

TESTIMONI DI SPERANZA: LUOGHI DI IMPEGNO

ASSEMBLEE TEMATICHE

POLITICHE SOCIALI: FAMIGLIE E POVERTÀ IN ITALIA E IN EUROPA

FABIO FOLGHERAITER

Docente di Metodi e tecniche del servizio sociale
Università Cattolica di Milano

La realtà attuale del welfare in Italia e in Europa, come dei cambiamenti in atto, è difficile da decifrare. In generale comunque è chiaro che se l'impianto del vecchio *welfare state* (lo Stato che garantisce il welfare attraverso una regia centralizzata ed organica) ancora tiene, il sistema si va lentamente ma inesorabilmente disarticolando in linea con le previsioni dei postmoderni.

Dentro le singole comunità locali le prassi sono disarticolate, espressione di differenti modelli ideali di riferimento, e spesso anche confusamente affastellati.

La tesi che da anni con qualche fatica mi sforzo di portare avanti è che il modello logico di welfare che - quando lo si vede attuato con coerenza - evidenzia il maggior grado di qualità sociale e che si dimostra più confacente con è quello che va sotto il nome di **welfare societario relazionale** (*welfare society*), *sottintendendo che il benessere è funzione della società intera, con un virtuoso sinergismo tra elementi istituzionali e comunitari.*

Ma ci chiediamo: in seguito al cedimento del modello istituzionale puro, si può dire che stiamo andando verso l'affermazione di uno stile societario (sussidiario e relazionale) di produzione del benessere?

Sappiamo ormai molto bene a questo proposito, perché è ormai esperienza comune, che la sponda alternativa al *welfare state*, a cui un gran numero di addetti ai lavori in questo momento pensa che sia giusto approdare, non è il caldo e accogliente "mondo della vita" tipico delle comunità locali, bensì l'impersonale e freddo *mercato*.

La dicotomia in gioco è, per stare ai termini che leggiamo sempre sui giornali, tra *statalisti* e *liberisti*. Da un lato vi sono i fautori della tradizionale e rassicurante responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche rispetto al benessere dei cittadini, dall'altra parte della barricata vi sono i fautori della più ampia e completa responsabilizzazione degli individui consumatori entro logiche di mercato.

Questa è la esplicita battaglia in corso. Ed in mezzo a questa battaglia la comunità è un terzo incomodo, per così dire, che si nomina spesso in senso retorico ma che in realtà non si sa bene che cosa ci faccia lì in mezzo. Essa rientra solo tangenzialmente nelle preoccupazioni dei principali combattenti, i *policy maker* e operatori dei servizi sociosanitari, impegnati nelle vecchie trincee ideologiche della “destra” e della “sinistra”.

Negli anni ottanta e novanta il liberismo è stato, in Europa e in molti Paesi del mondo, il cavallo di battaglia su cui molti si sono aggrappati, sperando che potesse essere vincente. Si sono aggrappati non solo i tradizionali partiti conservatori ma persino anche i laburisti, che hanno cercato di intercettare il voto della classe media incorporando nei loro programmi molte suggestioni neoliberali –come la flessibilità, la concorrenza, l’efficienza, la meritocrazia, ecc. Nel mirino di una critica piuttosto spietata ed ad ampio spettro, sollecitata dai fantasmi di regressione economica portati dalla globalizzazione, sono entrate tutte le caratteristiche distintive del vecchio *welfare state* postbellico: le garanzie, i diritti, la solidarietà collettiva, le autorità professionali e così via.

Il mercato è senza dubbio il congegno più efficiente che oggi si conosca per creare efficienza: le agiate condizioni di vita delle società occidentali (comparate con quelle ad economia pianificata) lo dimostrano ampiamente. Tutti possiamo constatare che le fabbriche di automobili o di abbigliamento o di telefonini vengono “costrette” ad essere efficienti dalla concorrenza, cioè dal fatto di fluttuare in un mercato che non perdona i loro errori. Essendo ciò evidente, si è pensato di estendere senza tanto riflettere anche al campo dei servizi sociali questo tipo di logica.

