istituzione per cui svolge la sua attività, nonché nei confronti della sua stessa categoria professionale. Una responsabilità multipla ed interconnessa, la quale implica il dover affrontare, da parte del professionista, dilemmi etici scaturiti da eventuali contrasti tra principi deontologici, regolamento dell'organizzazione/istituzioni in cui opera e le leggi regionali e/o statali, realtà nelle quali il contrasto e la contraddizione tra i diversi piani/ruoli/ è quasi la regola.

Un semplice esempio che può rendere l'idea delle difficoltà da parte del professionista di agire in modo lineare e logico, senza venire meno a uno qualunque dei doveri sopra elencati, potrebbe essere questo:

*L'assistente sociale segue il caso di un signore in stato di bisogno economico e percettore del Reddito di Cittadinanza. A causa di un Isee calcolato in base a condizioni non più esistenti (o presenti solo in parte), la somma percepita è di soli 100 € mensili, non sufficienti affinché l'utente si possa garantire un sostentamento.*

*L'utente si presenta in ufficio e dichiara all'assistente sociale di aver trovato lavoro come giardiniere presso una famiglia, che gli permetterebbe di accrescere leggermente il suo reddito. Il lavoro verrebbe però svolto senza contratto poiché la famiglia non intende effettuare un'assunzione vera e propria.*

In una situazione del genere, la Legge prevede che l'utente in questione, qualora intraprendesse davvero l'attività lavorativa irregolare, venga denunciato immediatamente. La denuncia eventualmente attuata e/o la rinuncia a questo lavoro, anche se irregolare, comportano entrambe un ulteriore aggravamento della situazione già fragile dell'utente; allo stesso modo però, l'utente sta intraprendendo una strada non opportuna, oltre che illegale. L'assistente sociale, in questo caso, come si deve comportare? Deve essere intransigente e "imporre" all'utente la rinuncia a questo lavoro, anche se gli è necessario, perché altrimenti provvederà con la denuncia? Far finta di non essere a conoscenza del lavoro irregolare intrapreso dal signore, anche a rischio la sua stessa posizione? La soluzione a questo dilemma potrebbe essere, forse, il tentativo di sconsigliare caldamente all'utente di affidarsi a quel tipo di lavoro, oltre perché irregolare ma anche perché non offre alcuna prospettiva sul lungo periodo, ma tentare di mettere in campo altre soluzioni "legali" che non causi comunque una perdita economica alla persona, considerate proprio le difficoltà e il bisogno su quel fronte.

Tra i diversi punti di riferimento dell'assistente sociale, quello che forse è più importante è sicuramente il Codice Deontologico. Esso costituisce la principale linea-guida per il professionista.

Interessante, sul tema dei dilemmi etici (sia esterni che interni allo stesso Codice Deontologico) e sulle azioni che l'assistente sociale deve o dovrebbe intraprendere, è il ragionamento proposto da Sarah Banks: *"In definitiva, è il codice morale personale di ciascun operatore, cioè la sua capacità di riflessione critica, a determinare quale azione sia moralmente più corretta"*.<sup>19</sup>

All'interno di dilemmi professionali e contesti caratterizzati da forti contrapposizioni e paradossi, è fondamentale per il professionista sviluppare una buona riflessività che permetta di acquisire la capacità di rispondere tramite un opportuno impiego degli strumenti di

---

<sup>19</sup> Banks S. (2011), *Etica e valori nel servizio sociale - dilemmi morali e operatori riflessivi nel welfare mix*, Erickson, Trento. pag. 119.

valutazione in relazione alla complessità pratica che si riscontra nell'operatività. La riflessività, a sua volta, si collega alla conoscenza e comprensione, da parte dell'assistente sociale, delle dimensioni socio-economiche e politico-culturali che si intersecano tra di loro. Una conoscenza utile, se non addirittura essenziale, per rilevare e leggere nel modo più consono i cambiamenti sociali (aumento della vita media, maggiori disuguaglianze, insicurezza sociale, ecc) che si tradurranno, più o meno rapidamente, in trasformazioni del welfare. Tutto questo permette all'assistente sociale di muoversi con maggiore consapevolezza all'interno delle dinamiche quotidiane e i dilemmi etici incontrati.

## 2. Il Servizio Sociale tra universalità dei diritti e neo-managerialismo.

### 1. Principio dell'universalità dei diritti e Codice Deontologico dell'assistente sociale.

Il Servizio Sociale italiano è fortemente guidato da alcuni principi e valori che ne dettano la linea d'azione, nonché ne determinano la professionalità stessa. Tali valori sono stati inseriti nel Codice Deontologico adottato dall'Ordine degli Assistenti Sociali nel 1998. In relazione al ruolo che gli Assistenti Sociali assumono all'interno della società, è utile ricordare alcuni degli articoli del Codice Deontologico<sup>20</sup> che, forse, riescono a riassumere, almeno in parte, la professione e la sua vocazione.

*Art. 5. “La professione si fonda sul valore, sulla dignità e sulla unicità di tutte le persone, sul rispetto dei loro diritti universalmente riconosciuti e sull'affermazione delle qualità originarie delle persone: libertà, uguaglianza, socialità, solidarietà, partecipazione”.*

*Art. 6. “La professione è al servizio delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle diverse aggregazioni sociali per contribuire al loro sviluppo; ne valorizza l'autonomia, la soggettività, la capacità di assunzione di responsabilità; li sostiene nell'uso delle risorse proprie e della società nel prevenire ed affrontare situazioni di bisogno o di disagio e nel promuovere ogni iniziativa atta a ridurre i rischi di emarginazione”.*

*Art. 7. “L'assistente sociale pone la persona al centro di ogni intervento. Considera e accoglie ogni persona portatrice di una domanda, di un bisogno, di un problema come unica e distinta da altre in analoghe situazioni e la colloca entro il suo contesto di vita, di relazione e di ambiente, inteso sia in senso antropologico-culturale che fisico”.*

*Art. 8. “L'assistente sociale svolge la sua azione professionale senza discriminazione di età, di sesso, di stato civile, di etnia, di nazionalità, di religione, di condizione sociale,*

---

<sup>20</sup> [https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/italy\\_codicedeontologico.pdf](https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/italy_codicedeontologico.pdf)

*di ideologia politica, di minorazione psichica o fisica, o di qualsiasi altra differenza o caratteristica personale”.*

Art. 9. *“Nell’esercizio delle sue funzioni l’assistente sociale non esprime giudizi di valore sulle persone in base ai loro comportamenti”.*

Art. 10. *“L’esercizio della professione si basa su fondamenti etici e scientifici, sull’autonomia tecnico-professionale, sull’indipendenza di giudizio, sulle conoscenze proprie della professione e sulla coscienza personale dell’assistente sociale. L’assistente sociale ha il dovere di difendere la propria autonomia da pressioni e condizionamenti”.*

Gli articoli sopra citati fanno eco e richiamano due importanti documenti relativi ai Diritti dell’uomo e alla loro protezione nel mondo e in Europa: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>21</sup> e la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea<sup>22</sup>.

I valori espressi dal Codice Deontologico appaiono molto astratti e sono chiaramente orientati verso un universalismo che troviamo anche nella nostra Costituzione. Nella pratica di tutti i giorni, però, tali principi si ritrovano ad essere declinati secondo caratteristiche differenti a seconda del contesto; in questo modo la loro universalità appare meno solida e realizzabile, in particolare se considerati tutti i fattori politici ed economici che intervengono sulla professione dell’assistente sociale. Egli non opera liberamente e in assoluta autonomia, ma è inserito spesso in contesti in cui il suo spazio di manovra è fortemente limitato dalle decisioni politico-amministrative, a cui non può sottrarsi. Pensiamo, ad esempio, ad un Ente Comunale la cui direzione politica decide di intraprendere determinate iniziative e provvedimenti sulle politiche sociali da attuare, definendone anche il budget e la sua spendibilità; in questo caso l’assistente sociale è incorporato all’interno dell’organizzazione pubblica e ne segue, inevitabilmente, le procedure. I regolamenti, la disponibilità economica riservata agli interventi di servizio sociale e il contesto politico<sup>23</sup> sono tutti fattori estremamente incisivi su ciò che l’assistente sociale può o meno fare nel suo contesto lavorativo.

Ad avere influenza sulla quotidianità lavorativa degli assistenti sociale è anche il tipo di direzione che l’ente, l’organizzazione o l’Azienda ha, e in che modo questo si rapporta con l’ambito sociale.

---

<sup>21</sup> [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/itn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf) Artt. 1-2-25 co.1 -28.

<sup>22</sup> [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf) Artt. 1-21 co.1 - 34.

<sup>23</sup> Questo vale in particolare per gli assistenti sociali che sono dipendenti pubblici all’interno degli enti locali.

## 1.1 Servizio Sociale in Italia: quale universalismo?

Soffermiamoci brevemente sull'evoluzione del Servizio Sociale in Italia e sulla messa in pratica della sua etica.

La professione di assistente sociale, in Italia, inizia a prendere forma nel secondo Dopoguerra, a partire da iniziative assistenziali e dalla solidarietà promossa nel tentativo di offrire valide risposte ai bisogni manifestati da una popolazione devastata dalla guerra e dalla miseria che ne consegue. Dopo le imposizioni del fascismo, il nuovo clima di libertà e democrazia che si era creato si riflette anche all'interno delle prime scuole di Servizio Sociale, i cui principi erano *“fortemente intrecciati con gli ideali democratici”*.<sup>24</sup>

Per quanto riguarda la formazione, essa è stata quasi integralmente importata dall'estero, più precisamente dagli Stati Uniti, dove il Servizio Sociale si era creato un bagaglio formativo di rilievo e consolidato.

Nel corso degli anni '60, all'interno di dibattiti politici incentrati sui diritti sociali e di cittadinanza, iniziò a prendere forma un'idea di welfare universalistico, idea che si traduce, negli anni '70, con la legge n. 833/1978 in riferimento alla riforma del Sistema Sanitario. Per quanto concerne i Servizi Sociali e sanitari, lo Stato italiano ne diventa il principale promotore, inoltre assume anche un ruolo predominante nella loro gestione ed erogazione, in linea con quanto avvenuto anche in altri Paesi europei.

In Italia, il carattere universalistico dei diritti sociali ha iniziato a rafforzarsi proprio mentre tale orientamento iniziava ad essere messo in discussione, soprattutto nei Paesi anglosassoni. Al contempo, lo Stato ha provveduto ad attuare anche il decentramento di potere mediante l'istituzione, come previsto dalla Costituzione, delle Regioni, di conseguenza il sistema universalista è stato messo in pratica in contemporanea al decentramento territoriale e politico. Da un lato, questo avrebbe dovuto rappresentare un significativo vantaggio dal punto di vista operativo in quanto le istituzioni si stavano avvicinando sempre più al cittadino e alla sua quotidianità; nella realtà, però, ciò ha causato una grande frammentazione delle prestazioni, sia nella loro organizzazione che erogazione, determinando non solo grandi differenze in termini di qualità, ma anche una distanza tra i diversi livelli di assistenza.

Inoltre, è importante sottolineare come la Legge n. 328 del 2000<sup>25</sup>, giunta dopo un lungo iter di dibattiti e riflessioni e dai contenuti altamente significativi, sia stata depotenziata dalla riforma

---

<sup>24</sup> Fargion S. (2009), Il Servizio Sociale - Storia, temi e dibattiti; Laterza, pag. 23.

<sup>25</sup> Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

del titolo V della Costituzione, avvenuta l'anno successivo. Benché lo Stato abbia la facoltà di determinare quali siano i livelli minimi ed essenziali delle prestazioni dei diritti sociali, la loro realizzazione ed implementazione è a carico delle Regioni e degli Enti Locali, i cui funzionamenti amministrativi ed organizzativi risultano di primaria importanza. Altro fattore rilevante è la crescente affermazione del terzo settore come erogatori di servizi assistenzialistici, con il quale il pubblico sta via via costruendo collaborazioni sempre più strette, nell'ottica di andare a realizzare quel *welfare-mix* che dovrebbe costituire la salvezza del welfare state. In un contesto in cui il privato sociale assume sempre più rilevanza e al quale vengono delegate carichi assistenziali sempre maggiori, l'universalismo rischia di rimanere ancora di più ancorato ad un piano meramente teorico.

## 2. Crisi del welfare e l'espansione del neoliberismo: quale impatto sui Servizi Sociali?

Il servizio Sociale, fin dalle sue origini, si pone in contesti di crisi, fragilità e difficoltà con il preciso scopo di dare una risposta ai bisogni manifestati dalle persone. La crisi, di per sé, non costituisce quindi un elemento estraneo o accidentale, in quanto *le origini dello stato sociale e le conseguenti politiche di welfare si sono confrontate con il problema della crisi proprio in ragione dell'oggettivo dislivello [...] fra la quantità e qualità delle aspettative personali [...] e le risposte possibili in rapporto alle risorse disponibili.*<sup>26</sup> Dunque, non è tanto la crisi (economica e sociale) a costituire un elemento di rottura all'interno del welfare e il suo conseguente indebolimento, ma sono le politiche adottate per fronteggiare la suddetta crisi a determinare significative trasformazioni all'interno dei Servizi preposti ad occuparsi dei bisogni, sempre più diversificati, degli individui. Politiche che investono, inevitabilmente, gli operatori del sociale e la loro capacità/possibilità di offrire una professionalità piena e libera.

Dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, la quale ha messo in ginocchio l'economia mondiale provocando tutta una serie di collassi e fallimenti che hanno danneggiato significativamente la stabilità economica e politico-sociale di interi Paesi (Italia compresa), si sono susseguiti un'infinità di discorsi e dibattiti su quanto fosse necessario ridurre al minimo

---

<sup>26</sup> Ferrario P. (2014), Politiche sociali e servizi, metodi di analisi e regole istituzionali, Carrocci, Roma, pag. 171.

ogni spesa ritenuta superflua, in modo da investire tutte le risorse necessarie per rimettere in piedi, e magari rafforzare, quel sistema che ha permesso all'Occidente di costituire il fulcro della ricchezza mondiale.

La crisi economica e finanziaria ha inciso anche sulle politiche di welfare adottate per far fronte ai nuovi bisogni manifestati dai cittadini (sommati a quelli già conosciuti), nonché ai molteplici cambiamenti socio-culturali che hanno modificato, in parte, la tipologia di utenza cui sono rivolte le politiche sociali. È importante sottolineare come lo Stato Sociale e i regimi di Welfare abbiano subito un continuo attacco e “deterioramento” già dagli anni '70 e '80, quando iniziano a farsi sempre più predominanti e incisivi le politiche neoliberiste promosse in primis da Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Politiche che, mosse secondo il principio della c.d. *mano invisibile* di Adam Smith, avevano l'obiettivo di liberare il mercato dal giogo dell'interferenza statale e dalla sua eccessiva rigidità. L'obiettivo di raggiungere una completa e perfetta efficienza del mercato, che avrebbe dovuto costituire il miglior strumento di allocazione delle risorse, ha dato seguito a tutta una serie di politiche finalizzate alla *deregulation*<sup>27</sup> che hanno messo in discussione i sistemi di Welfare, accusati di costituire un costo, oltre che eccessivo ed insostenibile, anche ingiustificato per lo Stato in quanto non in grado di offrire risposte valide ed efficaci alle problematiche sociali, mostrandosi addirittura dannosi quando considerati provvedimenti di tipo assistenzialistico.

Harvey (2010) definisce così il neoliberismo: “*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*”.<sup>28</sup>

L'idea insita al neo-liberismo, riguardo alla società e al modo in cui le persone si relazionano, è fondamentalmente basata su tre assunti:

1. individualismo metodologico, secondo cui ogni individuo che agisce all'interno del tessuto sociale è rivolto esclusivamente al raggiungimento dei propri obiettivi/interessi;
2. razionalità: ogni azione individuale è caratterizzata da un'analisi costi-benefici che guida razionalmente all'interno della gamma di scelte e opportunità disponibili;

---

<sup>27</sup> Rimozione di norme legislative, licenze e regolamenti che ostacolano il libero agire del mercato. La teoria della deregolamentazione.

<sup>28</sup> Harvey, D. (2005), Breve storia del neoliberismo, Il saggiatore, Milano, pag. 8.

<http://www.gianfrancobertagni.it/materiali/filosofiacritica/storianeoliberalismo.pdf>



3. supremazia del libero mercato, le cui dinamiche improntate all'efficienza e al raggiungimento degli obiettivi garantirebbero la libertà necessaria alle persone per il raggiungimento di un benessere reale e libero dal controllo statale.<sup>29</sup>

La svolta neoliberista si è riversata su tutti gli ambiti della produzione e della riproduzione sociale e ha avuto impatti diversi sui differenti regimi di Welfare e tradizioni di Servizio Sociale<sup>30</sup>. Le trasformazioni provocate dall'ideologia neoliberista, *anche se condizionate dai medesimi macro-fattori*<sup>31</sup>, non sono certamente uniformi, ma variano (anche di molto) a seconda della tradizione welfarista già presente nei diversi Stati.

In particolare, è possibile evidenziare come si sia venuta a creare una sempre maggiore tendenza ad attribuire al singolo individuo la (quasi) totale responsabilità in riferimento ai suoi successi ed insuccessi; ne consegue che tutti quei meccanismi sociali che incidono sullo sviluppo individuale risultano pressoché esclusi dal quadro generale che viene definito attorno al vissuto di una persona, in particolare se in stato di bisogno.

Le continui crisi economiche, le instabilità sociali e politiche, aumentano i bisogni ma riducono, al contempo, le risorse destinabili a tali bisogni, in un contesto del genere il neoliberismo trova ulteriore conferma della sua necessità, nonché utilità: la sua retorica sostiene fermamente che gli utenti, con le loro scelte (razionali e finalizzate al perseguire del loro interesse individuale), determineranno una naturale selezione tra i servizi efficienti, capaci di dare loro ciò di cui necessitano, e quelli che risultano malfunzionanti.

La centralità dell'individuo e delle sue scelte implicano che egli è il protagonista delle politiche sociali che hanno, quindi, lo scopo di intervenire sulla sua capacità di agire e di munirsi di quegli strumenti necessari affinché, in piena libertà, persegua il suo benessere. In questo modo, il welfare si trasforma in *workfare*, il quale pone al centro il lavoro e l'attivazione dell'utente in un'ottica di diritti sociali intesi come *intreccio tra diritti ed obbligazioni*<sup>32</sup>. All'interno del Servizio Sociale vi è da sempre esistita una categorizzazione degli utenti che, in base al loro vissuto, si distinguono in "normali", soggetti meritevoli di sostegno, e *outsiders*, immeritevoli e i quali bisogni vengono in definitiva cancellati da questo potere di

---

<sup>29</sup> Fargion S. (2009), *Il Servizio Sociale - Storia, temi e dibattiti*; Laterza, pag. 88.

<sup>30</sup> *Stato Sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del Servizio Sociale*, F. Ruggeri (2013), FrancoAngeli, Milano; pag. 139.

<sup>31</sup> Ruggeri F. (2013), *Stato Sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del Servizio Sociale*, FrancoAngeli, Milano; pag. 143.

<sup>32</sup> Negri N., Saraceno C., *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, in "Stato e mercato, Rivista quadrimestrale" 2/2000, pp. 175-210, doi: 10.1425/446 pag. 201.

*etichettamento* che gli operatori sociali hanno. All'interno di un Servizio sempre più permeato dall'ideologia neoliberista e rivolto a politiche di *workfare*, questa distinzione meritevole/immeritevole va ad accentuarsi ulteriormente, andando a colpevolizzare quell'utente che non si è mostrato in grado di sfruttare al meglio, cioè razionalmente, le opportunità a lui disponibili.

In questo ambito trovano, quindi, pieno sviluppo quelle politiche di *workfare* che gli operatori devono mettere in atto con i loro utenti. Lo scopo del *workfare* è quello di attivare l'utente, (generalmente mediante il reinserimento lavorativo o riqualificazione professionale), in modo da evitare che questo assuma un atteggiamento "passivo", cosa che lo renderebbe immeritevole di un dispendio di risorse da parte dei servizi. Fargion evidenzia come, alla base di questo tipo di interventi, ci sia l'*idea che le persone, se volessero, potrebbero scegliere di lavorare e se si trovano in condizioni di disoccupazione ne sono di fatto responsabili*.<sup>33</sup>

Le politiche di *workfare* hanno, da un lato, lo scopo di allontanare dall'assistenza pubblica coloro che non ne hanno realmente bisogno, ma dall'altro servono anche a trasmettere un preciso messaggio a chi si avvicina al mondo dei servizi: il lavoro è centrale ed è (generalmente) alla base di qualunque contratto utente-servizio.<sup>34</sup>

Un'ulteriore impronta del neoliberismo all'interno dei Servizi Sociali è visibile proprio all'interno dell'organizzazione dei servizi di assistenza sociale, *ora regolati, legittimati e controllati attraverso l'uso dei meccanismi di mercato, da "esperti" non professionali, specialisti in contratti, manager, avvocati e regolatori, piuttosto che da membri delle professioni di assistenza sociale [...]*.<sup>35</sup> Nel prossimo paragrafo si approfondirà tale aspetto, dettagliando le caratteristiche e lo sviluppo del managerialismo all'interno dei Servizi Sociali in relazione al New Public Management.

