



percorsi cognitivi dal dire al fare

n. 20

Le politiche sociali
che dividono

L'impatto sul lavoro sociale

Remo Siza



Remo Siza

Le politiche sociali che dividono

L'impatto sul lavoro sociale

Collana Quaderni di Sociologia clinica n°20



Le politiche sociali che dividono

L'impatto sul lavoro sociale

© 2020 Homeless Book
www.homelessbook.it

Edizioni Homeless Book
www.homelessbook.it

ISBN: 978-88-3276-108-5 (eBook)

Pubblicato a gennaio 2020

Indice

Introduzione	5
L'indebolimento dei sistemi di welfare	9
Dal welfare attivo al welfare condizionale	13
Il <i>welfare chauvinism</i>	17
La tolleranza zero e le tentazioni penali	21
L'assistenzialismo individualizzato	25
Le finalità inclusive dell'azione professionale	29
Riferimenti bibliografici	34
L'autore	37

Introduzione

Il *welfare* sta diventando sempre meno un ambito d'intervento inclusivo, che crea legami e coesione sociale; è utilizzato frequentemente per distinguere, escludere, sanzionare comportamenti irregolari e per affermare una visione del mondo che legittima esclusioni sociali più o meno estese.

In molti suoi ambiti – in particolare, i servizi alla persona, le misure di contrasto di povertà, le politiche abitative – le prestazioni di welfare sono utilizzate troppo frequentemente per dividere e separare le persone meritevoli di aiuto dalle persone che non si comportano in modo responsabile, per escludere gruppi minoritari e sostenere generosamente gruppi sociali più rappresentativi. Le configurazioni di welfare che emergono riattualizzano distinzioni che operatori e cittadini avevano reso obsoleti, quella tra poveri ritenuti meritevoli (*deserving poor*), vittime incolpevoli di circostanze e di crisi di carattere collettivo; e poveri i cui valori e comportamenti moralmente riprovevoli (*undeserving poor*) sono ritenuti la causa primaria del loro stato. Su questa base si differenzia la qualità delle prestazioni di welfare e si valuta il senso degli interventi e degli operatori sociali che li erogano.

Il “welfare condizionale” e il “*welfare chauvinism*” sono le due configurazioni prevalenti di questo sistema di interventi sociali sempre meno inclusivo. In primo luogo la condizionalità, fondata sul principio che non esistono diritti acquisiti una volta per tutti dalle persone. Il diritto delle persone a ricevere un sostegno econo-

mico dipende dal loro comportamento. Le responsabilità diventano individuali e si attribuisce scarsa rilevanza alle più ampie responsabilità sociali derivanti da scelte strutturali, da modelli di sviluppo sempre meno inclusivi (Watts e Fitzpatrick 2018; Watts, Fitzpatrick, Bramley e Watkins 2014).

Una seconda configurazione è costituita dal “*welfare chauvinism*” (Andersen and Bjørklund 1990; Schumacher and Van Kersbergen 2016; Greve 2019). Il termine è comunemente utilizzato per definire una configurazione di welfare che limita l’accesso ai sussidi o riduce il livello di benefici per gli immigrati, introduce più selezioni e misure basate sulla condizionalità per le minoranze etniche e i gruppi ritenuti tradizionalmente non meritevoli, le persone i cui valori e comportamenti sono considerati la causa primaria della loro condizione. I tagli alla spesa pubblica devono essere limitati esclusivamente ai benefici e agli interventi destinati a questi gruppi minoritari.

Il *welfare* ha avuto un ruolo importante nel promuovere integrazione sociale senza discriminazioni e distinzioni, nel contrastare l’esclusione sociale: negli anni passati, operatori, associazioni, enti locali affermavano la necessità di “partire dagli ultimi”, partire dalle loro esigenze e dalla loro capacità di accesso ai servizi. In questi anni, il rischio è che progressivamente l’accesso ai servizi pubblici non sia più un diritto, ma dipenda dal gruppo etnico, dalla moralità, dal rispetto delle regole e dal senso di responsabilità del beneficiario sia esso una persona senza dimora o un immigrato.

Per molte istituzioni esistono solo cause individuali del degrado e delle povertà estreme, solo comportamen-



ti individuali irregolari che bisogna risolvere e affrontare con decisione e rapidamente con interventi securitari, sanzioni e controlli prima che incidano drammaticamente sulla vivibilità dei centri urbani. In questi anni Il *welfare* diventa una sfera di vita in cui molti governi e molti partiti politici cercano di ricostruire le distinzioni della maggioranza delle persone rispetto ad altri gruppi sociali più deprivati, stabilendo e legittimando le differenze e le separazioni. La responsabilizzazione non è più un obiettivo della relazione di cura, ma diventa un requisito di accesso alle misure *di welfare*.