Il ragionamento neoliberale è pressappoco di questo tipo: i servizi sociali, pur a fronte di costi crescenti e ad un certo punto forse non più sostenibili, non riescono a conseguire le loro *mission*. Falliscono i loro obiettivi strategici: non riescono a tenere sotto controllo i comportamenti devianti; non garantiscono condizioni di vita adeguate a chi non è in condizione di vivere autonomamente; non garantiscono equità, nel senso che “coccolano” oltremodo gli inclusi nel sistema pubblico delle cure, mentre molti cittadini in stato di bisogno non vi rientrano o non vogliono rientrarvi per paura della stigmatizzazione; creano sacche di garanzia ai propri lavoratori interni, i quali tendono a operare nello spirito delle burocrazie e quindi a organizzare il lavoro centrandolo sulle loro esigenze o sui loro interessi professionali piuttosto che sulle reali necessità delle persone assistite.

Dal pensiero neoliberale si è prodotta una diagnosi durissima contro il sistema pubblico di protezione sociale. Si è cercato di spiegare le cause del disastro da loro rappresentato imputando il tutto alla mancanza di concorrenza tra i servizi e alla troppa sicurezza che vi regna all’interno tra gli addetti ai lavori (tra i manager e gli operatori) dato che il finanziamento della struttura è comunque assicurato.

Questo tipo di diagnosi grossolana (anche se non priva di verità) porta ad una terapia direttamente conseguente: per dare efficienza ai servizi pubblici socio-assistenziali ci vuole più concorrenza (più mercato). Bisogna introdurre una vera competizione tra i cosiddetti erogatori (*provider*) di servizi sociali personali (e anche sanitari). Essi vanno visti non più come strutture burocratiche o semi burocratiche, quali possono essere ritenute ancora, per certi aspetti, non solo i servizi pubblici ma anche molte stesse strutture di Terzo settore. I servizi erogatori debbono essere intesi – così dicono i liberisti – come aziende autonome che hanno la responsabilità di guadagnarsi il bilancio annuo di sopravvivenza attraverso fatturazioni di prestazioni efficienti e sensate a vari committenti o consumatori/clienti. Il consumatore ideale sarebbe ovviamente l’utente o la famiglia, ma il più delle volte le pre-

stazione saranno acquistate dallo Ente pubblico attraverso gare d'appalto competitive teoricamente dure.

Questi ragionamenti ci sono ormai familiari perché i sentori di questa prospettiva sono ormai diffusi in Italia. Devo solo dire che, per nostra sfortuna (o per fortuna, a seconda dei punti di vista) esistono non poche complicazioni che rendono difficoltosa nel nostro Paese, e in molti altri, l'applicazione del modello liberista, così chiaro e semplice in sé.

La complicazione più evidente è che c'è già... il welfare state. Lo stato sociale è tenacemente radicato nella nostra società fino ad esserne parte costitutiva. La struttura dei servizi pubblici è così profondamente entrata nelle nostre vite di cittadini moderni che non si può toglierla di colpo sulla base di un atto d'imperio. Ammesso pure che si possa farlo, sarebbe un atto ben rischioso (anche politicamente, perché chi azzardasse questa manovra perderebbe le elezioni successive).

Dove c'è un forte welfare di Stato, non c'è un mercato consistente, perché la gente non ha motivo di comprare ciò che è le viene elargito gratuitamente. Pertanto, quindi, togliere di netto l'apparato pubblico, vuol dire restare senza servizi, perché il mercato è una creazione progressiva di lungo corso e non è in grado di subentrare all'istante con le sue offerte.