Per concludere questa breve presentazione del neoliberalismo e del suo impatto sui sistemi di welfare, possiamo affermare che questa ideologia ha determinato un vero e proprio cambiamento culturale e ha trasformato in merce anche quei beni che Michael Waltzer (2008) definisce come "beni sociali", i quali dovrebbero essere gestiti secondo una il principio di

---

<sup>33</sup> Fargion S. (2009), Il Servizio Sociale - Storia, temi e dibattiti; Laterza, pag. 93.

<sup>34</sup> Inteso come quel patto stretto tra Assistente Sociale e Utente in cui entrambi si impegnano, ognuno svolgendo il suo lavoro, per il raggiungimento di un obiettivo dato.

<sup>35</sup> Spolander G., Engelbrecht L. and Sansfaçon A. P., Social work and macro-economic neoliberalism: beyond the social justice rhetoric; in European Journal of Social Work, 2016 Vol. 19, No. 5, 634-649, <http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2015.1066761>.

giustizia distributiva. L'attribuzione di un mero valore di mercato al benessere sociale, alla salute, all'individuo che deve contribuire concretamente all'interno del sistema produttivo ed economico, rende ancora più difficile formulare risposte e soluzioni adeguate ai bisogni manifestati. Il sistema welfaristico si sta rivelando inadeguato e impreparato di fronte sia ai vecchi bisogni, quelli da sempre esistiti anche in tempi di c.d. prosperità, sia alle nuove fragilità (invecchiamento, precarietà lavorativa, indebolimento delle reti familiari). Mentre i vincoli di bilancio e la continua ricerca di un continuo benessere economico limitano fortemente le risorse disponibili per l'attuazione di politiche sociali efficaci, la domanda sociale continua a diversificarsi, mostrando lacune sempre più grandi ed evidenti negli attuali regimi di welfare. Le politiche neoliberiste, adottate proprio con l'intento di un migliore ed efficiente utilizzo delle risorse, non si stanno rivelando proficue come sperato. Anzi, sembra che queste stiano determinando un ulteriore aggravarsi delle disuguaglianze e della povertà già preesistenti.

Non si tratta di una questione solo economica, in cui è sufficiente una buona gestione delle risorse e il far quadrare i conti. Le politiche sociali, che hanno lo scopo di concretizzare quei principi di uguaglianza, libertà e solidarietà, non possono limitarsi a seguire i precetti economici, assimilandoli senza considerare dilemmi etici e morali. Il social work fonda le sue basi nella solidarietà e sui bisogni dei più deboli, aspetti che poco hanno a che fare con le logiche di mercato che tendono a governare sempre più anche il Servizio Sociale.

A tal proposito, interessanti risultano le riflessioni di Sandel: *“La credenza che l'economia sia una scienza avalutativa, indipendentemente dalla filosofia morale e politica, è sempre stata discutibile. [...] Più i mercati estendono la loro portata in sfere della vita non economiche, più sono coinvolti in questioni morali [...], quando la logica di mercato viene applicata al sesso, alla procreazione, all'educazione dei figli, all'istruzione, alla salute, alle sanzioni penali, alle politiche sull'immigrazione e alla protezione dell'ambiente è meno plausibile assumere che le preferenze di ciascuno abbiano lo stesso valore. In ambiti carichi di moralità come questi, alcuni modi di valutare i beni possono essere più elevati e appropriati di altri”*.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Sandel M. J. (2013), *Quello che i soldi non possono comprare*, Feltrinelli, Milano, pag. 91.

### 3. Il managerialismo all'interno del Servizio Sociale

Con la sempre più maggiore implementazione delle politiche neoliberiste, si afferma, anche all'interno dei Servizi Socio-assistenziali, un modello organizzativo di tipo manageriale; in questo modo, si vanno ad applicare al servizio Sociale e sanitario le modalità organizzative tipiche del mondo aziendalista, basato sulla produzione e le logiche di mercato. Prima di analizzare quale tipo di managerialismo sta prendendo forma all'interno dello Stato Sociale, cerchiamo di definire meglio questo concetto.

Innanzitutto, il managerialismo è parte integrante di quella che si potrebbe definire una rivoluzione all'interno delle istituzioni pubbliche e del loro apparato burocratico: il New Public Management (Npm). Hood definisce tale termine *vago*, difficile da inquadrare in un'unica e semplice definizione, possiamo però descrivere questo paradigma tramite ciò che lo caratterizza.

Precisamente, il Npm ha lo scopo di modellare l'Amministrazione Pubblica secondo determinati precetti: tagli del budget disponibile, rendicontazione e controllo delle performance, maggiore competitività, esternalizzazione dei servizi (privatizzazione). Il Npm sembrerebbe un prodotto diretto del neoliberismo, anche se non è certo esaustivo definirlo come mera declinazione dell'ideologia neoliberista.

Ad un primo impatto, il New Public Management e Managerialismo potrebbero apparire come due concetti perfettamente sinonimi e, quindi, intercambiabili. È, invece, più corretto affermare che il Managerialismo è parte integrante del Npm e ne costituisce la declinazione operativa ed ideologica.

Come affermato in precedenza, l'utente è centrale all'interno delle implicazioni neoliberiste e il primo significativo cambiamento che avviene con il managerialismo è la trasformazione dell'utente in "cliente", inteso come un vero e proprio consumatore che esercita la sua libertà di scelta all'interno del "mercato" di servizi costituitosi. Ripercorrendo quanto scritto da Tsui e Cheung<sup>37</sup>, possiamo identificare altre manifestazioni concrete del managerialismo. In primo luogo vi è una sorta di de-professionalizzazione dell'operatore sociale, che si ritrova a ricoprire un ruolo secondario, circoscritto all'implementazione di quanto deciso dai manager;

---

<sup>37</sup> Tsui M. e Cheung, F.C.H. (2004), Gone with the Wind, in «British Journal of Social Work», vol. 34, n. 3, pagg. 437-442.

la sua discrezionalità è minima e deve affidarsi alla conoscenza dei professionisti del management, mettendo in ombra le sue competenze professionali. Essendo predominante una logica di mercato, orientata quindi al “far quadrare i conti” e ad un più efficiente impiego delle risorse, affinché l’impresa funzioni a dovere. I manager operano orientati al denaro, al risparmio, al raggiungimento degli obiettivi prefissati, in questo modo il benessere reale dell’utente e la sua cura, nonché la società come un complesso sistema di relazioni, vengono messi in ombra, se non totalmente annullati, dalla burocrazia e dal controllo. Inoltre, la volontà di offrire servizi efficienti, costruiti secondo le necessità interne e in base ad una specifica gamma di bisogni, porta alla definizione di standard uniformi per i servizi offerti, standard rigidi, difficilmente adattabili alle molteplici variabili che incidono sui bisogni di coloro che si rivolgono ai Servizi.

Il managerialismo, all’interno dei Servizi Sociali, si traduce in *case o care management, un’idea di lavoro sociale in linea con le caratteristiche fondamentali del sistema dei servizi di stampo neoliberista*.<sup>38</sup> Il modello prevede una netta separazione tra colui che compra il servizio e colui che lo eroga, in modo tale che venga a crearsi un meccanismo simile a quelli che caratterizzano il mercato.

Il *case management* non intende essere applicato all’intera platea di utenti che si rivolgono al servizio sociale, ma implica una preselezione *dei singoli casi che trarrebbero beneficio da una valutazione intensiva*.<sup>39</sup>

Punto cruciale del *care management* è la valutazione iniziale, *assessment*, che viene effettuata dal care manager per poter procedere, poi, con la creazione di un pacchetto di servizi congruo sia con i bisogni riscontrati che con il budget disponibile. Tale valutazione, nel *care management*, implica uno *screening* completo della situazione di chiunque si avvicini ai servizi che comporta una moltiplicazione delle schede di rilevazione, utilizzate poi per schematizzare i bisogni mediante griglie standard e facilmente identificabili.<sup>40</sup> Questo processo di *screening* risponde alla duplice necessità di costruire i c.d. *pacchetti personalizzati di servizi* e di distribuire al meglio, e con attenzione, le risorse disponibili.<sup>41</sup> Si evince, quindi, che all’interno del *care management* il controllo del budget e del suo impiego è centrale in quanto condiziona l’intero modello.

---

<sup>38</sup> Fargion S. (2009), Il Servizio Sociale - Storia, temi e dibattiti; Laterza, pag. 90.

<sup>39</sup> Payne M. (1998), Case management – la costruzione dei piani assistenziali individualizzati nelle cure di comunità, Erickson, Trento, pag. 77.

<sup>40</sup> Payne M. (1998), Op. cit. pag 91.

<sup>41</sup> Fargion S. (2009), Op. cit. pag. 92.

L'impiego del *care management* parte dalla volontà di instaurare con l'utente un tipo di rapporto che ricalca molto quello tra produttore-consumatore, in cui egli possa partecipare attivamente e contribuire alla progettazione stessa dei servizi. L'idea è che in questo modo, il servizio incrementa la sua capacità di soddisfare le richieste dell'utente, fornendo anche erogazioni più efficienti e in linea con le richieste espresse dal *cliente*. Il tentativo di rendere più incisivo e presente il ruolo dell'utente sul funzionamento dei servizi è perfettamente in linea con due valori estremamente primari del servizio sociale, cioè quelli di *empowerment* e *advocacy*. Allo stesso tempo, però, il tentativo di trasformare l'utente in consumatore, implica dei rischi e delle problematiche che è necessario non trascurare. Quest'ultima questione verrà affrontata in modo più dettagliata nel prossimo paragrafo.

La ricerca sul campo ha evidenziato come il *care management* comporti diverse ripercussioni negative sulla professione dell'assistente sociale, non solo in riferimento all'ambiente di lavoro, ma anche in relazione alla sua professionalità. In particolar modo risulta che il rapporto utente-operatore accusi dell'eccessiva burocratizzazione che la fase di *screening* e *assessment* comporta. La compilazione di questionari, relazioni e pratiche richiede all'operatore una quantità di tempo significativa che, inevitabilmente, dovrà sottrarre alla parte relazionale e di dialogo. Senza una comunicazione adeguata, che permette alla persona di sentirsi ascoltata e accolta all'interno dei Servizi, si compromette anche il rapporto di fiducia che generalmente si instaura tra assistente sociale ed utente, di conseguenza crolla tutto quel complesso sistema relazionale che sta alla base della professione e della sua pratica. Paradossalmente, a dispetto di quanto prefissato e ambito dal *care management*, l'apparato burocratico/amministrativo risulta essere ancor più gravoso e dispendioso (in termini di tempo) proprio in quelle aree in cui il managerialismo è maggiormente affermato.

Il Servizio Sociale è evidentemente sempre più improntato al managerialismo, ma la trasformazione non è ancora terminata, in quanto sussistono diversi elementi che mostrano quanto la realtà dei Servizi non sia esattamente coincidente con quanto l'ideologia managerialista prefigge.

La piena managerializzazione dei Servizi Sociali è incompiuta poiché, in primis, manca una reale e concreta competizione sia tra le varie agenzie pubbliche, che tra queste e il privato. Ciò determina che gli utenti non possano essere definiti dei veri e propri *customers*, in quanto, come

afferma Saunders, “*alla fine non hanno nessun altro posto dove andare*”<sup>42</sup> e devono, pertanto, adeguarsi a quello che viene loro offerto.

### 3.1 Utente o Consumatore?

Nella gestione dei Servizi Sociali come Azienda che offre prestazioni su cui gli stessi utenti/consumatori dovrebbero avere potere di scelta e valutazione in relazione alla qualità e all’efficienza, trovano concretezza alcuni diritti che possono perfettamente rientrare in quella gamma valoriale cui la professione si affida nel riconoscere la persona nella sua interezza, portatrice di interessi legittimi che devono poter essere tradotti in diritti esigibili. La forza che l’utente è in grado di acquisire in quanto cliente/consumatore controbilancia la disparità di potere relazionale con l’assistente sociale, garantendo ad entrambi maggiore sicurezza e limitazione di alcuni rischi (come ad esempio un intervento troppo invasivo da parte del professionista).

Bisogna però non perdere di vista i limiti della visione neoliberista e del suo tentativo di trasformare l’utente in consumatore, capace di esercitare un’influenza sul Servizio che, nella realtà delle fragilità che lo caratterizzano, risulta al contrario molto debole, in particolare perché i contesti del Servizio sociale sono assai distanti da quelli del mercato e che i due ambienti difficilmente possono essere sovrapponibili.

La maggiore e, forse, più visibile discriminante tra utente e consumatore sta nel fatto che un utente tendenzialmente non sceglie di rivolgersi ad un servizio, ma è costretto dalle sue circostanze personali a farvi ricorso per affrontare un bisogno. L’idea di consumatore e quella di colui che, per esempio, si reca in un negozio e di fronte allo scaffale della pasta inizia a valutare quale sia quella più conveniente in base al rapporto qualità prezzo; tale valutazione presume una sufficiente conoscenza di base di quali siano gli ingredienti buoni/salutari e quali, invece, quelli nocivi. Conclusa la sua valutazione, il consumatore sceglie liberamente (o quasi<sup>43</sup>) la merce che più gli è congrua. L’utente, invece, difficilmente si troverà nella situazione-tipo del consumatore, in quanto i suoi bisogni lo *obbligheranno* a delle scelte forzate o, comunque, fortemente vincolate. Per di più, la valutazione che l’utente può fare dei vari servizi di cui potenzialmente potrebbe disporre, rischia di non essere pienamente consapevole proprio per mancanza di informazioni sufficienti

---

<sup>42</sup> Saunders P. (1986, II° ed.), *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson, Londra, pag. 345.

<sup>43</sup> La scelta dipenderà non solo dalla qualità, ma anche delle risorse economiche di cui dispone il consumatore che, a loro volta, determineranno quanto egli è disposto a spendere per quel dato prodotto.

a renderlo un utente/cliente ben informato.

Le mancanze conoscitive e di informazioni da parte dell'utente sono dovute, innanzitutto, ad un'asimmetria difficilmente superabile (anche se è possibile e doveroso ridurla) tra utente e organizzazione erogatrice; tale asimmetria non è dovuta solo ad un gap di potere *contrattuale* tra le due parti, ma anche al differente bagaglio di competenze e conoscenze che pone l'utente in una situazione di disparità, proprio per le fragilità e i bisogni di cui è portatore. Un ulteriore deficit informativo è dovuto anche alla variabilità della componente valutativa che il servizio sociale adotta prima di procedere con un qualsiasi tipo di intervento o progetto e alla difficoltà/impossibilità di condividere tutti gli aspetti tecnici con l'utente. La valutazione attuata dal servizio, infine, potrebbe condurre a prestazioni assai differenti da quelle inizialmente chieste o volute dall'utente, questo certamente non è dovuto ad una arbitraria decisione da parte del professionista, ma alla messa in opera delle sue competenze tecniche unificate al funzionamento dell'organizzazione stessa. Tornando all'esempio precedente, il consumatore può scegliere il tipo di pasta che più gli aggrada, anche quella contenete una farina che difficilmente digerisce, poiché nessuno glielo impedirà. Una situazione del genere è difficilmente replicabile all'interno del Servizio Sociale. La libertà di scelta che si vorrebbe dare all'utente è, quindi, nei fatti profondamente mutilata a causa delle peculiarità che caratterizzano sia quest'ultimo che il Servizio Sociale stesso. Sarah Banks descrive così l'evidente limite di colui che possiamo denominare "utente-consumatore": *"i diritti del consumatore all'interno di un mercato non sono la stessa cosa del diritto dell'utente all'autodeterminazione. Nel primo caso la persona è limitata al ruolo di consumatore di servizi, e i diritti sono uno standard predefinito di servizio [...]. Al contrario [...] i diritti dell'utente all'autodeterminazione si riferiscono agli utenti nel loro complesso [...]."*<sup>44</sup>

Altro aspetto rilevante all'interno della c.d. dialettica utente-consumatore rientra anche la consistente e continua privatizzazione di fette sempre maggiori dei servizi alla persona, da cui poi dipendono il benessere dell'intera cittadinanza.

Deve essere qui considerato anche tutto il complesso sistema degli appalti che permette al settore pubblico di delegare al terzo settore l'assolvimento di determinate funzioni protettive e tutelanti a favore della popolazione più fragile, ma non solo. Mediante l'appalto, operazione

---

<sup>44</sup> Banks S. (2011), *Etica e valori nel servizio sociale - dilemmi morali e operatori riflessivi nel welfare mix*, Edizioni Erickson, Trento. pag. 46.



così comunemente e frequentemente utilizzata, avviene una considerevole transazione di risorse dal settore pubblico a quello privato.

Il sempre maggiore impiego del terzo settore, per rispondere alle esigenze e ai bisogni dei cittadini, rischia di inserire nel welfare delle discriminanti strutturali a danno di coloro che non possono permettersi né di scegliere il servizio più gradito, né tantomeno uno a pagamento. Si creano due categorie di soggetti: i customers capaci di attuare una scelta razionale e libera tra i servizi offerti dal mercato, e gli utenti che vivono fragilità estreme e che non possono fare altro che affidarsi alla “carità” dello stato.

In pratica, *l’etica del servizio pubblico e del bene comune vengono sostituiti dal comune buon senso commerciale, finalizzato ad erogare le prestazioni a coloro che ne hanno i requisiti.*<sup>45</sup>

### 3.2. Street level bureaucracy e discrezionalità: il ruolo degli Assistenti Sociali

In riferimento alla realizzazione e implementazione delle politiche pubbliche, sussistono due differenti correnti: quella denominata top-down, che prevede un’azione “dall’alto”, dove vengono decisi gli obiettivi da perseguire di cui si deve poi eseguire una quanto più congrua implementazione; e quella botton-up che si focalizza sull’implementazione “dal basso”, dove vengono negoziate le decisioni che riflettono le preferenze e le risorse dei partecipanti al processo di policy-making<sup>46</sup>.

Analizziamo brevemente quanto esposto da Michael Lipsky, che ha eseguito un approfondito studio sull’implementazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti. Egli appartiene al secondo filone di pensiero, quello botton-up e negli anni Settanta ha presentato il concetto di *street-level bureaucracy* con il quale ha tentato di spiegare le dinamiche più complesse in relazione alla concretizzazione dei servizi pubblici territoriali negli States. Lipsky parte dall’assunto che i c.d. “burocrati di strada”, nel prendere quotidianamente decisioni e adottando precise metodologie di lavoro, soprattutto all’interno di un sistema non privo di incertezze e contraddizioni, diventano essi stessi parte integrante del *public policy* che

---

<sup>45</sup> Folgheraiter F. (a cura di) (2003), *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*, Edizioni Erickson, Trento, pag. 59.

<sup>46</sup> Furco L., *L’implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello.*

<https://www.unipa.it/persone/docenti/c/salvatore.costantino/.content/documenti/--LIMPLEMENTAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE.pdf>

mettono in atto. La discrezionalità esercitata dagli *street-level bureaucrats* rappresenta un potere enorme, in particolare se rapportato nei confronti delle persone che si rivolgono ai servizi, considerando che la loro possibilità di accedere al servizio e le rispettive modalità dipendono anche dalle pratiche interpretative adottate per tradurre in operatività le direttive giunte dall'alto.

La discrezionalità, lo spazio che le viene riconosciuto e le modalità con cui viene esercitata, sono aspetti fondamentali all'interno dello studio di Lipsky.

Sotto la categorizzazione degli *street-level bureaucrats*, si possono inserire, oltre agli assistenti sociali, anche coloro che operano all'interno di scuole, ospedali, sicurezza, in quanto si trovano in diretto contatto con i cittadini, dando vita ad interazioni/relazioni che vanno oltre la mera esecuzione dei compiti burocratici.

Come accennato prima, la discrezionalità esercitata dagli *street-level bureaucrats* si manifesta in un sistema complesso nel quale è necessario mediare ed armonizzare il rapporto che viene a crearsi tra l'istituzione e le persone, tentando di dare risposte soddisfacenti ad entrambe le parti.

Continuando sempre a tenere come punto di partenza il concetto di *street-level bureaucracy* di Lipsky e il quadro che lo compone, esaminiamo alcuni elementi all'interno dei quali la discrezionalità si concretizza.