I comportamenti dei beneficiari diventano decisivi nell'erogazione delle prestazioni e nella costruzione dei loro diritti. Il *welfare* diventa sempre meno sociale, le attenzioni, le sensibilità sociali che per decenni l'hanno contraddistinto diventano marginali, troppo lente rispetto al crescente dinamismo delle attuali società oppure non conformi a regole procedurali, comunque superate dai nuovi modi di intendere le relazioni fra le persone. L'ambito del lavoro sociale perde specificità e diventa un'area di intervento come tante altre orientato da tempi e principi dell'economico, dell'organizzazione amministrativa, dalle esigenze ineludibili della competizione e del mercato del lavoro.

L'indebolimento dei sistemi di welfare

Il welfare ha priorità e obiettivi spesso lontani dalle preoccupazioni di una parte significativa delle famiglie. Questo divario non è semplicemente dovuto alla crisi finanziaria ed economica, che ha ridotto le risorse e la capacità operativa soprattutto dei servizi sanitari e sociali, ma a una nuova fase evolutiva dei welfare europei che prevede criteri più stringenti nell'erogazione delle prestazioni, una riduzione significativa degli ambiti d'intervento e dei soggetti beneficiari e nuovi equilibri tra risorse pubbliche e risorse private.

Le politiche di welfare sono tradizionalmente finalizzate a proteggere le persone dai rischi sociali della società industriale (*prima modernità*), come la disoccupazione, la malattia, la vecchiaia, la disabilità, e dai nuovi rischi delle società attuali (*seconda modernità*) quali la precarietà, la non autosufficienza, la fragilità delle reti primarie, le difficoltà crescenti che le persone incontrano nel conciliare la vita lavorativa con la vita familiare.

Allo stesso tempo, le politiche di welfare intendono operare anche in un secondo versante, con una logica di investimento sociale che sposta l'asse delle politiche sociali dal presente al futuro (Morel *et al.* 2012), con politiche di attivazione finalizzate alla crescita delle persone e delle famiglie, della loro capacità di creare relazioni di benessere e di cura, alla prevenzione dei rischi connessi ai cambiamenti occupazionali; all'acquisizione di capacità di lavorare insieme per scopi comuni, di

associarsi e di partecipare alle scelte collettive.

Per quanto riguarda il primo obiettivo le assenze sono numerose: troppi rischi sociali accompagnano le scelte individuali di vita che riguardano il lavoro, il reddito, la malattia, la maternità e in questo ultimo decennio molte tradizionali tutele di welfare si sono ulteriormente indebolite. Sul versante dei processi di attivazione e di investimento sociale, l'arretramento è per certi versi ancora più significativo: la capacità delle politiche di *welfare* di operare nelle comunità, di valorizzare le competenze delle persone, di investire sull'infanzia e su politiche familiari, di creare valori comuni e nuove forme associative, si sono ridotte ulteriormente.

Lo sviluppo del welfare nei vari contesti nazionali si misura in relazione alla sua capacità di svolgere tre principali funzioni (Hemerijck 2018):

- favorire la partecipazione al mercato del lavoro (*flow function*);
- migliorare la qualità del capitale umano e le abilità delle persone e delle famiglie (*improve quality of stock*);
- assicurare una rete minima di supporto al reddito (*buffers function*).

La funzione *flow* è diretta ad assicurare una distribuzione di servizi e delle risorse di welfare adeguata a favorire la massima partecipazione al mercato del lavoro e alla vita sociale. Per ottenere questo risultato non si agisce esclusivamente sul mercato del lavoro incrementando la sua flessibilità, ma sulla distribuzione dei servizi di welfare (congedi parentali, servizi per l'infanzia, supporto alle persone con disabilità, politiche di attiva-



zione di capacità di cura...) affinché la partecipazione al lavoro e alla vita sociale dei due genitori non incontri difficoltà.

Questo processo è definito “de-familisation” che significa il grado in cui un individuo può mantenere un accettabile standard di vita indipendentemente dalle necessità di cura e di relazione all’interno della famiglia e può ottenerlo attraverso il reddito da lavoro o prestazione adeguate di welfare (Lister, 1997, p. 173).

La funzione *stock* si riferisce al miglioramento delle capacità umane tenendo conto di come le esigenze di abilità e qualificazione si differenziano nel corso della vita, dalla prima infanzia, alla scuola secondaria, ai percorsi successivi di istruzione, ai primi inserimenti nel mercato del lavoro. La funzione *buffers* è volta ad assicurare una minima protezione economica alle persone e alle famiglie in caso di perdita del lavoro o di condizioni più persistenti di povertà.