Nel campo della assistenza sociale il passaggio dallo Stato (dove esso è il monopolista della offerta di servizi) al mercato (laddove esso è assente e non ha basi autonome) è molto delicato perché le motivazioni che dovrebbero spingere degli imprenditori ad investire in questo settore sono molto labili e controverse, ed anche perché i bisogni sono spesso così urgenti e complicati che non è pensabile semplicemente di togliere i servizi pubblici e aspettare che il mercato con comodo si organizzi attraverso proprie dinamiche spontanee, lasciando un vuoto indefinito. E' necessario che il passaggio sia concomitante: quando lo Stato si ritira, ritagliando per sé un ruolo sovrastante di controllo e di indirizzo (*governance*), il mercato nello stesso tempo dovrebbe farsi avanti. Ma questo sincronismo è difficile da realizzare, così come è difficile pensare che il mercato, seppur con calma, arrivi a coprire tutti i bisogni di cura presenti nelle società occidentali.

Potremmo allora tentare di dire, tornando al nostro tema: se il mercato puro nel sociale non è possibile, nonostante qualcuno ci crea ancora, la strada sembrerebbe aperta per passare rapidamente alla "welfare community". In realtà le cose non sono così semplici. Tra lo Stato puro e il mercato puro c'è di mezzo una possibilità logica più sfumata che è quella dei *quasi mercati*, ovvero dei *mercati interni* alla PA, un ingannevole adattamento che rende più ingarbugliate le cose e sposta in la nel tempo la possibilità di una chiara evidenza dei limiti del mercato (e più in generale della mercificazione) nel campo socio-assistenziale.

Dal welfare state in realtà noi siamo destinati a passare, e starci per chissà quanto tempo, in una configurazione ibrida di *policy*, che è si può definire *welfare mix*.

Lo Stato non potendo dismettere tutta la gestione dei servizi affidandola ad un mercato che non c'è, né tantomeno potendo ritirare i finanziamenti al sistema complessivo, cercherà di riprodurre artificialmente un sistema competitivo tra erogatori di varia natura (*mix*), *profit* e *non profit*. Qualsiasi organizzazione che voglia intraprendere nel sociale sarà costretta a lottare con altre per accedere alle risorse finanziarie che lo Stato erogherà in teoria al più efficiente, a chi riuscirà a prevalere nelle gare d'appalto. Lo stato farà la valutazione e deciderà gli acquisti di prestazioni assistenziali da "privati", cioè da erogatori au-

tonomi, non legati strutturalmente alla pubblica amministrazione bensì fluttuanti in una sorta di mercato *sui generis* ricreato ad hoc all'interno del comparto pubblico. Tale mercato è "artificiale": un vero mercato prevederebbe che i consumatori (gli utenti) acquistassero loro direttamente le prestazioni dagli erogatori che preferiscono, con piena libertà di scelta. Nel modello del mix invece compra lo Stato e poi eroga grosso modo come nel modello precedente (la differenza è che lo Stato non produce più i servizi che eroga, ma appunto li compera – per così dire – già confezionati).

L'artificiale mercato interno alla pubblica amministrazione, ricreato intenzionalmente per avere almeno un po' di concorrenza tra le strutture private che esplicano funzioni pubbliche, è un "quasi mercato" o un mercato *sui generis* appunto perché il compratore che esercita la pressione comparativa stimolatrice di concorrenza è lo Stato in forma diretta. E' nota e sperimentata anche la variante dei *voucher*, la strategia di mettere in mano al consumatore finale del denaro canalizzato che può essere speso nell'acquisto discrezionale di una certa prestazione (o di una certa ristretta gamma di esse). Anche in questo caso siamo nel quasi mercato perché il mercato vero prevederebbe che il compratore usi risorse proprie e libere, mentre con i voucher socio-assistenziali il consumatore è fortemente condizionato da una pianificazione a monte. In molti casi è comunque costretto a farsi guidare da un esperto per arrivare a capire e decidere che prestazioni comprare (nella logica nota del *case management*).

Nel quasi mercato abbiamo dunque l'ente pubblico che è il perno del sistema e poi attorno una certa quantità di attori privati "esecutori" per così dire, fornitori di prestazioni specifiche che, se sono state scelte dall'ente pubblico acquirente o dal consumatore con il voucher in mano, si può presumere che saranno efficienti, cioè dovrebbero assicurare un equilibrato rapporto tra costi e benefici. L'introduzione dei quasi mercati dovrebbe forzare in qualche modo il sistema complessivo verso l'*efficienza*.