Innanzitutto, l'articolazione di norme e regolamenti rendono difficile, se non impossibile, una loro applicazione diretta e coerente, di conseguenza è necessario che vengano interpretati e/o modellati perché si adattino meglio alle specifiche della realtà in cui operano. Altra problematica riguarda la mancata compatibilità tra gli obiettivi dettati dall'organizzazione/istituzione, incluse le pratiche richieste per raggiungerli, e i principi etici e professionali a cui gli operatori fanno riferimento.

In relazione alla mancata compatibilità tra obiettivi organizzativi e professionalità dell'operatore, anche la continua mancanza di risorse, sempre più accentuata, complica ulteriormente l'agire operativo. Lo *street-level bureaucrat* si trova costantemente sotto pressione per rispettare i limiti di budget e, contemporaneamente, offrire un servizio di qualità secondo criteri imposti dalla sua stessa etica professionale.

All'interno di questo quadro, permeato sempre più da logiche managerialiste, si muove la discrezionalità dell'assistente sociale, che nell'operatività quotidiana si trova a dover rispondere sia all'Istituzione che rappresenta, sia all'utenza cui deve offrire servizi professionali e di qualità che rappresentino un aiuto concreto e funzionale al benessere della persona.

Una delle maggiori critiche al managerialismo da parte dei professionisti del sociale riguarda proprio la loro autonomia professionale e l'esercizio di una discrezionalità necessaria per l'assolvimento del loro ruolo. Come esposto in precedenza, il *care management* vuole che siano offerti servizi standardizzati e che il lavoro dell'assistente sociale sia suddiviso in aree specifiche, in cui ogni operatore si dedica solo ad alcune declinazioni dei bisogni espressi dall'utente, in un'ottica quasi fordista. In un contesto del genere, è chiaramente sempre più difficile per l'assistente sociale esprimere la propria professionalità.

## **Seconda Parte -**

# **Ricerca qualitativa sull'influenza del neo-managerialismo sui Servizi Sociali territoriali**

### **3. Progetto di ricerca: caratteristiche, rilevanza, limiti e riflessioni**

#### **1. Domanda di ricerca e struttura dell'intervista**

La ricerca condotta e riportata in questo elaborato ha come obiettivo quello di analizzare, partendo da una solida base teorica - esposta nel primo capitolo - gli aspetti e declinazioni del managerialismo all'interno di alcuni Servizi Sociali territoriali, con lo scopo di delineare un quadro quanto più esaustivo della piccola realtà italiana analizzata.

Lo studio si è focalizzato sull'operatività dell'assistente sociale e sul contesto lavorativo ed organizzativo entro cui si colloca, in modo da rappresentare con solo gli aspetti prettamente professionali, ma anche quei fattori esogeni che fanno parte integrante della quotidianità lavorativa del professionista del sociale.

Il percorso di approfondimento empirico è stato suddiviso in due fasi complementari ma ben definite: la parte iniziale è costituita da un'indagine sul territorio effettuata mediante interviste somministrate in modo individuale agli Assistenti sociali coinvolti; mentre la seconda parte consiste nella realizzazione di un focus group con alcuni dei professionisti incontrati durante la prima fase.

Il tema del managerialismo e del tipo di impatto da esso avuto sui servizi sociali è stato affrontato mediante un'intervista semi-strutturata che permettesse di spaziare dagli aspetti meramente pratici a quelli più riflessivi.

L'intervista prevede sei macro-domande, di seguito riportate, alcune delle quali declinabili in sotto-domande a seconda delle risposte date dal soggetto.

1. *Presentazione del Servizio e delle principali attività dell'intervistato.*
2. *All'interno del servizio in cui opera, ha notato dei cambiamenti di stampo manageriale?*
  - 2.1 *Se sì, quali? E Come ritiene che questi influenzano il suo lavoro? Quali effetti sulla presa in carico e lo sviluppo del progetto individualizzato?*
3. *Nell'esercizio della sua professione, ha riscontrato dilemmi etici tra i postulati deontologici e i contenuti dei regolamenti e direttive che le viene chiesto di rispettare ed applicare? Se sì, quali?*
4. *Ritiene di avere a disposizione tutti gli strumenti necessari per riuscire a mediare tra le richieste dell'utenza e gli elementi di eventuale eccessiva burocratizzazione e standardizzazione? (Quando, come?)*
5. *Quanto ritiene influente la sua posizione/opinione/punto di vista sugli apparati istituzionali?*
  - 5.1 *Come si devono rapportare, secondo lei, gli assistenti sociali nei confronti della politica? Devono parteciparvi in modo attivo e concreto oppure è preferibile che il loro ruolo rimanga estraneo all'ambiente politico?*
6. *In relazione alle criticità da lei riscontrate, quali ritiene che siano le possibili soluzioni?*
  - 6.1 *Attraverso quali strumenti/interventi il Servizio Sociale potrebbe esercitare un'azione utile a modificare quegli aspetti "deformanti" della professione?*

Come si evince dai quesiti sottoposti, la ricerca vuole dare spazio anche ad aspetti che potrebbero apparire ad una prima considerazione marginali, ma la cui analisi è prioritaria in un'era in cui il welfare è in crisi e gli assistenti sociali subiscono troppo spesso il peso e l'ingerenza di organizzazioni, istituzioni e altri ambiti professionali. Per tale ragione si è voluto dare spazio, nelle interviste, anche a quelle che sono le impressioni e considerazioni sul loro stesso ruolo come professionisti dotati di saperi e competenze certamente non sostituibili. Inoltre, oltre a riportare la realtà dei rispettivi territori e contesti, la struttura dell'intervista dà al soggetto lo spazio per esprimere anche eventuali riflessioni critiche al sistema in cui operano, nonché al loro stesso modo di agire, sia come singolo che come servizio sociale.

Una volta conclusa la parte relativa alla raccolta delle interviste, è stata effettuata una prima analisi dei dati emersi, attuando una suddivisione concettuale corrispondente alle macro-aree tematiche risultanti dai differenti colloqui/incontri avvenuti.

In base a questa prima bozza dei risultati finali, si è voluto effettuare un ulteriore approfondimento ed analisi mediante la realizzazione di un focus group. Lo scopo di questo step aggiuntivo è quello di indagare in modo più dettagliato la realtà del neo-managerialismo

nei Servizi Sociali territoriali.

La parte relativa al focus group verrà affrontata, più avanti, in un capitolo apposito.

Prima di proseguire con la presentazione e descrizione della presente ricerca, è forse opportuno fare alcune precisazioni, considerando la tematica delicata e il ruolo che gli Assistenti sociali ricoprono all'interno delle istituzioni.

Per quanto fortemente limitata e centrata solo su pochissimi elementi d'analisi, lo studio condotto può comunque rappresentare uno spunto di riflessione sul ruolo dell'assistente sociale nelle piccole realtà territoriali, sulla sua autonomia e professionalità, in modo da comprendere meglio i punti critici e le difficoltà riscontrati dagli stessi operatori, nonché gli aspetti di resilienza e di evoluzione/adattamento.

Esso è stato condotto nel pieno rispetto delle professionalità incontrate, raccogliendo le loro dichiarazioni, riflessioni e suggerimenti con l'unico scopo di creare una base di informazioni su cui ragionare, discutere e attingere nuovi spunti ed idee per quello che sarà il futuro del welfare state e del Servizio Sociale.

Non vi è alcun intento giudicante nella presente ricerca, per quanto essa possa sottolineare ed evidenziare alcuni nodi critici. Le riflessioni e criticità che ne emergeranno sono finalizzate esclusivamente ad un'analisi quanto più completa, comprendente sia gli aspetti di forza che quelli di fragilità riscontrati e rilevati.

Non si vuole rivolgere, in alcun modo, giudizi o critiche sulle opinioni/posizioni espresse dei soggetti coinvolti.

## 2. Profilo degli intervistati e caratteristiche del contesto oggetto di indagine

Al fine di comprendere meglio il quadro entro cui la presente ricerca si colloca, è necessario fare alcune precisazioni. Il Servizio Sociale è articolato in modo differente nelle due Regioni coinvolte: in Veneto ogni Comune ha il proprio assistente sociale che opera, per così dire, a livello individuale e occupandosi, in qualità di servizio sociale di base, di differenti aree di fragilità (adulti, disabilità, minori, ecc.) per procedere poi con il coinvolgimento di altri professionisti che si occupano a livello specialistico dell'utenza; in Friuli Venezia Giulia, invece, i singoli Comuni sono aggregati, andando a costituire Unioni Territoriali o Associazioni

di Comuni che comportano una differente organizzazione del lavoro sociale, suddiviso per area territoriale e differenti ambiti; di conseguenza vi è maggiore lavoro in equipe e una maggiore condivisione dello spazio d'intervento, nonché maggiore autonomia professionale. Questa differenza organizzativa ha inevitabilmente creato due sottogruppi all'interno del campione analizzato che verrà meglio delineate nel capitolo successivo, riguardante l'analisi dei dati emersi.

Nella ricerca sono stati coinvolti quattordici assistenti sociali (di cui due uomini) appartenenti ad enti differenti, due Regioni distinte e aventi ruoli eterogenei. Nella tabella seguente si riassume in modo schematico le caratteristiche del campione analizzato:

**Tab. 1**

<b>Regione</b>	<b>Tipologia Organizzazione</b>	<b>Numero Assistenti sociali coinvolti</b>	<b>Ruolo degli intervistati</b>
Friuli Venezia Giulia	Azienda Sanitaria	1	Assistente Sociale avente tre funzioni distinte: operatrice nel Consultorio, Responsabile della piattaforma del Servizio e Responsabile del Servizio di area professionale
Friuli Venezia Giulia	Unione territoriale intercomunale - Comune capofila	1	Servizio sociale specialistico di inclusione socio-lavorativa.
Friuli Venezia Giulia	Unione territoriale intercomunale - Comune capofila	1	P.O. unità Operativa Complessa "Servizio Sociale dei Comuni – Servizi per la comunità e inclusione sociale".
Friuli Venezia Giulia	Ente gestore dell'Associazione dei Comuni	1	Responsabile del Servizio Sociale dei Comuni e P.O Area inclusione e disabilità

Friuli Venezia Giulia	Ente gestore dell'Associazione dei Comuni	1	P.O Area Minori
Friuli Venezia Giulia	Unità operativa dell'Associazione dei Comuni.	1	Referente Unità operativa di tre comuni e Servizio Sociale di Base area Adulti
Veneto	Ente comunale	1	Servizio Sociale di Base e Responsabile
Veneto	Ente comunale	1	Servizio Sociale di Base
Veneto	Ente comunale	1	Servizio Sociale di Base
Veneto	Ente Comunale	1	Servizio Sociale di Base
Veneto	Ente comunale	2	Servizio Sociale di Base
Veneto	Ente comunale	2	Servizio Sociale di Base

Come traspare dalla Tab.1, i soggetti presi in esame sono quasi tutti assistenti sociali che lavorano per gli Enti comunali, ad eccezione di un singolo professionista che opera all'interno dell'Azienda Sanitaria.

I contesti analizzati si presentano, in particolare in Friuli Venezia Giulia, alquanto complessi in quanto a struttura e organizzazione, nonché apparato gerarchico; contesti che mutano in base alla distensione del territorio ma anche a seconda di come i singoli Comuni hanno deciso di gestire il Servizio Sociale, anche in forma aggregata.

La precedente amministrazione della Regione Friuli Venezia Giulia aveva predisposto, con la



legge regionale n. 26 del 12 dicembre 2014, che i singoli Comuni si unissero andando a creare delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI). Tale aggregazione si è realizzata soltanto in parte, in quanto il cambio dell'amministrazione regionale ha eliminato l'obbligatorietà di della realizzazione delle UTI. Tutto questo ha determinato una rilevante varietà e diversificazione nel modo in cui i Comuni hanno scelto di coordinarsi, associarsi ed organizzarsi.

In Veneto, invece, i Comuni costituiscono realtà maggiormente distinte e separate, anche dal punto di vista del Servizio Sociale. Esiste comunque un Coordinamento tra gli Assistenti Sociali del territorio che permette un'interconnessione costante e un'importante occasione di confronto e dialogo; ma nell'operatività quotidiana ogni assistente sociale è, per così dire, solo.

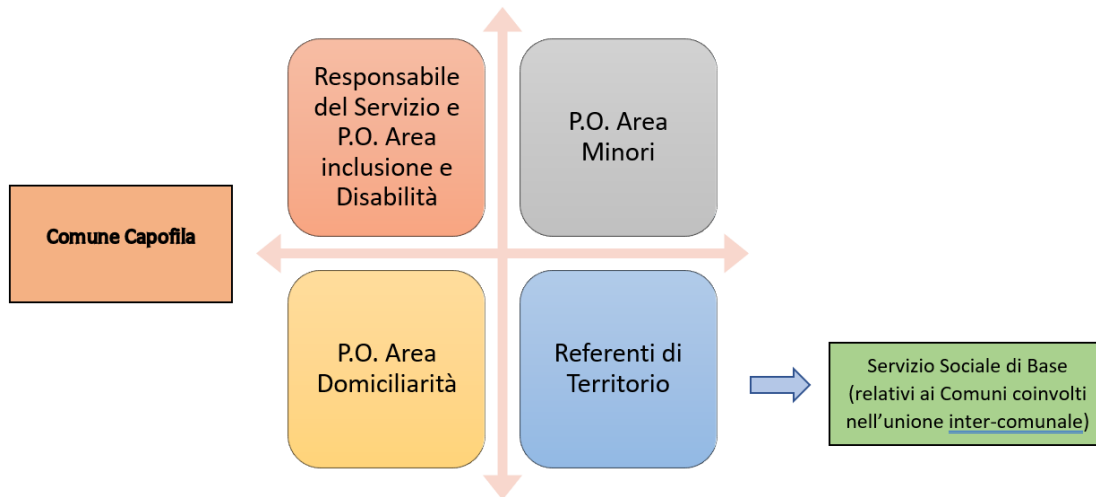
I seguenti schemi tenteranno di spiegare, a grandi linee, quali sono le strutture organizzative riscontrate durante la ricerca.

**Fig. 1 – Struttura organizzativa riscontrata nei Comuni del Veneto.**



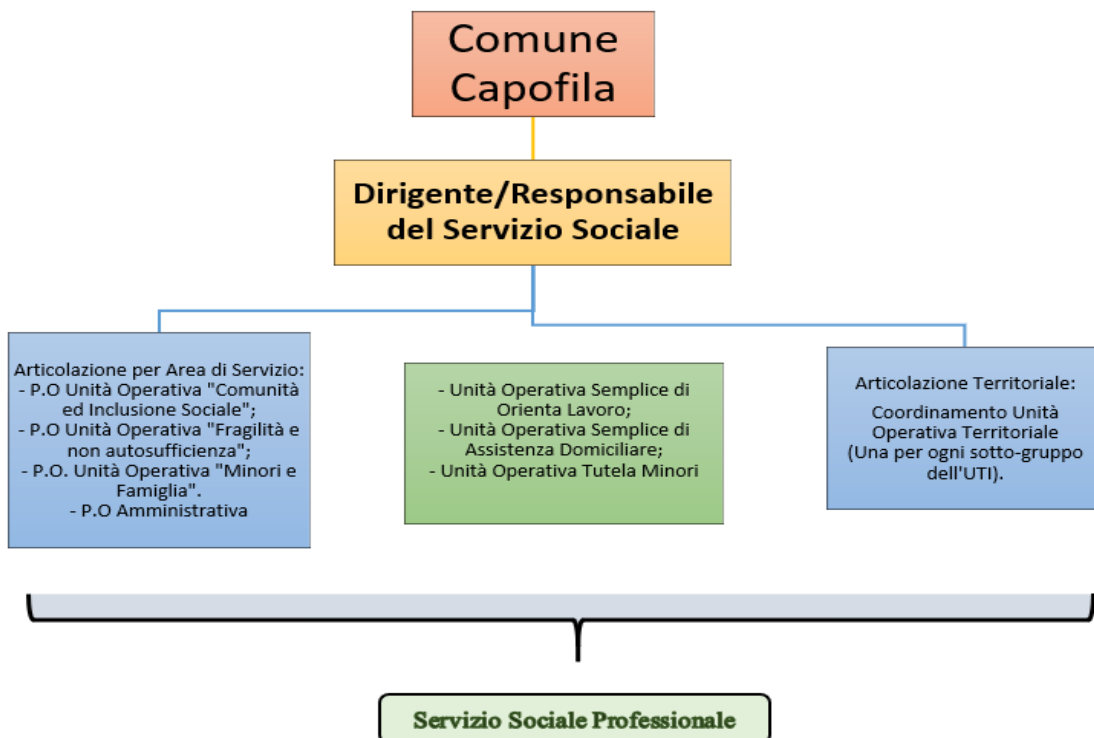
La Fig. 1 descrive sinteticamente l'organizzazione del Servizio Sociale all'interno dei piccoli comuni veneti incontrati durante la ricerca. Alla direzione vi è la componente politica composta dal Sindaco e dai differenti assessori, tra cui l'assessore delle politiche sociali e nell'intermezzo c'è il Responsabile del Servizio; l'assistente sociale, che ha di fatto il ruolo tecnico, collabora e si interfaccia con entrambe le precedenti figure. All'assistente sociale può anche essere correlata una figura amministrativa di supporto.

**Fig. 2 - Struttura organizzativa del Servizio Sociale riscontrata in Friuli Venezia Giulia**



Il Servizio in questione si dispone secondo un'articolazione detta "a matrice" e prevede un'interconnessione tra un piano verticale/gerarchico e uno orizzontale. La verticalità si realizza tra l'amministrazione comunale (ruolo politico) e il Servizio Sociale che, al suo interno, ha un'organizzazione più paritaria tra le diverse figure che lo costituiscono. Tra le Posizioni Organizzative e le colleghe operanti nei vari comuni aggregati, vi è il Referente di Territorio, che si interpone come una sorta di ponte tra il territorio e l'istituzione.

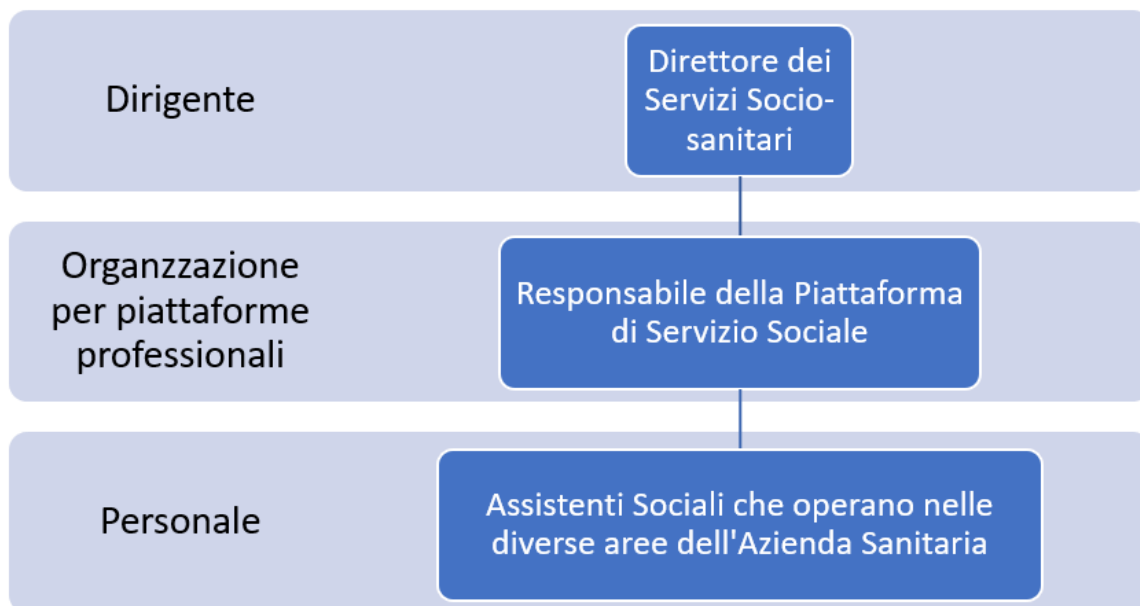
**Fig. 3 - Struttura organizzativa del Servizio Sociale riscontrata in Friuli Venezia Giulia**



La Fig. 3, benché visivamente molto diversa dalla Fig. 2, descrive una situazione organizzativa che nella realtà è molto simile in quanto vi è sempre la componente politico-amministrativa che sta alla base. L'aggiunta è che tra l'Ente e il Servizio Sociale vi è la figura di un dirigente che corrisponde anche a quella del Responsabile di Servizio.

Trattandosi in questo caso di un territorio nettamente più ampio rispetto al precedente, il servizio sociale si articola in modo più complicato in quanto prevede maggiori figure professionali, nonché rispettivi incarichi (ad esempio i servizi sociali specialistici). Anche qui troviamo i referenti territoriali che si frappongono tra le P.O e i singoli servizi comunali.