Nessuno può mettere in discussione l'efficienza in sé. E' senz'altro un risultato auspicabile, ma nel mondo del welfare lo è fino ad un certo punto: *troppa efficienza (laddove fosse anche davvero raggiunta) può divenire incompatibile con la qualità sociale*. Efficienza è standardizzazione e razionalizzazione, caratteristiche che servono quando la erogazione è massiva, ma che provocano distorsioni quando l'essenza della prestazione richiede la personalizzazione, o meglio la centratura sul micro contesto sociale fruitore del benessere esperito. La disponibilità di prestazioni preconfezionate standard può entrare in collisione con la necessità di costruire delle soluzioni ad hoc lì nella specifica situazione dove il problema esiste. La soluzione preconfezionata ed anche se tutto va bene efficiente può impedire la creazione di soluzioni originali che spesso sono i soli miglioramenti degni di quel nome.

Parlando di efficienza ci dobbiamo sempre chiedere, efficienza dal punto di vista di chi? Se l'efficienza è considerata dal punto di vista dei manager o dei funzionari della *governance* politico amministrativa, quindi nell'ottica dell'utilizzo delle risorse economiche impiegate, il sistema si incanalerà tutto verso uno sforzo di ottimizzare la produzione delle singole prestazioni, quindi verso un rigoroso controllo manageriale dei precisi procedimenti utilizzati dagli operatori di aiuto, così da avere un esatto controllo dei costi. L'attenzione è allo strumento e il fine resta sullo sfondo, come un musicista che lucida e olia il suo sax ma non si cura di come suona.

Credo che solo dopo aver bevuto fino in fondo il calice agrodolce del mercato artificiale sarà ben chiaro a tutti che l'aiuto alle persone in difficoltà, alle famiglie interessate da problemi di vita complicati e gravosi ecc, non è riducibile ad un pacchetto di prestazioni, per quanto efficienti ed anche utili esse siano. La qualità autentica di un sistema di protezione sociale è altro di gran lunga.

Diviene via via sempre più chiaro che il supporto al vivere (tipico della cosiddetta "assistenza") o l'aiuto alla ri-progettazione di un corso di vita o modificazione degli stili di vita (tipico del lavoro sociale riparativo o preventivo/promozionale) è una realtà che non può essere ristretta nelle anguste logiche redistributive tradizionali. Essa richiede una altra visione e un'altra più sensata speranza. Una logica non centrata sui produttori di cure (i manager o i professionisti, o i servizi appunto) bensì sulle autonomie comunitarie, sulle capacità decisionali delle persone che aspirano ad un benessere possibile e condiviso, nel quadro di condizioni incentivanti predisposto dai professionisti o dal sistema nel suo complesso. È una logica basata sul capitale sociale piuttosto che su quello economico o tecnico specialistico.

Tale prospettiva "ecologica" ci dice che lo star bene (il *well being*) è legato all'azione delle persone interessate e al loro "senso di essere in grado di fare" e alla loro conseguente "motivazione a fare" ciò che è opportuno per conseguirle (*empowerment*). Sull'azione condivisa delle persone possono innestarsi poi le prestazioni specialistiche, che in molti casi potranno essere utili e contribuire alla qualità complessiva della vita (e meglio ovviamente se a questo punto tali prestazioni fossero anche efficienti al loro interno). Questo punto è essenziale e i servizi sociali – compresi quelli del privato sociale – prima o poi lo capiranno.

È chiaro che se tutto il sistema socio-assistenziale è teso a incrementare la bravura degli erogatori specializzati e si dichiara in tutti i modi che la loro efficienza è ciò che conta, non ci possiamo stupire se la comunità (e al suo interno le famiglie, le associazioni, ecc.) diventi via via meno responsabilizzata e attiva.

Questa constatazione è vera anche se pensiamo alla eventuale attivazione di una comunità nel produrre strutture erogative di welfare, cioè alla sua capacità di esprimere il volontariato necessario a dar vita ad Organizzazioni di terzo settore. In molti casi, le Organizzazioni di TS sono espressioni della comunità fino alla loro costituzione, dopodiché si aziendalizzano e si professionalizzano come qualsiasi struttura pubblica o di mercato..