**Fig. 4 - Struttura organizzativa del Servizio Sociale all'interno dell'Azienda Sanitaria coinvolta nella ricerca.**



L'azienda sanitaria in questione è organizzata per "piattaforme" in cui sono distribuite le diverse professioni; le assistenti sociali hanno una loro piattaforma ed è sotto la direzione dei servizi socio-sanitari.

### 3. Elementi di complessità riscontrati nella delineazione della ricerca.

L'intervista, così come presentata precedentemente, è risultata essere, in relazione al significato delle stesse domande, più complessa di quanto inizialmente ipotizzato. Infatti, più volte i

soggetti hanno mostrato perplessità e/o confusione di fronte ad alcuni quesiti, chiedendo di conseguenza ulteriori delucidazioni ed esempi.

In particolare, molti dubbi sono sorti proprio in relazione alla seconda domanda<sup>47</sup> e al termine “*managerialismo*”. In questi casi si è proceduto con la descrizione di quelle che sono le caratteristiche del managerialismo all’interno dei servizi sociali, completando con alcuni esempi. Agli intervistati è stato spiegato che per managerialismo si intende quel apparato di pratiche ed orientamenti di tipo aziendalistico che viene applicato anche nel welfare, come ad esempio richieste di rendicontare e quantificare il proprio lavoro, focus sulle risorse disponibili ed utilizzabili (anche a discapito delle reali necessità dell’utenza), elevata burocratizzazione e standardizzazione degli interventi.

Inoltre, alcuni intervistati hanno “personalizzato” l’intervista loro sottoposta, tendendo a non rispondere al quesito direttamente chiesto, ma sviando in altre questioni e problematiche inerenti alla loro area di lavoro. Ciò ha determinato un’alterazione di parte dei dati raccolti, rendendoli poco attinenti al tema e agli obiettivi della ricerca.

Tra i primi limiti della ricerca si possono indicare il numero esiguo dei soggetti coinvolti, nonché la poca varietà del campione stesso. Il risultato finale sarebbe stato, forse, più esaustivo e completo se lo studio avesse coinvolto un numero maggiore di Assistenti sociali lavoranti in ambito sanitario, nonché quelli che operano nel terzo settore all’interno di cooperative o come liberi professionisti.

Ulteriore fragilità dello studio può identificarsi nelle modalità in cui le domande sono state sottoposte, alcune delle quali sottintendono alcune valutazioni precostituite, come ad esempio considerare la burocratizzazione in termini di eccessività, dando quasi per scontato che essa rappresenti per tutti un peso a cui ci si vorrebbe sottrarre. Inoltre, ponendo l’accento sulle criticità riscontrate<sup>48</sup> e sui limiti del managerialismo, si è limitato lo spazio dedicato a quelli che vengono considerati gli aspetti positivi di questo modello, mentre alcune problematiche considerate nella ricerca non sempre sono state rilevate come tali. Nel capitolo successivo questi aspetti saranno meglio spiegati e rappresentati, utilizzando proprio le dichiarazioni dei soggetti.

---

<sup>47</sup> All’interno del servizio in cui opera, ha notato dei cambiamenti di stampo manageriale?

<sup>48</sup> Vedasi la domanda numero 6.

## 4. Presentazione ed analisi dei dati emersi

### 1. Differenze Regionali

Tra le prime evidenze emerse dalla ricerca condotta è sicuramente quella relativa alle differenze sostanziali riscontrate tra la differente struttura organizzativa ed operativa esistente tra le due Regioni considerate: Friuli Venezia Giulia e Veneto .

Per quanto riguarda il livello organizzativo-istituzionale, si è presentato nel precedente capitolo quelli che sono i maggiori *distinguo*. Brevemente, riassumiamo che il Servizio Sociale comunale in Veneto è gestito a livello “individuale” dai singoli Enti locali, dove l’assistente sociale risponde direttamente al suo Responsabile e alla componente politico-amministrativa; in Friuli Venezia Giulia, i comuni si sono aggregati e/o associati creando delle Unioni Territoriali (più o meno concretizzate a seconda dei casi) che determinano una differente gestione tecnico-amministrativa che coinvolge anche il Servizio Sociale. In questa seconda realtà, quindi, gli Assistenti Sociali operano seguendo gerarchie/autonomie differenti, anche relativamente complesse.

Negli enti comunali veneti oggetto dell’indagine, alcuni assistenti sociali hanno mostrato un forte bisogno di avere formazione e sostegno per fronteggiare una casistica sempre più complessa ed articolata dei casi.

In due realtà venete analizzate, l’Ufficio del Servizio Sociale prevede l’impiego di due assistenti sociali<sup>49</sup>, questa doppia presenza viene percepita con forte positività in quanto permette ai professionisti sia di avere un confronto/dialogo costante sui casi in carico, sia di suddividere, anche se non nettamente, le differenti attività operative.

Un altro fattore rilevante emerso riguarda la figura del Responsabile del Servizio. Nei Comuni del Friuli Venezia Giulia, gli Assistenti Sociali operanti nelle diverse Unità Territoriali fanno riferimento ad un Dirigente/Responsabile di Servizio che è, a sua volta, un assistente sociale.

Nei sei comuni analizzati della Regione Veneto, un solo Ente aveva come Responsabile un

---

<sup>49</sup> Una impiegata a tempo pieno e una part-time.

assistente sociale.<sup>50</sup> In alcune delle altre realtà territoriali, il Responsabile costituisce una figura totalmente estranea al sociale, che poco conosce (o comprende) sia del Servizio Sociale *tout court*, che della professione dell'assistente sociale.

## 2. Il Responsabile del Servizio Sociale

Le interviste fanno emergere un'importante considerazione sul ruolo che ha il Responsabile del Servizio Sociale e sul rapporto che egli ha con la professione stessa; considerazione che in parte è stata affrontata anche nel primo capitolo e che, forse, non sorprende affatto. Partiamo da quanto affermato da un'assistente sociale:

*“Sicuramente ha dei lati positivi il fatto che [il responsabile] sia un assistente sociale, perché comprende appieno l'operato del professionista [...], avere la figura sociale ti permette di avere “più spinta” sulla professione stessa.”*  
(Ass. sociale - referente di territorio - Friuli Venezia Giulia)

Uno degli innegabili vantaggi nell'avere un Responsabile che è anche un assistente sociale è sicuramente quello di avere una figura, che andrà poi ad interfacciarsi con la parte politico-amministrativa del territorio, che conosce la professione, ne condivide i valori e le difficoltà e può, di conseguenza, rappresentare al meglio i colleghi.

Il Responsabile del Servizio ha un ruolo decisivo anche nella parte strutturale ed organizzativa del Servizio, compreso un'importante funzione di controllo e previsione del budget annuale. La sua “estraneità” a ciò che il Servizio Sociale costituisce, sia in termini di pratica professionale che di etica e valori, rischia di ripercuotersi negativamente sull'assistente sociale che opera.

---

<sup>50</sup> Situazione particolare in quanto il Responsabile dei Servizi Sociale, nonché operatore principale all'interno del Comune, è Responsabile anche dell'ufficio Demografici e Stato Civile.

*“Il fatto che il Responsabile non sia un assistente sociale e che non sia minimamente del settore [...] ha causato qualche problema a livello organizzativo. È difficile a volte, perché si parlano linguaggi differenti e si hanno visioni differenti.”*

*(Ass. sociale territoriale - Veneto).*

L'eventuale ricaduta negativa che un Responsabile non pratico di Servizio Sociale può avere sull'assistente sociale che lavora ed opera sotto la sua direzione/responsabilità, è ancora più accentuata in quelle situazioni limite in cui il professionista deve addirittura giustificare e dimostrare continuamente la validità e delle sue valutazioni tecniche e il perché di determinati interventi, in particolare se questi sono dispendiosi.

*“Sono cambiati i Responsabili: non c'è più il Responsabile che per vent'anni ha fatto solo il sociale. Ora c'è [...] che è anche il Responsabile, però guarda il rapporto costi-benefici e poco l'utenza... quindi c'è un po' di contrasto”*

*(Ass. sociale territoriale - Veneto)*

Ulteriore situazione riscontrata nei Comuni del Veneto è che il Responsabile del Servizio Sociale svolge il suo ruolo dirigenziale anche su altri uffici dell'Ente, come ad esempio quello di Polizia locale, Anagrafe, o ricopre la posizione di Segretario Comunale. Ciò è dovuto, almeno secondo gli stessi dipendenti, al blocco delle assunzioni che il settore pubblico ha avuto negli ultimi dieci anni; blocco che ha portato molti uffici, compreso quello del Servizio Sociale, ad essere sotto-organico, di conseguenza anche il numero di dirigenti è minore.

Questo mescolarsi di aree spesso molto diverse, crea dei problemi organizzativi e gestionali agli Assistenti Sociali che si devono interfacciare con questi Responsabili che, oltre a non avere competenze dirette in ambito sociale, si trovano anche a dover spendere tempo e risorse mentali per districarsi tra la mole di lavoro che ogni settore prevede, limitando di conseguenza la loro “familiarità” e “compatibilità” con il Servizio Sociale e i suoi operatori.

I territori del Veneto considerati nella ricerca sono molto piccoli, in quanto la media degli abitati è compresa tra 5.000 (in un caso anche meno) e 10.000 abitanti, di conseguenza il numero di Assistenti Sociali operanti negli enti comunali di rado superano la singola unità; ciò determina che la quasi impossibilità di un Responsabile di Servizio con la qualifica di assistente sociale, a meno che egli non sia contemporaneamente anche l'operatore che lavora direttamente con l'utenza<sup>51</sup>.

Il fatto che il ruolo di Dirigente o Responsabile dei Servizi Sociali sia un professionista del settore e quindi un assistente sociale sembra costituire un'eccezione, un'anomalia rispetto alla norma, e come tale viene descritta:

*“Noi abbiamo una situazione “eccezionale” in cui il Dirigente, che è anche Responsabile del Servizio Sociale, è un assistente sociale. [...] È una situazione un po' particolare perché questa figura è comunque un assistente sociale”.*  
(Ass. sociale P.O. - Friuli Venezia Giulia)

Sorge spontaneo chiedersi il perché un assistente sociale che ricopre il ruolo di Dirigente o Responsabile rappresenti un'eccezione e venga considerato una rarità anche dagli stessi professionisti.

In merito a questo quesito si potrebbero fare diverse ipotesi, una delle quali si può collegare direttamente ad una questione piuttosto critica della professione e che, ancora oggi, non è del tutto risolta: il riconoscimento effettivo e completo dell'assistente sociale come professionista dotato di conoscenze e metodologie d'intervento scientifiche e che opera in uno spazio lavorativo definito e con specifiche proprie, al pari di un Medico o un Architetto. In particolar modo, se consideriamo l'impatto del neoliberismo e neo-managerialismo sulla gestione ed organizzazione dei Servizi socio-assistenziali, la figura dell'assistente sociale rischia di essere ancor più relegato al ruolo di “manovale” dei Servizi, in cui è esecutore ed implementatore di pratiche e progetti rispetto ai quali non ha un particolare ruolo attivo di ideazione o responsabilità.

---

<sup>51</sup> Dei sei comuni veneti analizzati, uno solo presenta questa singolarità: l'Ass. sociale che opera è anche il Responsabile del Servizio, nonché consigliere dell'Ordine degli Assistenti Sociali del Veneto.



Basi pensare al ruolo del *care manager* che deve creare un pacchetto di servizi secondo principi di razionalità ed appropriatezza in relazione al budget, agli obiettivi cui si aspira, all'efficienza e alla qualità di quanto erogato. Principalmente, il *care manager* deve assicurare un adeguato intreccio di servizi e prestazioni che rispetti determinati standard (fissati internamente) e impieghi una quantità limitata di risorse; ciò determina che egli è solo “*in secondo luogo responsabile della soddisfazione dell'utente*”.<sup>52</sup>

È evidente che le competenze predilette e maggiormente rilevanti non sono tanto quelle relative alle metodologie e all'impiego degli strumenti pratico-teorici adeguati che l'assistente sociale mette in campo nell'esercizio della sua professione, ma prevalgono le competenze gestionali, contabili e di management. Di conseguenza, se l'assistente sociale non è “attrezzato” con questo ulteriore bagaglio di conoscenze, difficilmente gli sarà possibile ricoprire ruoli dirigenziali o, comunque, implicanti un alto grado di responsabilità e gestione ad ampio spettro.

Proprio in merito a questo dibattito, è interessante la riflessione e critica posta da un assistente sociale che, oltretutto, ricopre anche un ruolo di responsabilità e di gestione all'interno dell'organizzazione in cui lavora:

*“Se vogliamo avere la dirigenza, dobbiamo fare delle (Lauree) Specialistiche che formino dirigenti. Io vedo le altre professioni, ad esempio gli infermieri, che sono molto avanti su questa cosa; hanno puntato alla dirigenza, ci hanno lavorato e si stanno formando. [...] Noi non abbiamo una formazione per fare il dirigente. Perché per fare il dirigente bisogna avere anche delle competenze di tipo manageriale.”*

*(Ass. sociale operante nell'Azienda Sanitaria – Friuli Venezia Giulia).*

Una formazione più adeguata e congrua con il modello socio-economico attualmente esistente, cioè quello neoliberista, potrebbe permettere all'assistente sociale di allargare le sue competenze e renderle più compatibili con i modelli manageriali sempre più applicati e richiesti anche all'interno dei Servizi Sociali.

Questo upgrade del professionista non avrebbe solo l'utilità di renderlo più appetibile ai ruoli

---

<sup>52</sup> Folgheraiter F. (a cura di) (2003), *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*, Erickson, Trento, pag. 165.

dirigenziali, ma dovrebbe essere un modo che permetta all'assistente sociale di avere maggiore considerazione e rilievo quando si rapporta con cariche di un certo grado, nonché con altre categorie di professionisti; ma anche di poter "agire dall'interno" per modificare quelle dinamiche che compromettono e riducono l'autonomia professionale e limitare le *deformazioni* che il ruolo dell'assistente sociale rischia di subire.

### 3. Quale managerialismo?

Il neo-managerialismo non si concretizza o manifesta in modo uguale ed uniforme all'interno dei Servizi Sociali; esso assume caratteristiche e forme differenti a seconda dei vari contesti. Benché i tratti caratteristici rimangano immutati, il loro tradursi nelle realtà quotidiane e specifiche di ogni Servizio/livello/territorio può variare anche di molto. Ad esempio un piccolo comune di nemmeno 10.000 abitanti in cui opera un solo assistente sociale, gli aspetti manageriali implicheranno procedure ed habitus anche molto diversi rispetto a quelli messi in pratica all'interno di un'Azienda Sanitaria o di un'organizzazione multilivello che prevede diversi settori di intervento con un personale decisamente più cospicuo e dove il numero di Assistenti Sociali coinvolti è maggiore.

Ripercorrendo quanto affermato da alcuni degli intervistati, proviamo a strutturare una sorta di identikit del neo-managerialismo all'interno dei Comuni medio-piccoli del Triveneto e in una delle Aziende Sanitarie del territorio.

*"Ognuno al suo interno deve avere delle tracce di lavoro strutturate. Per le varie materie sono state costruite delle linee guida, degli indirizzi, dei documenti su cui si poggia anche la quotidianità. [...]. Noi usiamo il termine "linee guida" perché sono quelle che più facilmente raccontano l'intento, cioè dire: di massima questa materia ha questo contenuto e nello sviluppo deve seguire questi orientamenti."*

*(Ass. sociale P.O.- Friuli Venezia Giulia).*

*"Tutta la gestione del bilancio è tutta in carico a noi, nonostante abbiamo un Responsabile di Servizio. E questo implica controlli frequenti su tutta la parte economica. Dobbiamo monitorare di continuo i capitoli di spesa, anche perché su di noi grava la liquidazione delle fatture. C'è un controllo costante di come vengono gestite le risorse."*

*(Ass. sociale territoriale - Veneto)*

*"Nel momento in cui nella sanità l'organizzazione è diventata azienda e il direttore generale è un manager, che viene preso perché ha delle caratteristiche e delle competenze di tipo manageriale, c'è stato il cambiamento. C'è stata quindi una riorganizzazione per lavorare con maggiore efficienza, efficacia, trasparenza, in modo che tutto sia pulito, chiaro e rendicontato. Il problema è che per anni è prevalso il rendicontare, il risparmio a scapito della persona. [...] L'ottica è questa: bisogna risparmiare, bisogna essere efficienti, c'è troppo personale che non serve. Ci sono stati anni bui per la sanità; con il Decreto Bindi le cose sono leggermente migliorate".*

*(Ass. sociale operante nell'Azienda Sanitaria – Friuli Venezia Giulia)*

In tutti i servizi incontrati durante la ricerca sono emersi, in modo più o meno evidente ed esplicito, i seguenti caratteri tipici del *management*:

- Alto grado di burocratizzazione con conseguente carico lavorativo di tipo amministrativo;
- Forte attenzione posta al budget e alle modalità di impiego e dispiego delle risorse disponibili;
- Riduzione del personale;
- Subordinazione, in parte sofferta, rispetto all'Amministrazione/Organizzazione di riferimento.

Un aspetto degno di nota, che sicuramente è da considerare positivamente, è che nel complesso gli assistenti sociali intervistati hanno dichiarato di avere un buon livello di autonomia professionale che riescono a mantenere a dispetto delle interferenze politico-amministrative. Infatti, molti sostengono che le loro competenze tecnico-professionali vengono rispettate e che in buona parte dei casi la loro professionalità è sicuramente apprezzata all'interno dell'ambiente lavorativo. Si è potuto, di conseguenza, costruire rapporti di fiducia e buona collaborazione con gli altri apparati organizzativi e direttivi, anche se ciò ha richiesto un lavoro continuo, durato a volte anni, e che di fatto non si esaurisce mai, ma deve essere quotidianamente curato.

### 3.1 Neo-managerialismo invisibile

Come accennato nel precedente capitolo, una delle maggiori difficoltà riscontrate durante la ricerca è proprio quella relativa al significato del termine managerialismo e al suo modo di manifestarsi sul Servizio Sociale e sui suoi operatori.

Nella parte introduttiva dei diversi incontri, in cui si è riassunto brevemente il lavoro svolto e le caratteristiche della ricerca, di fronte al termine *managerialismo* la prima reazione di buona parte degli intervistati è stata di confusione e dubbio.

Infatti, molti di loro hanno chiesto ulteriori chiarimenti ed esempi per poter “tradurre” il termine in questione in aspetti pratici e visibili del loro lavoro giornaliero, questo in particolare quando è stata posta la seconda domanda dell'intervista<sup>53</sup> (conseguita dalla sua declinazione). Considerando tale reazione, una prima ipotesi che si potrebbe fare è che il neo-managerialismo è meno diffuso di quanto inizialmente ipotizzato, o che il suo impatto sia talmente lieve e

---

<sup>53</sup>All'interno del servizio in cui opera, ha notato dei cambiamenti di stampo manageriale? Se sì, quali? E Come ritiene che questi influenzano il suo lavoro? Quali effetti sulla presa in carico e lo sviluppo del progetto individualizzato?

trascurabile da non doverlo nemmeno considerare. In particolare, trattandosi - in questa ricerca - di realtà medio-piccole, con un'organizzazione alle volte molto lineare e semplice, è facile considerare questa ipotesi come perfettamente plausibile.

Ciò che però smentisce, per così dire, l'inesistenza del neo-managerialismo o la sua poca incisività su alcuni dei professionisti intervistati, è il seguito dell'intervista che messo in evidenza, anche se non sempre in modo esplicito, proprio quelle peculiarità tipiche di un Servizio Sociale sempre più "managerializzato", come ad esempio una elevata burocratizzazione, il minuzioso controllo del budget che non sempre è appropriato alle necessità dell'utenza o del territorio.

Considerando, quindi, che anche nella piccola ricerca effettuata e qui riportata il neo-managerialismo si manifesta, anche se non in modo uniforme o facilmente distinguibile, perché gli Assistenti Sociali faticano a vederlo e, di conseguenza, ad analizzarlo? Una prima considerazione può essere fatta in merito alla formazione che ogni professionista ha ricevuto (e continua a ricevere); una formazione che spesso e volentieri lascia da parte gli aspetti manageriali della professione, rendendoli quindi più difficili da identificare. L'assistente sociale è, forse, troppo focalizzato sulla parte di implementazione e concretizzazione degli interventi, e lo spazio e tempo riservato alla riflessività ne risente notevolmente, rendendogli più difficile l'andare oltre la mera operatività. Il neo-managerialismo implica regole e schemi semi-rigidi che hanno lo scopo di creare un minimo di ordine e regolarità all'interno di una realtà, quella del Servizio Sociale, che è soggetta ad un alto grado di atipicità e diversità. Questi aspetti sono però parte costituente di tutto ciò che possiamo definire come sociale, in quanto le persone e le loro vite difficilmente rispettano schemi predefiniti e, di conseguenza, non è semplice imbrigliarle in pratiche e norme troppo rigide.

La ricerca di stabilità e di ordine è legittima, in particolare all'interno di una professione come quella dell'assistente sociale che è soggetta a molteplici variabilità, situazione che genera un alto livello di stress nonché insicurezza<sup>54</sup> riguardo al proprio operato. È naturale, dunque, che il professionista cerchi maggiori certezze e stabilità che gli permettano di affrontare con maggiore serenità e praticità la complessità del suo lavoro.

---

<sup>54</sup> Insicurezza intesa in senso lato, riferito al fatto che gli interventi attuati o promossi non sempre portano ai risultati previsti/sperati, proprio a causa dell'alta variabilità caratteristica della realtà lavorativa dell'assistente sociale.

Il neo-managerialismo sembra offrire, almeno su un piano teorico, proprio quelle certezze di cui l'Assistente Sociale necessita.

L'alto livello di burocratizzazione, la creazione di modelli semi-strutturati di intervento, la standardizzazione sembrano poter offrire, da un lato, proprio quella certezza metodologica che limita gli spazi di pericolosa autonomia, in cui è facile incorrere in errori, valutazioni troppo soggettive, dispute con l'utente o i colleghi.

Quei stessi aspetti che da un lato limitano la discrezionalità e frena l'agire operativo dell'Assistente Sociale, possono comunque essere guardati con favore proprio perché costituiscono non solo una cintura contenitiva, ma anche una rete protetta. L'apparato difensivo che il neo-managerialismo può costituire fa sì che a volte la sua essenza non venga totalmente colta e che i suoi meccanismi restino sullo sfondo del quadro generale che un professionista può dipingere della sua attività lavorativa quotidiana. La difficoltà nel distinguere gli elementi del neo-managerialismo, come essi agiscono sul Servizio Sociale nel suo complesso e la conseguente ricaduta sull'assistente sociale e distinguerli all'interno del sistema organizzativo è maggiormente presente in quegli operatori che lavorano singolarmente nelle piccole realtà e che ricoprono un ruolo incentrato più sull'implementazione e sulla relazione diretta con l'utenza, benché siano comunque burocrati esperti e perfettamente consci di tutte quelle attività a cui devono sopperire ma che non spetterebbero, almeno teoricamente, ad un assistente sociale.

#### 4. Tra burocratizzazione e standardizzazione

Uno degli aspetti forse più evidenti del neo-managerialismo è proprio l'alto livello di burocratizzazione che caratterizza sempre più i Servizi Sociali e l'amministrazione pubblica *in toto*. Benché l'obiettivo del *management* all'interno dei servizi sia proprio quello di alleggerire e velocizzare i procedimenti e la realizzazione degli interventi, l'effetto riscontrato è decisamente distante da questo intento sicuramente apprezzabile.

La componente burocratica, che sembra esser diventata parte integrante della professione dell'Assistente Sociale, in particolare nei piccoli contesti, è considerata sotto due visioni differenti, una più apprezzata e l'altra maggiormente criticata. Spesso, questa ambivalenza si realizza in contemporanea, portando l'assistente sociale ad apprezzare alcuni aspetti mentre, allo stesso tempo, risente comunque degli impatti più negativi e pesanti. Quello che emerge con forza, in particolare da parte degli Assistenti Sociali che lavorano nei

piccoli Comuni del Veneto, è che la burocratizzazione incide notevolmente sul carico di lavoro che spesso è già faticosamente gestibile.

*“È tanta la parte amministrativa e burocratica che purtroppo porta via tempo, appesantisce il lavoro e lo stato d’animo degli assistenti sociali”.*  
(Ass. sociale territoriale - Veneto)

*“(Il tempo) sarebbe sufficiente se potessimo fare solo le assistenti sociali. [...] La parte amministrativa ci impiega un buon 40% del tempo, purtroppo”.*  
(Ass. sociale territoriale - Veneto)

Da queste affermazioni si evince quanto possa pesare la componente burocratico-amministrativa sul professionista che si vede parte del suo già limitato tempo fagocitato da attività che non sente come proprie, in quanto estranee a quelle che la sua professione prevede. Sembra emergere, almeno negli enti locali, quasi una maggiore incisività e rilevanza di competenze amministrativo-contabili rispetto a quelle tecnico-professionali. Viene sottolineato da qualche professionista dipendente degli enti locali quanto anche nei concorsi di accesso al lavoro, i quesiti vertono significativamente sulle competenze amministrative. Redigere un atto amministrativo o leggere il bilancio sono competenze necessarie per lavorare in un Comune, tanto da apparire quasi più importanti di quelle conoscenze prettamente professionali e afferenti alle metodologie del Servizio Sociale.

L’importanza della componente amministrativa è perfettamente riassunta dall’affermazione di uno degli intervistati, operante proprio all’interno di un Ente locale.

*“L’aiuto transita attraverso gli atti amministrativi, per questo è necessario che gli assistenti sociali che operano all’interno degli enti locali conoscano la normativa di riferimento; che la conoscano, la comprendano e siano anche in grado di redigere gli atti amministrativi che portano poi ad aiutare le persone”.*  
(Ass. sociale responsabile - Veneto)

La burocratizzazione che implica anche una certa standardizzazione degli interventi e delle procedure sembra invece essere un po' più apprezzata in quanto rappresenta un manuale delle istruzioni preciso che rende difficile commettere errori; in questo senso, quindi, si è protetti sia nei confronti dell'organizzazione per cui si lavora, sia di fronte alle richieste degli utenti.

La regolarizzazione e la possibilità, che ne consegue, di creare un maggiore senso di sicurezza ed equilibrio all'interno di quella complessità che da sempre caratterizza il lavoro dell'assistente sociale, costituiscono un appiglio su cui il Servizio Sociale si vuole ancorare per tentare di dare un ordine al caos e alla variabilità che lo caratterizzano.

Il vantaggio e il supporto offerti dal neo-managerialismo in questo caso è innegabile e, pertanto, tendenzialmente apprezzato dagli assistenti sociali che in questo modo si sentono più tutelati, anche rispetto alle richieste degli utenti.

Non bisogna dimenticare però che la standardizzazione, anche se può velocizzare il lavoro e garantirgli maggiore "equità", essa non è particolarmente in linea con il metodo del Servizio Sociale che prevede un'accurata e attenta valutazione del caso nel suo complesso, attuando man mano tutti gli accorgimenti necessari e dovuti a causa del continuo mutare delle condizioni.

*"Il management e le nuove normative si sono portati dietro tantissima standardizzazione. La standardizzazione è difficilmente conciliabile con questa professione che prevede un confronto continuo con un mondo che cambia".*  
(Ass. sociale P.O. – Friuli Venezia Giulia)

*"Spesso ci si rifugia nella parte amministrativa che diventa una protezione. È una gabbia in cui ci stai male, ma in qualche modo ci si adagia. Stare all'interno di schemi è rassicurante, ma poi impedisce al Servizio Sociale e agli stessi professionisti di evolvere".*  
(Ass. sociale responsabile - Veneto)

Infine, c'è la considerazione che la gestione manageriale e la burocratizzazione/standardizzazione che comporta sia una necessità, anche se in parte subita. È necessario di fronte all'utenza sempre più ampia e varia, con cui è sempre più difficile rapportarsi; è necessario per tutelare gli operatori e gli stessi utenti in merito alle prestazioni che il Servizio eroga; è necessario perché limita (in parte) la discrezionalità degli assistenti



sociali, che altrimenti rischiano di essere troppo soggettivi nelle valutazioni e nelle azioni che conducono.

*“La burocratizzazione e la standardizzazione hanno sicuramente penalizzato una certa filosofia del nostro lavoro, ma erano anche necessarie. Perché la non burocratizzazione espone l’operatore ad una discrezionalità pericolosissima”.*  
(Ass. sociale P.O. Friuli Venezia Giulia)

Questo tipo di affermazione potrebbe risultare inaspettata, soprattutto perché una delle maggiori accuse mosse contro il neo-managerialismo è proprio quella di aver causato un’erosione dell’autonomia professionale e della sua discrezionalità.

Ma è possibile vederla anche sotto un altro punto di vista. Una discrezionalità eccessiva, troppo soggettiva, rischia di mettere il professionista in situazioni di grande difficoltà in primis con l’utenza, la quale esige (anche giustamente) di essere trattata secondo i principi di equità ed uguaglianza. Inoltre, regole e norme permettono di arginare quegli errori tipicamente umani che non hanno a che fare solo con gli aspetti procedurali, ma di più sottile natura, come il pregiudizio.

#### 4.1 Quale spazio alla creatività?

Molti degli intervistati hanno posto l’accento sulla creatività che l’assistente sociale mette in campo quotidianamente per superare o meglio fronteggiare alcuni limiti e criticità che riscontrano e che rischiano di ridurre l’impatto positivo dei progetti e delle azioni messe in atto. La creatività trova spazio e sviluppo proprio all’interno di quella regolamentazione e linea direttiva costruita per garantire maggiore stabilità e conformità alle prestazioni sociali. Quando il “manuale operativo” non permette di intervenire lì dove si dovrebbe, quando le risorse sono scarse e quando la complessità burocratica si rivela d’intralcio, l’assistente sociale deve sviluppare abilità alternative per riuscire a predisporre soluzioni fantasiose, capaci di aggirare le regole pur rispettandole.

*“È necessario essere creativi e, quindi, con gli strumenti che si hanno cercare di creare nuove soluzioni e nuove possibilità.... e questo si riesce anche con poche risorse”.*

*(Ass. sociale territoriale - Veneto)*

*“Le regole garantiscono equità e vanno sempre applicate, in caso di necessità si cerca di mediare attraverso la creatività”.*

*(Ass. sociale servizio specialistico – Friuli Venezia Giulia)*

*“Bisogna usare molta creatività, costantemente, per riuscire a trovare una soluzione per ciascuno, pur rimanendo nei limiti”.*

*(Ass. sociale P.O. – Friuli Venezia Giulia)*

Queste affermazioni dimostrano una grande capacità adattiva, oltre che creativa, degli assistenti sociali, i quali tentano di mantenere attive quelle caratteristiche proprie della professione, anche rimanendo dentro la rigidità tipicamente manageriale.

A volte, essere creativi, è una necessità lavorativa per riuscire a dare delle risposte più congrue ai bisogni degli utenti.

## 5. Dilemmi etici

Uno dei quesiti posti agli intervistati è stato quello sugli eventuali dilemmi etici riscontrati durante lo svolgimento del loro lavoro e come li hanno affrontati.

La questione è stata affrontata in modo abbastanza vario: qualcuno ha posto l'attenzione sulla tutela della privacy della propria utenza contro la “curiosità” della componente politico-amministrativa; qualcun'altro si è orientato maggiormente su questioni più tecniche riguardanti l'uscita, da parte del professionista, dalla zona comfort in modo da sfidare il sistema e se stesso con progettualità innovative.

Molti hanno vissuto come veri e propri dilemmi lo scontro con la parte politica che, di tanto in tanto, sfora dal suo ambito per andare in quello dell'assistente sociale, magari imponendo di

procedere secondo le sue logiche, non in virtù delle competenze tecnico-professionali dell'assistente sociale. Situazione analoga può verificarsi in tema di Tutela Minori, dove ad avere un'azione prevaricatrice è lo stesso Tribunale che impone di seguire determinati iter tecnici, tenendo come marginale il lavoro svolto in precedenza dall'assistente sociale; in questo modo il rischio è che si attivino interventi poco consoni alle circostanze del caso. Altro caso è quello in l'operatore sociale deve applicare e rispettare normative di tipo nazionale o regionale che creano una discriminazione a monte tra coloro che possono beneficiare di un servizio e chi ne rimane escluso perché non ha i requisiti prefissati. In genere, in queste situazioni l'utenza colpita è quella straniera, ancor più se extracomunitaria. Il problema/dilemma vissuto dall'assistente sociale è quello relativo all'avere di fronte un bisogno al quale non poter rispondere in modo rapido e univoco, ma cercando, se possibile, altre vie per le quali non sempre si hanno il tempo o le risorse adeguati. Tale controversia è presente anche all'interno di molte Amministrazioni Comunali, ma in alcuni casi sembra essere maggiormente limitata (almeno in relazione alle prestazioni socio-assistenziali) poiché i Regolamenti applicati risalgono a gestioni in cui Servizio Sociale subiva meno le limitazioni di budget o pressioni di natura e politica.

Oggi, uno degli aspetti sicuramente rilevanti e che rischia di mettere in forte crisi le professioni socio-assistenziali è il clima politico-ideologico generale che si riflette proprio sulle modalità in cui le istituzioni e le politiche affrontano i bisogni e il disagio estremamente presenti nella società intera.

Quello che si è riscontrato, proprio in relazione a quest'ultima considerazione, è che a volte l'assistente sociale che rileva un contrasto con i propri valori professionali all'interno di un intervento che l'Amministrazione propone o sostiene, tiene poi un comportamento di tacita rassegnazione in cui il suo parere tecnico negativo rimane invariato, ma non riesce a contrastare oltre un certo livello l'organizzazione che rappresenta di fatto il suo datore di lavoro e nei confronti della quale ha dei specifici doveri.

Questo è sicuramente un punto critico per i professionisti, dal quale è estremamente complicato uscirne senza creare attriti o ulteriori dilemmi.

*“Se siamo nei Comuni, allora in qualche modo siamo apparato di quel comune, cioè non è che possiamo fare gli alternativi e uscire dicendo “non condivido la linea di questo comune e faccio di testa mia”. Siamo comunque dei dipendenti comunali e non possiamo muoverci come se non appartenessimo alla struttura. Questo è un dilemma etico”.*

*(Ass. sociale P.O. – Friuli Venezia Giulia)*

Il dilemma etico è sicuramente parte integrante della professione sociale, fin dalla sua nascita. Per i valori che rappresenta, gli ideali che insegue e promuove, il Servizio Sociale sarà sicuramente soggetto a profondi dibattiti di natura etico-valoriale; ed è assolutamente auspicabile che gli assistenti sociali non smettano mai di porsi in modo critico-costruttivo rispetto all'ambiente che li circonda, tenendo sempre ben presenti il Codice Deontologico e i principi valoriali della professione.

Concludiamo proponendo una riflessione e un suggerimento derivante da uno degli intervistati:

*“L'etica, la deontologia, all'interno della nostra professione è probabilmente un aspetto poco considerato. Ritornare alle basi etiche e valoriali della nostra professione è essenziale. L'etica, che ha a che fare con i convincimenti, si traduce poi in morale e in comportamenti. [...] Ecco, questa dimensione andrebbe un po' recuperata”.*

*(Ass. sociale responsabile – Veneto)*

## 6. Assistenti sociali e politica: quale ruolo?

Dedichiamo alcune riflessioni al ruolo dell'assistente sociale all'interno della sfera politica. L'argomento è stato trattato durante l'intervista con una domanda apposita e che chiedeva esplicitamente se l'assistente sociale dovesse essere parte attiva o passiva all'interno dell'ambiente politico nella sua più ampia accezione, comprese le politiche pubbliche (di tipo sociale) derivanti.

Porre questo aspetto è parso fondamentale proprio perché si parte dall'assunto che “tutto è

*politica*” e, in particolare considerando l’area del Servizio Sociale, che le azioni di un’intera professione può, o potrebbe essere estremamente incisiva e forse anche necessaria. Partendo dal Titolo IV del Codice Deontologico in cui viene evidenziata e richiamata la responsabilità sociale dell’assistente sociale con i conseguenti doveri rispetto alla promozione del benessere sociale. Leggendo gli otto articoli che compongono questa parte, risulta in modo evidente e chiaro che l’azione del professionista non può essere limitata ad alla sola area dell’utenza e del territorio in cui lavora, ma deve agire nella globalità sociale. Per fare ciò, è inevitabile, che in qualche modo l’assistente sociale assuma anche un ruolo politico. Naturalmente, per partecipazione politica, non si intende la militanza per un dato partito, ma si considera l’argomento da una più ampia veduta che è incentrata sui valori, i diritti e principi che dal Codice Deontologico che guida l’azione individuale del professionista, si traducono in azioni e prese di posizioni concordanti.

In linea generale, molti degli intervistati hanno dichiarato che l’assistente sociale deve assumere un ruolo attivo nei confronti della politica, anche perché rimanerne completamente estranei è quasi impossibile.

All’interno dell’ambiente lavorativo (Ente comunale in questo caso), il professionista deve creare un dialogo costruttivo e di fiducia con la componente politica che deve sostenere e orientare mediante le sue competenze tecniche.

Sembra esserci un importante equilibrio da rispettare, un confine che è meglio non oltrepassare: in relazione all’organizzazione di appartenenza, l’assistente sociale ha un raggio d’azione limitato, che non può varcare le soglie del suo ufficio, nel senso che il suo lavoro è di confronto e comunicazione con l’Amministrazione dall’*interno*, che non si traduce in una qualsiasi presa di posizione esterna e manifesta.

*“Se il coinvolgimento politico è riferito al fare politica attiva, allora lo devono fare in un comune diverso da quello in cui si lavora. Se, invece, per politica intende entrare nel merito di quello che è l’esercizio della cosa pubblica, in senso puro, allora è inevitabile”.*

*(Ass. sociale P.O. - Friuli Venezia Giulia)*

## 5. Focus Group

### 1 Il focus group come tecnica conoscitiva

Come anticipato nel precedente capitolo, una volta conclusa la parte relativa alle interviste individuali, la ricerca è proseguita nello sviluppo e attuazione della seconda fase: il *focus group*. Tale tecnica, utilizzata sempre più in differenti ambiti, è stata scelta in quanto permette di affrontare in modo alternativo e più arricchente le tematiche individuate come preminenti in uno studio qualitativo, indipendentemente dall'ambito/settore in cui esso è svolto. Analizziamo brevemente le caratteristiche specifiche di questo metodo particolare di raccolta dati, fondato sulla relazione e sul confronto che viene a crearsi all'interno di un gruppo che si focalizza su specifiche tematiche.

Partiamo con una semplice, ma importante, precisazione: “*a focus group is a special type of group in terms of purpose, size, composition, and procedures. The purpose of conducting a focus group is to better understand how people feel or think about an issue, idea, product, or service. Focus groups are used to gather opinions*”.<sup>55</sup>

All'interno del focus group la parte relazionale e di interazione tra i singoli individui coinvolti è centrale, in quanto è proprio essa ad influenzare sia la buona riuscita dell'incontro che il suo esito finale. Ciò che caratterizza il *focus group* è un continuo condividere e confrontare con le altre posizioni, idee ed opinioni soggettive, mettendole anche in discussione. In questo modo l'individuo lavora su due piani contemporaneamente, da un lato elabora e definisce meglio quella che è la sua personale esperienza, acquisendo maggiore consapevolezza in merito e riuscendo, in questo modo, ad esprimerla con più chiarezza agli altri; dall'altro lato egli si apre al dialogo e alla messa in discussione delle proprie posizioni, partecipando attivamente ad una loro eventuale ridefinizione o rianalisi.

Queste caratteristiche sono strettamente connesse anche al tipo di obiettivo che l'utilizzo di questo strumento si prefigge: “*il focus group [...] è sostanzialmente una tecnica che attraverso l'interazione di un gruppo di persone mette a fuoco un tema, un problema, una situazione, un concetto*”.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Krueger R. A. (2015), Focus group - A practical guide for Applied Research, Sage, Thousand Oaks.

<sup>56</sup> Bezzi C. (2013), Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di focus group, brainstorming, Delphi e altre tecniche, FrancoAngeli, Milano, pag. 27.

Sempre in relazione alle finalità, il *focus group* può, se condotto nel migliore dei modi e i suoi partecipanti affrontano il tema sottoposto con giusto criterio e capacità di interazione e confronto, rappresentare un momento in cui la tematica prima affrontata mediante intervista, questionario, ecc, venga ulteriormente approfondita, in modo da far emergere alcuni dettagli prima solo accennati o, addirittura, nemmeno considerati.

Allo stesso tempo però, l'utilizzo del *focus group* può risultare anche poco contributivo ai fini della ricerca, o addirittura controproducente. Tale casistica è sempre correlata a quell'aspetto relazionale cui prima è stato accennato: se da un lato il confronto e il dibattito può essere costruttivo e permettere ai differenti soggetti di mettere in campo il loro bagaglio esperienziale, dall'altro vi è un alto rischio che la discussione sia estremamente povera e guidata da poche voci che prevalgono sul gruppo e a cui gli altri partecipanti si adeguano. Dunque, come per ogni tecnica di ricerca che si intende utilizzare, è fondamentale valutare e tenere in considerazione non solo le potenzialità, ma anche i rischi, sia per tentare di prevenirli, nel limite del possibile, sia nella lettura finale dei dati raccolti.