A questo punto è necessario di nuovo chiamare in gioco gli operatori sociali professionisti. Saranno loro, più ancora dei manager dei servizi o degli stessi politici, ad avere un ruolo decisivo, a seconda di come si attergeranno nei confronti delle loro realtà micro, nell'orientare la realtà complessiva del welfare in una direzione (l'efficienza del mercato) o in un'altra (la qualità delle relazioni nelle comunità).

La sfida per gli operatori sociali è molto forte. Sappiamo che il managerialismo svilupperà una tremenda pressione su di loro perché si assoggettino alle logiche della efficienza produttiva, perché controllino il loro agire professionale fino a ridurlo ad un canovaccio predefinito. Molti di loro, soprattutto quelli che si troveranno ad operare come dipendenti in Enti molto strutturati, rischieranno senz'altro di fare una tal brutta fine. Ma questa prospettiva alla lunga non terrà, e gli operatori avranno il dovere di segnalarlo per primi e di reagire non semplicemente protestando o andando in *burn out*, bensì mostrando alternative migliori.

Per fortuna, si può sperare che non tutti gli operatori finiranno irregimentati nelle procedure, nei prossimi anni. Per molti (mi riferisco soprattutto, ma non solo, agli operatori del privato sociale o a chi è in una posizione libero professionale) le condizioni di lavoro nei loro enti resteranno ancora tali da non escludere che essi possano agire in maniera aperta e relativamente libera. La stessa affermazione della logica dei progetti – che è di matrice liberistica di per sé con la precarietà/reversibilità dei finanziamenti e il forte legame al risultato – può dare la stura a sperimentazioni interessanti di nuovi modelli operativi sociali non prestazionali e comunque sufficientemente liberi/creativi in direzione della azione comunitaria. Anche la tendenza – per altri aspetti preoccupante – ad una pluralizzazione dei modelli e delle esperienze di welfare (nell’ottica dei cosiddetti welfare locali) potrebbe rivelarsi foriera di sperimentazioni intelligenti capaci di portare innovazione e respiro. Mettendo assieme tutto ciò si può dire che, pur essendo in Italia il sistema di welfare ancora pencolante tra il welfare state e il welfare mix, a molti operatori risulta di fatto consentito o possibile muoversi “come se” fossero già in una logica relazionale societaria.

Il problema è saperlo fare, andare con decisione in questa prospettiva. Sul piano ideale, la scommessa per gli operatori sociali di vario tipo è quella di capire sempre più e meglio come poter agire da facilitatori di reti agendo nell’interfaccia tra i loro Enti/organizzazioni e le comunità di vita, come poter interagire con le relazioni vitali entro tali ambienti per far emergere dal basso progettazioni condivise. Tali dinamismi relazionali possono articolarsi dal micro al macro in tutta estensione, partendo dai piani di assistenza individualizzata fino allo sviluppo di comunità, soprattutto nel versante della promozione dell’auto mutuo aiuto, del volontariato, dell’*advocacy* delle categorie deboli (utenti e carer) e così via.

Il passaggio al *welfare community* in parte si è già realizzato in questi anni. Conosciamo significative esperienze comunitarie di questo tipo, anche consistenti, che si sono attivate e consolidate in varie parti d’Italia. Svelti operatori hanno sfruttato in questi anni le maglie un po’ lasse (fortunatamente) del managerialismo strisciante ad hanno potuto ideare e portare a termine molte “buone prassi” avanzate di questo tenore.