Per concludere questa breve presentazione di ciò che definisce e caratterizza il *focus group*<sup>57</sup>, è bene fornire qualche indicazione di quelle che sono gli aspetti più prettamente tecnici di questa tecnica di ricerca.

Oltre al gruppo vero e proprio che andrà a discutere sulla tematica individuata all'interno della ricerca condotta, un'ulteriore partecipante che è fondamentale ai fini della realizzazione del *focus group* è il mediatore. Egli è una figura esterna al gruppo e delle funzioni specifiche; innanzitutto è colui che sottopone l'argomento tema dell'incontro e la presenta secondo un ordine preciso e logico, che consenta al gruppo di svilupparla al meglio. Il mediatore dovrebbe avere alcune precise caratteristiche per poter svolgere il suo ruolo nel modo più opportuno e mantenere un certo grado di controllo sulla conduzione dell'incontro. La funzionalità del gruppo è resa possibile dal mediatore che riesce ad imporre un giusto grado di forza caratteriale che gli impedisca di essere sovrastato dal gruppo stesso o per tenere a freno le personalità più dominanti che potrebbero, altrimenti, monopolizzare l'intera discussione. Inoltre, affinché l'incontro si svolga in modo sereno e che riscontri anche del gradimento tra i partecipanti, il mediatore deve mettere in campo buone doti comunicative ed empatiche, che gli consentano di creare una relazione positiva e costruttiva con i partecipanti. Al *focus group* può partecipare

---

<sup>57</sup> Per ulteriori approfondimenti, fare riferimento a:

- Cataldi S. (2009), Come si realizzano i focus group; FrancoAngeli, Milano;  
- Acocella I. (2015), Il focus group, teoria e tecnica; FrancoAngeli, Milano.

anche un'ulteriore figura; infatti, se lo ritiene necessario/utile, il mediatore può avvalersi di un collaboratore che lo sostenga non tanto nella conduzione dell'incontro, ma più nella sua analisi conclusiva. Egli costituirà una figura più marginale a livello di gruppo, ma fornirà un contributo rilevante alla ricerca nel suo complesso poiché sarà in grado di fornire quei dettagli che potrebbero essere sfuggiti al mediatore.

Generalmente il numero di persone coinvolte in un focus group, affinché questo sia gestibile e riesca ad essere organizzato nel modo più agevole possibile, dovrebbe aggirarsi tra 7 e 10. Eccedere questo numero rischia di complicare notevolmente la conduzione della discussione, che potrebbe degenerare più facilmente. Allo stesso tempo, però, un numero troppo esiguo rischia di rendere la discussione povera e poco efficace.

Gli individui partecipanti al focus group non sono casuali, ma hanno specifiche caratteristiche che sono rilevanti ai fini della ricerca e dello stesso tema proposto. Inoltre, essi agiscono e vengono considerati all'interno della relazione/interazione che vanno a creare proprio in quanto gruppo, anche se le informazioni fornite sono comunque personali.

Ultima considerazione: il *focus group* permette di raccogliere dati di tipo strettamente qualitativo in quanto offre spazio ad opinioni, impressioni ed esperienze che scaturiscono dai vissuti individuali. La durata media prevista è fissata sull'ora e mezza o due, una durata eccessiva rischierebbe di essere troppo pesante e insostenibile, in quanto si verifica, almeno generalmente, un naturale calo dell'attenzione a cui corrisponde una partecipazione più passiva e sottotono.

## 2 Struttura, caratteristiche e contenuti del focus group realizzato

Prima di procedere con la presentazione dettagliata del *focus group* progettato ed ideato per concludere la ricerca sul neo-managerialismo all'interno dei Servizi Sociali territoriali, occorrono alcune precisazioni. Innanzitutto, il presente *focus group* è leggermente atipico rispetto alla norma e rispetto alle caratteristiche generali descritte nel paragrafo precedente. La sua peculiarità, che ne costituisce contemporaneamente anche il più grande limite, è numero estremamente basso dei partecipanti; infatti, hanno aderito all'incontro solo tre assistenti sociali. Le dimensioni estremamente ridotte del gruppo sono dipese da alcuni fattori esogeni che hanno complicato notevolmente l'organizzazione dell'incontro.

Primo ostacolo è relativo al numero di soggetti cui è stata proposta la partecipazione: dei quattordici assistenti sociali coinvolti nella prima fase, alcuni si sono mostrati poco coinvolti



nei confronti della tematica affrontata, oppure hanno mostrato timori e dubbi rispetto alle modalità della ricerca<sup>58</sup> e sulla loro eventuale esposizione su un territorio incerto e percepito come rischioso. Di conseguenza, il bacino a cui attingere si è in parte ridotto a causa di questa situazione.

Con la maggior parte, invece, benché magari interessata ad essere ulteriormente coinvolta nella ricerca, non si è riusciti a trovare un accordo in termini di disponibilità, tempistiche e impegni di vario genere (sia professionali che familiari).

Queste incongruenze hanno fatto sì che la macro-suddivisione per Regione presente nelle interviste, sia stata totalmente annullata e al focus group hanno partecipato solo i professionisti che lavorano in Friuli Venezia Giulia, di conseguenza la varietà del gruppo si è trovata fortemente ridimensionata.

Nonostante questi evidenti ed oggettivi limiti, la cui assenza avrebbe forse reso il presente lavoro ancora più accurato e preciso, è comunque doveroso riportare il fatto che il *focus group* che si è andato poi a costituire ha contribuito in modo significativo al senso e al rilievo della ricerca considerata in toto. Questo è dovuto sia ai partecipanti che, benché molto pochi, si sono caratterizzati per una omogeneità e diversità peculiari che hanno reso il gruppo estremamente attivo e coinvolto, nonché portatore di informazioni ed esperienze considerevoli. Il gruppo, dunque, era aveva le seguenti caratteristiche:

<b>Partecipanti</b>	<b>Localizzazione</b>	<b>Organizzazione di appartenenza</b>	<b>Ruolo</b>
Ass. Sociale Rossi	Comune X	Servizio Sociale dei Comuni - ente capofila	P.O. Area inclusione sociale
Ass. Sociale Verdi	Comune Y	Servizio Sociale dei Comuni - ente capofila	P.O. Area Minori
Ass. Sociale Bianchi	Comune X	Azienda Sanitaria	Responsabile della piattaforma di Servizio Sociale

Come si evince dalla breve tabella, i tre partecipanti presentano una forte omogeneità per quanto riguarda il loro ruolo all'interno del Servizio in cui operano, in quanto ricoprono un ruolo di Responsabilità, anche se con caratteristiche leggermente differenti. Questa uniformità non costituisce però un impoverimento del *focus group* o un limite, in quanto i partecipanti appartengono a tre organizzazioni differenti, e i due appartenenti agli enti comunali presentano

---

<sup>58</sup> Ad esempio, il rifiuto di essere registrati.

comunque un sufficiente grado di varietà poiché le dimensioni dei due territori sono notevolmente differenziati, così come anche, almeno in parte, la struttura dirigenziale ed organizzativa interna.

Il focus group e i suoi contenuti sono stati realizzati partendo dalle maggiori evidenze riscontrate nella prima parte della ricerca, che hanno fornito la base per un ulteriore sviluppo dei macro-argomenti già precedentemente toccati.

Più precisamente, si è suddiviso l'incontro in due parti e per ciascuna è stato predisposto un cartellone con la presentazione della tematica e la strutturazione che si voleva dare alle discussioni. La prima parte riporta alcune caratteristiche o situazione correlate al neo-managerialismo, con l'aggiunta di una parte riflessiva su due articoli del Codice Deontologico; per ogni declinazione si è sviluppata una discussione.

La seconda parte, che in rapporto alla prima ha richiesto minor tempo,<sup>59</sup> si è invece sviluppata attorno ad un'analisi SWOT<sup>60</sup> costruita sempre con i dati emersi durante le interviste. Nel seguente paragrafo verranno presentati nel dettaglio i contenuti dei due cartelloni e le rispettive discussioni ed evidenze.

### 3 Percezione del neo-managerialismo nella pratica lavorativa di servizio sociale: riflessioni a partire dal focus group

Come accennato, la base di partenza del focus group è stata costituita da alcuni dei contenuti ritenuti più significativi scaturiti dalle interviste, più precisamente:

1. Il neo-managerialismo non sempre viene percepito, anche se le sue tipiche declinazioni emergono ugualmente dai racconti degli intervistati;
2. A volte il significato del termine “*managerialismo*” e di ciò che implica per il Servizio Sociale sfugge agli intervistati;
3. La standardizzazione degli interventi e l'alto livello di burocratizzazione vengono considerati sotto un duplice aspetto: da un lato costituiscono aspetti “rassicuranti” che

---

<sup>59</sup> Aspetto dovuto probabilmente all'eccessivo prolungamento della prima parte e alla necessità di concludere l'incontro in quanto si erano superate le due ore.

<sup>60</sup> Strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza, le debolezze, le opportunità e le minacce di un dato progetto o situazione in cui si debba optare una scelta per il raggiungimento di uno specifico fine.

tutelano l'Assistente Sociale nella sua operatività e che garantiscono, inoltre, anche migliori servizi all'utenza; dall'altro rendono il lavoro più gravoso e, alle volte, poco attinente al ruolo prettamente sociale;

4. La rete poco elastica entro cui il Servizio Sociale si muove e che la gestione manageriale implica, può essere considerata come stimolo per l'Assistente Sociale affinché sia più creativo e sviluppi nuovi progetti innovativi (più compatibili con le scarse risorse disponibili).

Tenendo presenti questi elementi, si è delineata la seguente traccia:

## Neo-managerialismo e Servizio Sociale: focus su alcuni elementi emersi dalla ricerca

Neo-managerialismo  
invisibile e confuso

Regole, schemi e linee  
guida vs discrezionalità  
creativa

La burocrazia come  
peso e come protezione

Dov'è la forza  
dell'Assistente Sociale?

Art. 33. *L'assistente sociale deve contribuire a promuovere una cultura della solidarietà e della sussidiarietà, favorendo o promuovendo iniziative di partecipazione volte a costruire un tessuto sociale accogliente e rispettoso dei diritti di tutti [...].*  
Art. 37. *L'assistente sociale ha il dovere di porre all'attenzione delle istituzioni che ne hanno la responsabilità e della stessa opinione pubblica situazioni di privazione e gravi stati di disagio non sufficientemente tutelati, o di iniquità e ineguaglianza.*

Il primo punto di discussione posto all'interno del *focus group* è quello relativo al “*neo-managerialismo invisibile e confuso*”, inteso come difficoltà nel distinguere gli aspetti manageriali all'interno del proprio ambiente di lavoro, oppure come perplessità relativa al significato stesso del termine.

Il gruppo, su quest'aspetto, si è focalizzato sul managerialismo interno ai Servizi Sociali che, quindi, coinvolge nei ruoli direttivi o di responsabilità gli stessi Assistenti Sociali, tralasciando in parte quel managerialismo “*subìto*” e proveniente da altri ruoli professionali. Partendo da questa premessa, la prima osservazione riportata è stata quella relativa alla novità che il managerialismo costituisce per il Servizio Sociale, il quale solo in tempi recenti si sta avvalendo di figure prettamente manageriali, con tutta l'organizzazione gerarchica che ne consegue.

*“La parte più strutturata e formale appare più recentemente, [...] dopo il 2000. Prima gli Ambiti erano molto piccoli [...], non c’era struttura e si parlava di coordinatori, figure con una forte vocazione gestionale del personale, delle aree e delle attività, ma non un manager secondo l’ottica di un’organizzazione dei Servizi di stampo aziendale.”*

Ovviamente questi mutamenti di struttura ed organizzazione sono più facilmente individuabili in quei Servizi che hanno un’articolazione sufficientemente complessa ed ampia da rendere evidenti i rapporti gerarchici, nonché i meccanismi di una gestione manageriale. Infatti, a captare perfettamente il cambiamento sono stati proprio quegli assistenti sociali che si sono trovati direttamente coinvolti e che sono diventati parte attiva all’interno del neo-managerialismo.

*“Io sono coordinatore dalla notte dei tempi. Siamo sempre state figure all’interno di un’organizzazione orizzontale, con un ruolo aggiuntivo relativo a “tenere le fila” di qualche progetto o interfacciarsi con servizi esterni. Il cambiamento è effettivamente avvenuto con la nomina a Posizione Organizzativa (P.O.) e con l’assegnazione di una quota di bilancio. Questo è avvenuto nel 2017. Ora anche il Comune mi tratta come un dirigente. [...] Il fatto di gestire denaro mi mette in una posizione particolare che da coordinatore non avevo. L’altra cosa di cui mi sono accorta nel cambiamento è che trovandomi seduta nello staff di direzione ho la mia parola sul dire dove e come destinare i soldi; e non è da poco. Insomma, se non sei responsabile di budget puoi dire quello che vuoi, ma inutilmente”.*

La situazione è differente all’interno dell’Azienda Sanitaria in cui opera uno dei partecipanti. Infatti, il suo ruolo, benché di responsabilità ed equiparabile alle P.O. degli enti comunali, è comunque fortemente limitato dalla presenza di altre figure professionali decisamente più incisive all’interno dell’Azienda, in quanto godono di maggiore considerazione e spazio.

La differenza forse più evidente e sostanziale tra l’assistente sociale operante nell’Azienda

Sanitaria e quelle appartenenti agli Enti comunali è relativa alla gestione di un budget, che nel primo caso non sussiste.

*“Noi assistenti sociali siamo tutte nella piattaforma del Servizio Sociale, io sono la Responsabile della piattaforma [...] e sono anche Responsabile del Servizio di Area professionale, però non sono dirigente. Il mio è un “incarico di funzione”<sup>61</sup>. Tutte (le assistenti sociali) dipendiamo dal direttore dei Servizi socio-sanitari”.*

Il neo-managerialismo, come si è visto anche alcuni paragrafi addietro, si caratterizza spesso in modo diverso a seconda del contesto, e non sempre prevede il coinvolgimento diretto degli assistenti sociali nella sua organizzazione, ma è frequente che questi rientrino semplicemente nella sua area d’influenza e d’azione, anche se non direttamente interpellati.

*“Non è che ci sia proprio un’ indefinitezza, ma è talmente neo-managerialismo che lo stiamo in qualche modo ancora perfezionando. Siamo costretti a dedicare ancora del tempo a dargli una forma [...] Non è che (il managerialismo) sia tanto confuso, è differenziato”.*

In quest’ultima affermazione che esemplifica al meglio la trasformazione in essere e la “novità” che l’apparato manageriale costituisce all’interno dei Servizi è significativa anche per un altro aspetto. Sembra infatti trapelare il desiderio (che si mostrerà anche in alcuni passaggi successivi) da parte dei professionisti del Sociale di avere un maggiore rilievo all’interno delle Organizzazioni in cui operano e, anche, un ruolo più direttivo che permetta alla stessa professione di “avanzare di grado”, soprattutto in relazione al rapporto con altre figure lavorative.

Insieme al desiderio di vedere la propria professione avanzare e seguire un percorso di crescita più significativo ed incisivo, vi è anche l’idea che il Servizio Sociale abbia rincorso la propria affermazione identitaria e professionale fino ad un certo punto, per poi arrestarsi e rimanere

---

<sup>61</sup> Così viene definito nel contratto.

indietro, creando un gap notevole con le altre professioni, in particolare quelle sanitarie con cui spesso si confronta.

*“Siamo noi assistenti sociali che abbiamo perso un treno. [...] O c’è una dirigenza di Servizio Sociale, oppure restiamo sempre fuori [...] Abbiamo un percorso scolastico e formativo che non si è evoluto. Il biennio non ti prepara ad essere un manager”.*

Passando progressivamente al secondo punto di discussione, cioè quello relativo al “*peso della burocrazia che protegge*”, è interessante riportare alcune evidenze relative proprio alla figura dell’Assistente sociale e al suo ruolo all’interno di strutture e funzionamenti sempre più burocratici e manageriali.

Come è stato riportato nella parte iniziale di questo elaborato, uno dei rischi del neo-managerialismo è quello di relegare l’assistente sociale a funzioni troppo meccaniche ed esecutive, togliendogli parte dell’autonomia professionale. Il minor potere decisionale, accompagnato da un alto grado di compiti amministrativi (che esulano, quindi, dalle competenze strettamente professionali) e dai limiti sempre più stringenti di budget, tendono ad una nuova ridefinizione di ciò che l’assistente sociale rappresenta.

Il *focus group* ha portato alla luce due aspetti su cui vale la pena soffermarsi e provare a proporre alcune riflessioni.

In primo luogo, l’assistente sociale che si trova a svolgere un ruolo di responsabilità all’interno della propria organizzazione è, almeno in linea generale, coinvolto in maniera evidente all’interno dell’apparato burocratico del Servizio, ancor più, forse, di quegli operatori che lavorano in modo fortemente individuale all’interno dei piccoli Comuni e con minimo sostegno da parte di personale amministrativo. Ovviamente, la casistica mantiene comunque una certa quota di variabilità, anche all’interno di questa ridotta ricerca, ma è possibile comunque tracciare alcuni punti centrali e diffusamente presenti.

*“Io sono talmente prossima all’area amministrativa e nell’area che gestisco c’è tantissimo lavoro con terzi, che quindi io passo ore ed ore a collaborare a incarichi, a convenzioni, ad appalti. Passo ore ed ore a fare la parte amministrativa [...]. A volte io sono lontanissima dal sociale, da quello che penserei poter essere il contatto con il terzo settore, piuttosto che far progetti, ecc. Faccio molta fatica ad avere spazi anche per quello, perché molto è assorbito dalla parte amministrativa”.*

Quindi, se da un lato il ruolo di Responsabile svolto da un Assistente Sociale rappresenta un importante “vantaggio” all’interno del Servizio e dell’ente stesso e costituisce quel *plus* che consente all’assistente sociale di avere maggiore visibilità e rilievo, dall’altro lato questa acquisizione di importanza mette, almeno in parte, in ombra quelle proprietà tipicamente *sociali* e relazionali della professione.

Il secondo aspetto, strettamente interconnesso con quanto affermato prima, è che un assistente sociale che sì, ricopre funzioni di responsabilità, ma in modo più limitato e circoscritto, sembra riuscire a mantenere una professionalità più vicina alle origini. Allo stesso tempo, però, gli è più difficile emergere dal suo contesto lavorativo e confrontarsi in modo paritario con l’ambiente esterno e coloro che lo costituiscono.

Tornando a focalizzarci sulla burocrazia e sul suo significato e ruolo nel lavoro sociale, sottolineiamo ancora una volta il fatto che spesso questa si traduce sotto due aspetti differenti, uno regolatore e, in un certo senso, protettivo, e uno penalizzante che grava sull’assistente sociale e lo appesantisce di mansioni e preoccupazioni che tolgono spazio all’operatività tecnica e professionale. Questa ambivalenza è emersa anche durante il *focus group*, dove i partecipanti hanno chiarito ancora meglio determinati passaggi.

Partiamo da un’osservazione estremamente chiara e significativa:

*“Magari io, nella mia area, non ho migliaia di adempimenti burocratici, anche perché è un’area ancora ad alto contenuto tecnico-professionale. [...] Quindi parlo indipendentemente dalla mia esperienza in cui la burocrazia non rappresenta un grande vincolo o peso, ma nemmeno una protezione; però faccio un ragionamento legato alla nostra esperienza di Ambito, dove è vero che seguendo le procedure è difficile sbagliare (esempio: l’erogazione di un contributo economico). È anche vero però che in questo territorio ragioniamo molto sulla perdita di potere professionale che dà tutto questo irrigidimento (burocratico); nel senso che a volte ti tocca raggiungere famiglie che nulla hanno a che fare con dei bisogni e lasci scoperto tutta una fetta in cui senti di dover intervenire per tutelare aree più fragili della popolazione, ma non puoi. [...] Adesso ci stiamo di nuovo misurando con la povertà economica: gli sfratti, le persone che non pagano le bollette, ecc; quindi un fenomeno di povertà economica ritornato dove io sento che la burocrazia è più un nemico. [...] Senti meno il progetto sociale e il sostegno alla famiglia, io lo vedo proprio come un impoverimento della parte professionale”.*

In queste parole traspare uno dei rischi più significativi del neo-managerialismo, cioè che l’assistente sociale perda in qualche modo il suo carattere professionale, rischiando di trasformarsi non solo in un burocrate, ma anche di adeguarsi a modelli e metodologie che non gli appartengono e poco compatibili con il bagaglio esperienziale, teorico e metodologico tipico del Servizio Sociale.

Un altro emerso è legato ad una sorta di automaticità prestazionale che l’apparato burocratico-amministrativo sembra sostenere e consolidare, andando ad erodere la parte relativa alla valutazione della situazione e, quindi, la definizione di un quadro più completo e preciso.