Ma ancor di più potranno farlo se a poco a poco sarà chiaro a tutti (*policy maker* in testa) che il lavoro sociale è una impresa relazionale complessa che non si riduce al prestazionismo. Una impresa “aperta” che, allorquando appunto è possibile tradurla in piani d’azione che vanno oltre le prestazioni, e che si formano creativamente entro il sociale, può produrre risultati impensabili e originali, redditizi non solo sul piano della soddisfazione soggettiva degli agenti coinvolti (gli operatori, gli utenti, le famiglie, i cittadini motivati, ecc.) bensì anche persino sul piano della efficienza in termini di produttività oggettiva. Il lavoro relazionale a sostegno di una forte reticolazione delle intelligenze e del senso intuitivo del “sociale”, ha in genere una intrinseca resa economica che nessuno al momento si sforza di rilevare, e quantificare, ma che a chi sa guardare si mostra anche ad occhio nudo.

Puntare sulla forza della solidarietà civile, e del capitale sociale che questa forza esprime, pur tenendo conto che essa non può essere autosufficiente e che occorre fare precisi investimenti istituzionali per svilupparla e sostenerla, appare al momento come una strategia di scorta, sperimentata fuori dalla luce dei riflettori, che potrebbe risultare provvidenziale quando l’era del mercato o del quasi mercato avrà evidenziato tutti i suoi limiti strategici. Per intanto occorre procedere con le innovazioni parziali, un po’ di qua e un po’ di là, dove si danno le condizioni buone, che andrebbero comunque ricercate attivamente e socializzate in apprendimenti condivisi di scala più ampia possibile. Lo sforzo di socializzare

seriamente, con una impostazione metodologica adeguata, le buone prassi emergenti, così che il buono non se ne resti isolato finché magari deperisce, ma si propaghi nella cultura comune, è la linea più valida a mio avviso per favorire la qualità sociale vera.

Bibliografia

- Alleruzzo, G., *L'impresa meticciosa*, Trento Erickson, 2005
- Barnes, M., *Utenti, carer e cittadinanza attiva*, Trento, Erickson, 1999
- Bauman, Z. “Sono forse io il custode di mio fratello?”, in *Lavoro sociale*, n. 1, vol. 1, 2001
- Bortoli, B. “Voce ‘case management’”, in *Lavoro sociale*, n.2, vol1, 2001
- Carrino, L. *Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multiculturalismo*, Trento, Erickson, 2005
- Donati, P. e Colozzi, I (a cura di), *Il terzo settore in Italia. Culture e pratiche*, Milano, F. Angeli, 2004
- Donati, P. e Folgheraiter, F., *Gli operatori sociali nel welfare mix. Privatizzazione e managerialismo: il futuro del servizio sociale?*, Trento, Erickson, 1999
- Donati, P. “Il nuovo welfare locale”, in *Lavoro sociale*, n. 1. vol 5, 2005
- Field, J. *Il capitale sociale*, Erickson, Trento, 2004
- Folgheraiter, F., *Teoria e metodologia del servizio sociale: la prospettiva di rete*, Milano, Angeli, 1998
- Folgheraiter, F., *L'utente che non c'è. Lavoro di rete ed empowerment nei servizi alla persona*, Trento, Erickson, 2000
- Folgheraiter, F. (a cura di), *La liberalizzazione dei servizi sociali*, Erickson, Trento, 2002
- Folgheraiter, F. (a cura di), *Il servizio sociale postmoderno*, Erickson, Trento, 2004
- Folgheraiter, F., *Culture e pratiche della cooperazione sociale in Italia*, in Donati, P. e Colozzi, I. (a cura di), *Il terzo settore in Italia*, op cit
- Folgheraiter, F. “I servizi sociali relazionali”, in *Lavoro sociale*, n. 1, vol, 5, 2005
- Folgheraiter, F., *La cura delle reti: nel welfare delle relazioni*, Erickson, Trento, 2006
- Folgheraiter, F., *La logica sociale dell'aiuto: fondamenti per una teoria relazionale del welfare*, Erickson, Trento, 2007
- Giddens, A., *La terza via*, Milano, EST, 2001
- Raineri, M.L., *Il metodo di rete in pratica. Analisi di casi e di progetti nei servizi sociali*, Trento Erickson, 2004
- Rodger, J., *Il nuovo welfare societario*, Trento, Erickson, 2004
- Yeates, N., *Globalizzazione e politica sociale*, Trento, Erickson, 2005