*“Il rischio è quello che di fronte al bisogno si dia subito un determinato tipo di risposta, senza fare tutta la parte valutativa. Ma io devo fare un pensiero generale su quella persona...”.*



Insieme alla burocratizzazione si fa strada anche un certo livello di standardizzazione delle prestazioni, che tende pericolosamente verso un Servizio Sociale che eroga in modo meccanico e semplicistico degli aiuti superficiali, che non riescono a coincidere con la complessità insita ai bisogni degli utenti.

La protezione e la tutela che l'apparato burocratico-amministrativo offre agli assistenti sociali è abbastanza limitato dunque, ed è per lo più funzionale *“in alcuni contesti dove si entra in una dimensione organizzativa in cui ti danno un incarico e quell'incarico è incastonato in un una determinata serie di normative che prevedono la gestione del bilancio, ecc”*.

Inoltre, si evince che lo scudo burocratico è di tipo formale e normativo, ed è efficace più che altro nei confronti degli utenti o nel caso si debba rendere conto alla stessa organizzazione delle procedure messe in atto; ma la sua funzione protettiva si esaurisce non appena si superano i confini amministrativi.

*“(la burocrazia) ti protegge nel qui ed ora, protegge l'operatore di fronte alle richieste del tipo “io avrei diritto a ricevere di più” a cui tu rispondi “no, qui c'è scritto così” e sei a posto”*.

Terza questione sottoposta al gruppo è la contrapposizione tra normative/regole (burocratiche) e la creatività che l'assistente sociale riesce a mettere in campo per superare, senza infrangerli apertamente, alcuni paletti che limitano il suo spazio di manovra.

Il neo-managerialismo può comunque dare lo spazio all'autonomia professionale e alla creatività, se gli stessi “Responsabili-manager” pongono l'attenzione su questo aspetto e, contemporaneamente, si attivano non solo per assicurare il rispetto delle regole, ma anche per consentire nuove interpretazioni e nuove applicazione degli schemi/modelli da adottare.

*“Il nostro ruolo di manager è proprio questo, cioè di cura del livello professionale. Ricordiamo che è necessario porre l’attenzione su determinati aspetti, insomma il minimo della cassetta degli attrezzi deve essere rispettato. Non puoi farmi un intervento economico senza avermi dato una congrua spiegazione del perché fai questo tipo di scelta. Il management sociale è di vigilanza della qualità del lavoro, chiediamo al collega che processo ha messo in atto per arrivare a quella valutazione. Quando vediamo che la lettura è stata fatta tutta con lo stesso paio d’occhiali, suggeriamo di cambiarli, perché bisogna cambiare gli occhiali ogni cinque minuti nel Servizio Sociale. [...] Quello che faccio è una governance sui contenuti, nonché un invito alla creatività, cioè questa è la regola, come la rovesciamo in modo che la situazione possa essere diversamente vista e per uscire dai laccioli che mi imbrigliano? [...] Ma prima ancora devo avere un quadro molto chiaro della situazione.”.*

Si pone l’attenzione, in questo ultimo passaggio, sulla valutazione che gli assistenti sociali attuano e che, come emerso anche prima, rischia di essere troppo superficiale e compressa. Questo non è certo dovuto ad una incompetenza degli operatori, ma è causato da differenti fattori, anche esogeni, che accelerano eccessivamente i passaggi, senza lasciare spazio ad una valutazione più ad ampio spettro. Ad incidere ulteriormente, secondo le partecipanti del *focus group*, è anche una scarsa consapevolezza riguardo agli strumenti e ai parametri che permettono di conoscere in modo approfondito i differenti ambiti del Servizio. Fondamentale per una valutazione efficace che possa permettere lo sviluppo di una creatività veramente utile al lavoro/progetto che si intende realizzare, è un’approfondita conoscenza del territorio e di ciò che lo compone. Bisogna, quindi, tessere buone relazioni, sia interne che esterne al Servizio, per garantirsi un ulteriore bacino di informazioni e supporto cruciali.

*“La mia creatività la sviluppo se ho una buona capacità di avere dei collaboratori complementari a me. Quando ti muovi in un ente che ha delle regole di bilancio così chiare è molto complesso, perché rischi di essere creativo ma è una creatività che non si traduce in pratica. Qualcuno dice che per ovviare agli impedimenti della burocrazia bisogna conoscerla molto bene e io sono d'accordo. Quindi, in questi enti così burocratici, io devo creare delle buone alleanze con ogni apparato amministrativo. Ma questa cosa la posso fare da quando sono una P.O. perché prima non mi badava nessuno”.*

Quindi, la creatività dell'assistente sociale rispetto ad un modo innovativo di rispondere ad un bisogno, deve conciliarsi agli strumenti, anche quelli amministrativi, che possono tradurre in pratica un'idea. Rimane comunque una creatività che deve muoversi sulle regole su cui si fonda l'organizzazione in cui si agisce.

Quarto punto di riflessione posto nel focus group è quello relativo alla forza dell'assistente sociale, cioè alla rilevanza ed incisività che egli può avere sia all'interno del Servizio Sociale e dell'organismo che lo ospita, sia in rapporto con l'esterno, come ad esempio una maggiore implicazione e partecipazione nelle politiche sociali.

Ancora una volta, all'interno del gruppo, viene posto l'accento sulla formazione del professionista ritenuta essere, dal punto di vista della qualità, in calo.

*“La nostra forza sarebbe rafforzare la formazione, come dice la collega, ma che deve essere rafforzata continuamente”.*

Un'altra critica posta proprio sul piano formativo è sulla struttura e i contenuti della maggior parte dei testi in materia: troppe parole spese su concetti di tipo storico, già egregiamente descritti in altri manuali, lasciando poco spazio e poca sostanza alle parti più significative che dovrebbero rappresentare una “novità” conoscitiva arricchente e capace di stimolare lo sviluppo di nuove competenze.

Anche i corsi formativi organizzati ad hoc rischiano di essere poco pertinenti e utili, in quanto

il più delle volte hanno un contenuto troppo generale, rivolto a più figure professionali e poco “specializzati” in materia di Servizio Sociale.

*“Il rischio oggi è che tu vai a fare una formazione sul gruppo, ma è riferita ad altre professioni e il tuo specifico professionale viene meno, quindi dopo sei anche più attaccabile”.*

Le lacune formative potrebbero essere, almeno in parte, ricondotte al fatto che il Servizio Sociale italiano, come afferma lo stesso gruppo, è relativamente “giovane” e le sue basi sono state importate dal mondo anglosassone.

*“Noi un modello di Servizio Sociale italiano non ce lo siamo mai costruiti”.*

L’assistente sociale, quindi, per acquisire maggiore forza e per riuscire a guadagnare maggiori spazi rappresentativi e di azione, deve puntare sulla propria formazione, in modo da rafforzare al massimo quegli aspetti che, agli occhi degli altri, rappresentato più una fragilità che una capacità aggiuntiva.

*“Noi non siamo specialisti in niente, ma questa multidisciplinarietà che è alla base della nostra professione è la nostra debolezza e la nostra forza”.*

Per concludere questa prima parte, si è proposto al gruppo una riflessione su due articoli del Codice Deontologico:

*Art. 33. L’assistente sociale deve contribuire a promuovere una cultura della solidarietà e della sussidiarietà, favorendo o promuovendo iniziative di partecipazione volte a costruire un tessuto sociale accogliente e rispettoso dei diritti di tutti [...].*

*Art.37. L’assistente sociale ha il dovere di porre all’attenzione delle istituzioni che ne hanno la responsabilità e della stessa opinione pubblica situazioni di privazione e gravi stati di disagio non sufficientemente tutelati, o di iniquità e ineguaglianza.*

Il fine di questo passaggio, che esula in parte dalla traccia principale della ricerca, è quello di aprire una finestra sugli ideali, i valori e la vocazione del Servizio Sociale, non solo rispetto alla

diretta utenza, ma a livello globale come professione che è nata fondandosi su aspirazioni orientate su larga scala.

*“Questa seconda parte<sup>62</sup> è più complessa, nel senso che è un pezzo di storia, cioè noi siamo nati con una forte vocazione di difesa dei diritti; ora invece è molto più strategica questa cosa. Andiamo a vedere se determinate fasce hanno bisogno di qualcosa e possiamo evidenziarlo all’Amministrazione che può optare di procedere in un senso o nell’altro; ma si fa molta fatica ad incidere sulle politiche”.*

*“Lei è schiacciata dalla sanità, noi siamo schiacciate dalla parte politica. Pur restando dentro dei canoni stretti di codice deontologico, abbiamo delle linee guida che ci vengono date dalle amministrazioni”.*

*“Si muove l’Ordine Nazionale ad evidenziare alcuni aspetti, alcune criticità. Noi dobbiamo farlo nel modo più formale possibile: avvisando le amministrazioni dal basso, lavorando con l’Ordine [...] Non è che abbiamo abbandonato il campo, ma lo facciamo in modo diverso: ragionando con le amministrazioni, portando dati e informazioni, esempi, chiarimenti, ecc”.*

Dalle considerazioni appena riportate, è evidente quanto sia difficile oggi per l’assistente sociale muoversi su una scala più vasta in qualità di agente promotore di politiche sociali e interventi in linea con il suo Codice Deontologico, nonché con le stesse Dichiarazioni e Trattati sui diritti umani, senza rischiare di contraddire apertamente l’Amministrazione o l’Ente per cui lavora. La questione si fa ancor più delicata se si considerano il clima molto serrato ed ostico che sempre più si sta affermando non solo in Italia, ma anche in Europa. Un clima di disagio, diffidenza, paura, rabbia e, purtroppo, anche odio.

Sebbene potrebbe essere questo il momento più opportuno, proprio perché la società sta vivendo una profonda crisi relazionale, di fiducia e di solidarietà reciproca, per riscoprire e ricostruire un Servizio Sociale protagonista e incisivo, le circostanze politiche ed economiche tendono a

---

<sup>62</sup> Riferito all’art. 37 del Codice Deontologico.

confinare la professione ad un ruolo strumentale, marginale e, a volte, anche come capro espiatorio.

*“Questo non è il momento giusto perché siamo sotto attacco. [...] In questo momento particolare è chiaro che non ha senso andare a fare delle azioni auto rappresentative; ho invece tanto bisogno di creare alleanze con chi può parlar bene di me”.*

Uno dei partecipanti del *focus group* riporta un esempio di un’esperienza professionale che descrive al meglio il terreno instabile e avverso su cui spesso il Servizio Sociale si muove. Un’esperienza in cui ad un certo punto l’azione dell’assistente sociale, che tutelava una cinquantina di profughi assicurando loro una prima accoglienza ed assistenza, si è contrapposta ad un gruppo di cittadini che si è attivato, rivolgendosi direttamente all’Amministrazione, per riappropriarsi dello spazio il cui utilizzo era ritenuto un loro diritto, ma che era stato impiegato per ospitare i profughi.

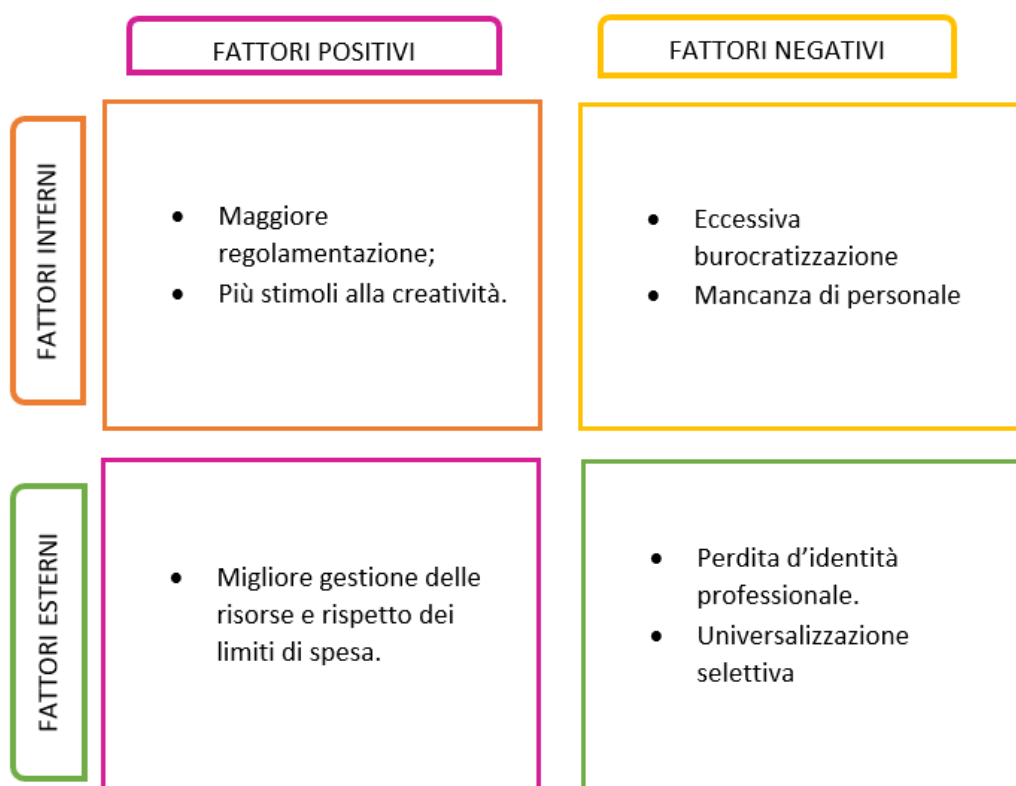
Quando l’operatore si è mosso per sottolineare l’emergenza umanitaria e l’estremo bisogno di quelle persone di ricevere una prima assistenza perché reduci da situazioni estremamente difficili e dolore, e chiedendo quindi che venisse riconosciuta loro la priorità di utilizzo dello spazio in questione, si è ritrovata ad essere messa da parte, senza poter fare altro che non assistere impotentemente all’allontanamento dei profughi, nei confronti dei quali ancora oggi nutre un grande dispiacere per come la situazione è andata a concludersi.

*“Formalmente ho fatto la cosa più giusta e ho rispettato la legge [...]... il risultato è stato che mi hanno tolto il coordinamento”.*

Contemporaneamente alla difficoltà nel riuscire a contrastare e/o modificare azioni e posizioni contrarie ai valori della professione, l’assistente sociale vive anche un periodo in cui fatica ad emergere dallo sfondo e ad avere visibilità, ad eccezione degli scandali che coinvolgono (negativamente) direttamente l’operato dei professionisti.

*“Rispetto a tempo fa, io sento che siamo poco visibili, portiamo poco il nostro pensiero. Sarebbe da pensare a dei momenti in cui il Servizio Sociale porta fuori delle cose, dicendo quali problematiche ci sono. [...] L’unica cosa che sta venendo fuori è quella degli assistenti sociali di Bibbiano e sembra che noi siamo solo quello”.*

Passiamo ora alla seconda parte del *focus group*; come preannunciato, essa si è incentrata su un’analisi SWOT creata sempre con le evidenze emerse durante le interviste. Il *focus* ha permesso di raccogliere alcuni pareri su questa suddivisione, proponendo anche letture alternative di alcuni punti.



Riassumendo in poche righe il contenuto della tabella, il neo-managerialismo ha come vantaggi o punti di forza (anche se sono sempre da contestualizzare) la capacità di:

- garantire una maggiore strutturalizzazione del Servizio, utile a creare delle linee guida che possano orientare il lavoro e facilitarlo;
- stimolare, contemporaneamente, la creatività del professionista;
- migliorare la gestione delle risorse disponibili garantendo, così, il rispetto del budget.

Dall'altro lato, il neo-managerialismo costituisce anche una sfida per il Servizio Sociale e lo sottopone a dei rischi che meritano la dovuta attenzione, in particolare:

- L'eccessiva burocratizzazione che appesantisce il lavoro dell'assistente sociale;
- La mancanza di personale dovuta alla necessità di risparmiare risorse che però incide significativamente sul carico di lavoro, oberando ulteriormente il professionista;
- La perdita d'identità professionale dovuta alla minore autonomia e discrezionalità, nonché all'eccesso di lavoro amministrativo;
- Universalizzazione selettiva dei diritti che, a dispetto dei caratteri teorici universali, si traducono in una pratica estremamente selettiva e limitata.

Nel complesso, il gruppo è d'accordo con quanto riportato nell'analisi, poiché sono questioni emerse man mano lungo tutto l'incontro. Vengono comunque poste alcune note e riflessioni. La prima riguarda l'universalizzazione selettiva, considerata come l'altra faccia della regolamentazione manageriale e normativa che è necessaria per poter lavorare con criterio. Non costituisce, quindi, necessariamente un aspetto negativo, ma piuttosto è ambivalente.

*“È una necessità, perché tu non hai bilanci infiniti”.*

Un'ulteriore nota viene posta sulla perdita d'identità professionale, che è sentita a livello generale dagli assistenti sociali. L'attenzione si pone su una visione identitaria più sottile e complessa che pone una riflessione sulla stessa costruzione e formazione della professione, anche considerando il contesto esterno della società.



*“Io non la chiamerei perdita d’identità... perché per perderla bisogna prima averla. A me sembra che ci sia una difficoltà continua nel definire la nostra identità. [...] Io credo che il fattore negativo, più che la perdita d’identità, perché non saprei quale sia l’identità ideale, sia la difficoltà a ridefinire la professione con dinamicità rispetto ai mutamenti sociali”.*

## Parte terza - Riflessioni conclusive

### 6. Assistente sociale: custode del benessere sociale.

#### 1. Servizio Sociale: quale futuro all'interno del neo-managerialismo?

Conoscere, comprendere ed interpretare il neo-managerialismo e come esso agisca all'interno dei servizi socio-assistenziali non è né semplice, né immediato.

Durante il presente elaborato sono stati presentati quelli che nella teoria risultano essere i punti di forza, ma anche di debolezza, di questo tipo di approccio; allo stesso tempo la piccola e circoscritta ricerca effettuata ha tentato di attuare una verifica empirica di quanto rilevato dalla letteratura prodotta sul tema.

I casi analizzati non hanno caratteristiche di stampo manageriale così marcate e visibili da poter affermare che il neo-managerialismo abbia esteso la sua predominanza in modo assoluto; benché molti degli aspetti dovuti ad un'impostazione e gestione sempre più managerialista dei Servizi siano ben evidenti, la loro portata e la loro incisività non sono tali da inquadrare questi servizi come interamente funzionanti secondo modelli di *management*.

Questo è sicuramente dovuto al territorio estremamente piccolo di alcune realtà (infatti di fronte a servizi di più ampia portata la situazione muta non di poco), che consente una gestione del servizio sociale fondata su una stretta collaborazione, ma a volte anche di fiducia, tra gli assistenti sociali e gli apparati politico-amministrativi da cui dipendono. Questo tipo di rapporto tra le due parti consente un'ampia autonomia professionale che si traduce anche nel rispetto e nell'apprezzamento delle competenze tecniche e professionali dell'assistente sociale. È fondamentale però, ribadire che questo particolare contesto è stato spesso costruito in diversi anni di stretto lavoro che in molti casi ha coinvolto sempre le medesime persone, ciò ha creato condizioni sicuramente rilevanti e positive per l'intera organizzazione/ente.

L'aspetto manageriale che ricade in modo decisivo ed evidente sugli assistenti sociali, ma sull'intera amministrazione pubblica in generale, è l'alto grado di burocratizzazione che ha seguito un continuo *crescendo* negli ultimi anni. Le mansioni amministrative, unite alla

mancanza di personale, impiegano al professionista diverso tempo. Questo implica, per gli assistenti sociali che ricoprono ruoli organizzativi o di responsabilità, un limitatissimo contatto con la parte più operativa e *professionale* del Servizio Sociale; mentre per gli assistenti sociali territoriali, l'eccesso di burocratizzazione ricade direttamente sulla loro possibilità di far fronte alla molteplicità dei casi in carico, alcuni dei quali risultano anche particolarmente complessi.

Ulteriore dato tipicamente manageriale rilevato è il controllo minuzioso del budget e l'attenta suddivisione delle risorse disponibili, le quali devono essere distribuite secondo piani prefissati e ben stabiliti, in modo da assicurare una copertura continua delle spese da sostenere. Per quanto riguarda la loro quantità, essa sembra aver ricevuto una sostanziale riduzione soprattutto all'interno dell'Azienda sanitaria, mentre i diversi enti comunali sembrano aver accusato meno il colpo, almeno se si considera strettamente la disponibilità di fondi; diverso è se si considerano le disponibilità di personale e prettamente strumentali. In particolare, a pesare di più è e proprio il personale fortemente ridotto che, se da un lato costituisce indubbiamente un risparmio per l'ente, dall'altro sovraccarica di lavoro gli assistenti sociali che non di rado si ritrovano a svolgere "mansioni extra".

Riassumendo, quindi, si tratta di un neo-managerialismo dai tratti ancora multiforme che si presenta con modalità ed intensità non sempre facilmente captabili.

Concluso l'intero percorso, sorgono spontanee alcune domande a cui, forse, non è possibile rispondere in modo netto: può il Servizio Sociale con la sua deontologia professionale e i suoi valori e principi fondativi essere compatibile con il neo-managerialismo? Il Servizio sociale è in grado di contrastare (anche a livello globale) gli effetti negativi del neoliberismo, come l'aumento delle disuguaglianze, dei disagi sociali e dell'individualizzazione estrema? Per quanto riguarda il primo quesito, partiamo dall'affermazione di uno degli intervistati durante la prima fase della ricerca, che dice: "*comprendiamo che sia una necessità, ma la subiamo*".

Una necessità perché, come già riportato diverse volte, il neo-managerialismo promette e garantisce (almeno nella teoria) una gestione ottimizzata dei servizi e del tempo stesso dell'operatore, in cui schemi, procedure e rendiconti sono necessari per coordinare al meglio gli interventi tra la scarsità delle risorse e i bisogni sempre più complessi ed ampi che l'utenza presenta quotidianamente. La gestione manageriale è essenziale per "far quadrare i conti" e impedire all'organizzazione di collassare su sé stessa, oberata da un peso assistenziale che altrimenti le sarebbe impossibile reggere. Il tentativo di creare regolarità e stabilità all'interno

di una professione tipicamente caotica e ad alto tasso di imprevedibilità quale è quella dell'assistente sociale, rappresenta una sicurezza di primaria importanza per il Servizio sociale stesso.

Contemporaneamente alle certezze che il neo-managerialismo può offrire, si fanno strada anche dei pericoli non trascurabili. Il primo è sicuramente quello di una ridefinizione (o deformazione) professionale, in cui l'assistente sociale rischia di perdersi all'interno di un tortuoso labirinto burocratico e gestionale che lo rallenta, o lo svia totalmente, dal perseguimento dei suoi obiettivi: il benessere dell'utente e il pieno rispetto della sua persona, l'abbattimento delle discriminazioni e delle disuguaglianze, in particolar modo se di natura istituzionale e strutturale.

Payne descrive così le “incompatibilità” valoriali tra managerialismo e servizi sociali: *“Managerialism support values of efficiency, economy and effectiveness rather than values of fairness, justice, participation and rights to representation. This is because the underlying political and economic philosophy is individualism [...]”*.<sup>63</sup>

In perfetta sintonia con l'individualismo neoliberista, in cui la persona è incoraggiata ad essere indipendente, ad occuparsi prioritariamente, e tramite i propri mezzi, dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni che possono facilmente essere soddisfatti all'interno del libero mercato, il managerialismo intende replicare nei servizi pubblici e assistenziali le medesime dinamiche. In questo modo vengono messi da parte tutti i *clients* che non hanno le risorse utili per poter scegliere a piacimento ciò che desiderano. Ma il più evidente contrasto è proprio di natura “ideologica”: da una parte si lotta per un individualismo sempre più libero, dall'altro le politiche pubbliche si orientano alla collettività, ad una responsabilità sociale condivisa nella lotta per i diritti di tutti.

Altra incompatibilità è relativa alla difficile applicazione, se non impossibile, delle pratiche managerialiste di tipo privatistico all'interno del settore pubblico. L'efficienza, ad esempio, che è facilmente valutabile e quantificabile nel privato in quanto misurata in base al profitto raggiunto, che di fatto costituisce il suo principale obiettivo; all'interno dei servizi pubblici, quelli socio-assistenziali in particolar modo, lo stesso metro di misura non è applicabile. Le differenze strutturali dei due settori si traducono, ovviamente, anche in un diverso rapporto con i rispettivi *clienti*; per quanto il neo-managerialismo tenti di creare una perfetta simmetria da utente del servizio sociale e consumatore all'interno del mercato, magari mosso anche da giuste prospettive di aumentare la loro consapevolezza e partecipazione, rimane di fatto

---

<sup>63</sup> Payne M. (2000), *Anti-bureaucratic social work*, Venture press, Birmingham, pag. 31.

un'impossibilità intrinseca di rendere i due *clients* perfettamente conformi. Payne spiega, infatti, che “*in the private sector, consumers are regarded as a bundle of desires which can be stimulated by advertising and than satisfied. [...] However, the consumer in public services [...] is a citizen with rights. [...] Also, many public services, such as child protection, are compulsory or regulatory and supplied against the will of the client*”.<sup>64</sup> Quindi, ricapitolando, mentre il settore privato ha come obiettivo la soddisfazione del proprio consumatore in modo egli possa continuare a cercare nel mercato la soddisfazione ai suoi desideri/bisogni/aspirazioni.

I servizi pubblici, invece, perseguono (o dovrebbero perseguire) un fine diverso, in cui l'utente trovi gli strumenti e il sostegno con cui costruire per sé stesso e per gli altri un benessere sostenibile e di lungo periodo. Questo è ancor più vero se parliamo di servizi estremamente importanti, come l'istruzione, la sanità o servizi socio-assistenziali.

Se consideriamo le criticità riportate da Payne, nonché quelle emerse in vari contesti in cui il neo-managerialismo è stato applicato quasi incondizionatamente, sembrerebbe che la risposta più ovvia al primo quesito posto sia negativa e, cioè, che il servizio sociale non può essere compatibile, in termini di valori e pratiche, con un'impostazione strettamente managerialista. Ma se davvero il *management* è essenziale, come qualcuno sostiene, al buon funzionamento dei servizi sociali, in particolare in quest'era di scarse risorse e molteplici problematiche, qual è la soluzione? In che modo è possibile uscire da un'*impasse* che perpetua all'infinito gli stessi dilemmi e le stesse criticità, anche se pur garantendo un minimo di garanzie operative e di funzionamento?

Il problema, e forse la soluzione, potrebbe risiedere in quelle caratteristiche così rigide e inflessibili che ha reso il managerialismo efficace in ambito privato. Perché è proprio questa rigidità a cozzare con l'alta variabilità, quasi caotica, tipica del servizio sociale. La questione su cui focalizzarsi, forse, non è il managerialismo in sé, ma le modalità con cui esso viene applicato ad un mondo con cui, di fatto, non è compatibile.

Se è vero che il servizio sociale necessita di maggiore regolarizzazione, stabilità, di maggiore attenzione agli utenti e alla soddisfazione per servizi loro offerti, nonché ad un'attenta distribuzione delle risorse; è anche vero che non può mettere in ombra la sua professionalità, i suoi valori e la sua deontologia nel tentativo di avere maggiore sicurezza o di essere più compatibile con il modello politico ed economico neoliberista.

---

<sup>64</sup> Payne M. (2000), *Anti-bureaucratic social work*, Venture press, Birmingham, pag. 30.

Pertanto, una via più efficace sul lungo periodo, nonché più sostenibile, potrebbe essere quella in cui le pratiche managerialiste si adattano al servizio sociale, e non viceversa. Nel senso che il controllo del budget, la burocratizzazione, la standardizzazione e il rendiconto non possono prevalere sulla relazione operatore-utente, sui valori del servizio sociale e sui suoi obiettivi, anche quelli di più ampio raggio.

In questo dovrà avere un ruolo importante la formazione che gli assistenti sociali riceveranno; come sottolineato all'interno della stessa ricerca, senza una formazione adeguata che formi professionisti sempre più competenti, riflessivi e con capacità anche di tipo manageriale, nell'augurio che riescano a fondere, nel modo più opportuno e costruttivo possibile, queste due aree così distanti tra loro.

## 2. Welfare state: il grande sacrificio al neoliberismo

Entriamo nel merito del secondo quesito, cioè alla capacità del servizio sociale nel riuscire ad arginare gli impatti negativi del neoliberismo, i quali sono sempre più evidenti man mano che passano gli anni. La realtà dei fatti ha dimostrato che la deregolamentazione del mercato non ha avuto gli effetti sperati ma, anzi, ha acuito in modo estremo le sue disfunzioni, ricadendo pesantemente sull'economia globale. Lo stesso vincitore del premio Nobel per l'economia del 2001, Joseph E. Stiglitz ha sottolineato il paradosso di una regolamentazione non voluta ed evitata, ma poi attuata *in extremis* di fronte alla crisi:

*“i regolatori avevano erroneamente pensato, essendo l'economia «sopravvissuta» tanto magnificamente, che i mercati funzionassero bene da soli e che non vi fosse alcuna necessità di regolamentazione, ommettendo però di osservare che questi ultimi si erano salvati grazie al massiccio intervento del governo nell'economia”*.<sup>65</sup>

È evidente che l'intervento statale avviene in ogni caso, pertanto sarebbe forse opportuno che determinate questioni di rilevanza sociale e fondamentali per il benessere dei cittadini rimanessero da esso gestiti, garantiti e tutelati.

Ciò non significa che non ci debba essere anche un secondo welfare o agenzie private che si occupano e promuovono del benessere collettivo, ma è fondamentale che lo Stato si assuma un ruolo prioritario, proprio per tutelare tutte quelle fasce che altrimenti rimarrebbero escluse,

---

<sup>65</sup> Stiglitz J. E. (2010), Bancarotta, l'economia globale in caduta libera; Einaudi, Torino.

nonché gli stessi lavoratori che già stanno sperimentando un ribasso dei loro diritti, sempre nella logica di privilegiare l'idea di un mercato autonomo.

È chiaro che è lo Stato in prima linea a dover assumersi determinate responsabilità e tentare un approccio diverso rispetto alla forte predominanza del neoliberismo. Sembrano tutte controversie che stanno ben al di sopra del servizio sociale e in parte è vero, ma è comunque importante per la professione stessa e l'intera società, che esso non si lasci mettere da parte. Il servizio sociale si occupa in prima linea e forse più di qualsiasi altra professione dei disagi sociali, della povertà, delle disuguaglianze, della miseria; di conseguenza ha un importantissimo ruolo nel mettere in evidenza queste realtà e partecipare in prima linea all'ideazione di soluzioni e progetti che possano attenuare, a livello strutturale, tali precarietà.

Il welfare state ha decisamente cambiato registro in relazione al suo rapporto con l'economia e la cittadinanza stessa, abbracciando sempre più le logiche del neoliberismo, cedendo parte delle sue stesse funzioni al mercato e appellandosi sempre più alla responsabilità dei suoi cittadini, evidenziando il loro dovere a sacrificare un po' della loro sicurezza lavorativa per rendere l'economia più florida, a beneficio di tutta la collettività.

Negli ultimi anni, quindi, il welfare si è fortemente orientato a rimodulare le sue azioni per far sì che fossero più congrue con le necessità della nuova economia, andando così ad indebolire buona parte dei diritti sociali; in questo è stato favorito una disgregazione e frammentazione sociale oggi ben evidente.

L'enormità del disagio sociale che si fa sempre più acuto è un chiaro segnale che la situazione sia sfuggita di mano, in quanto si sono volute dare soluzioni semplicistiche e matematiche a temi estremamente complessi, in continua evoluzione, in cui il benessere e la felicità di una persona dipendono da una varietà così estrema di contingenze che non è plausibile ridurle tutte ad un buon ritorno economico.

Secondo Bauman, il welfare state dovrebbe ritornare ai principi etici su cui può ricostruire nuovo consenso e nuovo supporto, quindi, sarebbe da *“riaffermare con esplicita audacia la ragione etica del welfare state, l'unica di cui questo ha bisogno per giustificare la propria presenza in una società umana e civilizzata. Non c'è alcuna garanzia che l'argomento dell'etica incida più di tanto, in una società in cui la competitività, le stime di costo-beneficio, il profitto e gli altri comandamenti del libero mercato regnano supremi [...] Ma tale garanzia non può essere trovata da nessuna parte, e dunque l'argomento di ordine etico rappresenta l'unica linea*

*difensiva dello Stato sociale rimasta*".<sup>66</sup>

La qualità di vita che lo Stato garantisce ai suoi cittadini si dovrebbe misurare a partire dallo stato di benessere degli ultimi, dei più deboli. Una società civile che intende perseguire la felicità dei suoi membri deve assicurare la piena tutela e garanzia dei diritti sociali, poiché senza di essi non vi sarebbe nemmeno la possibilità di un pieno godimento ed esercizio dei diritti civili e politici a livello universale. Nell'ottica dell'indivisibilità dei diritti, tutte le parti sono fortemente interconnesse e, senza la piena sussistenza di una, il tutto si incrina mettendo a rischio l'intero sistema.

In riferimento alla professione di assistente sociale, il neoliberismo ha tentato di confinarla ad un ruolo più residuale, relegando la sua operatività ai margini della società in cui poter assumere una funzione di controllo e contenimento di tutti quelli che non saranno mai assimilabili all'interno del nuovo sistema e che rimarranno perennemente esclusi,<sup>67</sup> *outsiders*.

Il servizio sociale deve attuare una profonda riflessione su ciò che esso rappresenta e quale sia il suo ruolo all'interno delle politiche che lo Stato adotta, in quanto esso è nato come parte integrante del welfare state all'interno del nuovo stato-nazione postbellico che ha avuta proprio la funzione di garantire stabilità socio-politica al suo interno.

Soprattutto, l'assistente sociale deve assumere maggiore coscienza di sé e della sua professione, senza lasciare ad altri il potere di definirlo. Questa è una necessità che emerge tra gli stessi professionisti ed è stata espressa anche nelle interviste fatte durante la ricerca. Importante è, in tal proposito, il concetto ribadito da uno degli intervistati:

*"Innanzitutto, bisogna definire, non tanto cosa fa, ma chi è (l'assistente sociale). Le parole sono importanti, perché se non si definiscono i professionisti all'interno dei servizi, c'è il rischio che altri definiscano chi è l'assistente sociale"*.

*(Assistente sociale territoriale - Veneto).*

---

<sup>66</sup> Bauman Z., Sono io il custode di mio fratello? in Etica e lavoro sociale nella società globale; <https://skat.ihmc.us/rid=1MRW1S02T-8J80HD-WB/ZYGMUNT%20BAUMAN,%20Sono%20forse%20io%20il%20custode%20di%20mio%20fratello.pdf>.

<sup>67</sup> Lorenz W. (2010), Globalizzazione e Servizio sociale in Europa, Carocci, Roma.



Per concludere, ritornando al compito dell'assistente sociale, alla sua utilità sociale in senso lato, interessante è quanto enuncia uno degli articoli del Codice Deontologico svedese:

*“Le responsabilità professionali dell'assistente sociale non sono limitate al proprio lavoro e al proprio posto di lavoro. [...] La responsabilità non è limitata nemmeno alla propria società nazionale, del suo Paese. Dovunque vi siano forme di ingiustizia, sociali e di altro tipo, l'assistente sociale ha il dovere di contrastarle”*.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Banks S. (2011), *Etica e valori nel servizio sociale - dilemmi morali e operatori riflessivi nel welfare mix*, Erickson, Trento. pag. 79.

# Bibliografia

- Acocella, I. (2015). *Il focus group, teoria e tecnica*. Milano: FrancoAngeli.
- Aucoin, P. (2005, 3). Administrative Reform In Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 115 - 137. doi:10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x
- Bancks, S. (2011). *Etica e valori del servizio sociale - dilemmi morali e operatori riflessivi nel welfare mix*. Trento: Erickson.
- Banks, S. (2008). Critical commentary : social work ethics. *British journal of social work*, 1238-1249.
- Bauman, Z. (2003). Sono forse io il custode di mio fratello? In F. Folgheraiter, *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*. (p. 37 - 48). Trento: Erickson.
- Becchi, P. (2009). *Il principio di dignità umana*. Brescia: Morcelliana.
- Berlotti, T. (2014, 3). Il servizio sociale negli anni della crisi: riduzione delle risorse e impatto sulla professione. *Autonomie locali e servizi sociali*, 491-510. doi:10.1447/79287
- Bezzi, C. (2013). *Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di focus group, brainstorming, Delphi e altre tecniche*. Milano: FrancoAngeli.
- Castro, M. (2016, 1). Managerialismo e professionalismo nei servizi di welfare. La formalizzazione del manager sociale. . 4. *Cambio*, 4. doi:10.13128/cambio-19237
- Cataldi, S. (2009). *Come si realizzano i focus group*. Milano: FrancoAngeli.
- Ciucci, R. (2016). *Il servizio come professione, assistenti sociali e cittadini nella crisi del welfare*. Pisa: Pisa University press .
- D'Atri, F. (2017, 1). The Social Service between Values and Welfare Policies. *Science & Philosophy*, 5, 73 - 90. doi:http://dx.doi.org/10.23756/sp.v5i1.329
- Dominelli, L. (2003). Globalizzazione e neoliberismo: come cambia il lavoro degli operatori sociali. In F. Folgheraiter, *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà* (p. 49-66). Trento: Erickson.
- Fargion, S. (2009). *Il Servizio Sociale - Storia, temi e dibattiti*. Laterza.
- Ferrario, P. (2014). *Politiche sociali e servizi, metodi di analisi e regole istituzionali*. Roma: Carrocci.

- Folgheraiter, F. (2003). *La liberalizzazione dei servizi sociali - le professioni di aiuto fra concorrenza e solidarietà*. Trento: Erickson.
- G. Spolander, L. E. (2016). Social work and macro-economic neoliberalism: beyond the social justice rhetoric. *European Journal of Social Work*, 19(5), 634–649. Tratto da <http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2015.1066761>.
- Gardini, E., & Ferraro, S. (2015). I professionisti del sociale - Crisi del welfare state, crisi economica. *Cambio*, 107 - 121.
- Gui, L. (2004). *Le sfide teoriche del servizio sociale*. Roma: Carrocci.
- Krueger, R., & Casey, M. A. (2015). *Focus group - A practical guide for Applied Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Lipsky, M. (1980, expanded edition 2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lorenz, W. (2010). *Globalizzazione e Servizio Sociale in Europa*. Roma: Carrocci.
- Moon, J. D. (1988). Introduction: Responsibility, rights, and welfare, In Responsibility, rights, and welfare: The theory of the welfare state. (J. D. Moon, A cura di) *Westviewpress*, pp. 1-15.
- N. Negri, C. S. (2000, 2). Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale. *Stato e mercato, Rivista quadrimestrale*, 175-210. doi:10.1425/446
- Payne, M. (1998). *Case management – la costruzione dei piani assistenziali individualizzati nelle cure di comunità*. Trento: Erickson.
- Payne, M. (2000). *Anti-bureaucratic social work*. Birmingham: Venture press.
- Ponticelli, M. d. (2010). *Nuove prospettive per il servizio sociale*. Roma: Carrocci.
- Rodotà, S. (2001). *La Carta come atto politico e documento giuridico in Riscrivere i diritti in Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Rodotà, S. (2012). *Il diritto di avere diritti*. Bari: Laterza.
- Rodotà, S. (2014). *Solidarietà, un'utopia necessaria*. Bari: Laterza.
- Ruggeri, F. (2013). *Stato Sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del Servizio Sociale*. Milano: FrancoAngeli.
- Sandel, M. J. (2013). *Quello che i soldi non possono comprare*. Milano: Feltrinelli.
- Saunders, P. (1986, II° ed). *Social Theory and the Urban Question*. Londra: Hutchinson.
- Sicora, A. (2014, 1). Neoliberismo e servizio sociale in Italia: spunti per una pratica riflessiva. 51-63. *Rassegna di Servizio Sociale*, 51-63.

- Spolander, G., Engelbrecht, L., Martin, L., Strydom, M., Pervova, I., Marjanen, P., . . .  
 Adaikalam, F. (2014). The implications of neoliberalism for social work. *International Social Work*, 301 - 312.
- Stglitz, J. E. (2010). *Bancarotta, l'economia globale in caduta libera*. Torino: Einaudi.
- Tousijn, W., & Cataldi, L. (2013). Quale managerialismo all'interno dei servizi sociali? Una riflessione a partire da una ricerca in corso.
- Tousijn, W., & Cataldi, L. (2015, 2). Quale managerialismo nei servizi sociali? Considerazioni critiche. *Polis, Ricerche e studi su società e politica*, 157-190. doi:10.1424/80581
- Tsui, M. e. (2004). Gone with the Wind . *British Journal of Social Work*, 34(3), 437-442.

## Sitografia

- <https://www.unipa.it/persona/docenti/c/salvatore.costantino/.content/documenti/--LIMPLEMENTAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE.pdf>.
- [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/itn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf).
- [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).
- [https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/italy\\_codicedeontologico.pdf](https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/italy_codicedeontologico.pdf).
- <http://www.gianfrancobertagni.it/materiali/filosofiacritica/storianeoliberalismo.pdf>.
- <https://skat.ihmc.us/rid=1MRW1S02T-8J80HD-WB/ZYGMUNT%20BAUMAN,%20Sono%20forse%20io%20il%20custode%20di%20mio%20fratello.pdf>.
- <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>