I vari sistemi di welfare si sono indeboliti in modo significativo in relazione alla implementazione di queste tre funzioni, ai caratteri dell’inclusione sociale, di miglioramento delle abilità.

Emergono ulteriori criticità. In questo ultimo decennio, in molti welfare europei gli orientamenti “attivanti” delle politiche sociali sono frequentemente esposti a sviluppi applicativi riduttivi, non sono intesi nella pluralità delle dimensioni e nell’equilibrio delle sfere di vita che possono comprendere.

Queste semplificazioni mutano profondamente il ruolo e la funzione sociale delle politiche sociali. Le modalità di intervento, i tempi degli interventi di aiuto e la complessità delle mediazioni professionali sono

semplificate e standardizzate privilegiando modalità più dirette: le sanzioni dei comportamenti non ritenuti ammissibili, l'offerta di un inserimento lavorativo di norma non personalizzato, l'erogazione monetaria puramente assistenziale.



Dal welfare attivo al welfare condizionale

Nelle configurazioni di *welfare* emergenti in Europa le persone che continuano a comportarsi in modo irresponsabile o hanno comportamenti moralmente riprovevoli, subiscono una limitazione o una perdita dei loro diritti. I beneficiari sono sottoposti a obbligazioni e piccole regole (convocazioni, appuntamenti, colloqui) che mettono alla prova il loro senso di responsabilità.

Il *welfare* diventa uno strumento per cambiare il comportamento delle persone, non solo per contrastare dipendenze patologiche, abusi, comportamenti violenti, ma anche per sconfiggere ogni passività, favorire l'acquisizione di una normalità e una regolarità nella fruizione dei benefici, per acquisire un comportamento disciplinato. Questi risultati si ottengono introducendo severe sanzioni e penalità nella erogazione dei benefici e nelle relazioni di cura. Il sociale, insomma, non può essere più l'ambito dei comportamenti irregolari.

I beneficiari che non si comportano in modo responsabile (hanno comportamenti moralmente riprovevoli, non rispettano le prescrizioni, non si impegnano a cercare un lavoro, non accettano il lavoro offerto, non frequentano corsi di aggiornamento) subiscono la riduzione o la sospensione dei benefici previsti (Harrison e Sanders 2014). I beneficiari di prestazioni di welfare (dalle persone che abitano case popolari ai senza dimora) sono soggetti al rispetto di numerose condizioni, in termini di stringenti requisiti di accesso (reddito, condizioni occupazionali, disabilità), ma

soprattutto devono assumere determinati comportamenti, in caso contrario si procede alla revoca parziale o totale del beneficio.

L'estensione e l'intensificazione della condizionalità del *welfare* sono elementi centrali delle riforme del *welfare* pianificate dai governi di molti paesi europei. L'adozione del principio di condizionalità è diventata una prassi scontata, come se ci fossero delle consistenti e indiscutibili evidenze scientifiche che supportano queste scelte.

In realtà, molte ricerche hanno evidenziato il contrario. Una ricerca della Joseph Rowntree Foundation ha rilevato il divario crescente tra la retorica politica e le evidenze sugli effetti positivi delle sanzioni (Evans e Griggs, 2010).

Altre ricerche (Watts et al. 2018; 2014) hanno mostrato che le evidenze scientifiche sugli effetti positivi delle sanzioni sono contraddittori e prodotti da ricerche molto deboli in termini metodologici e soprattutto non giustificano la grande espansione delle sanzioni dal 2007 a questi ultimi anni. Negli stessi anni, cioè, in cui il *welfare* ha subito tagli e politiche di "*retrenchment*" molto estese. Il sistema di sanzioni rischia di promuovere piuttosto che la crescita delle persone, distacchi e allontanamenti dalle relazioni di aiuto delle persone che presentano maggiori difficoltà e che persistono nell'assumere comportamenti riprovevoli, dipendenze.

Naturalmente possiamo pensare ad una condizionalità molto differente, che non utilizzi esclusivamente sanzioni e revoche per raggiungere i suoi obiettivi di inclusione sociale, fondata sull'accompagnamento, su un progetto condiviso commisurato alle specifiche capacità delle persone. Una condizionalità che non è finalizzata esclusivamente ad attivare la partecipazione al mercato del lavoro, ma si



estende a più sfere di vita e valorizza anche le altre risorse – affettive, relazionali, valoriali – di cui le persone dispongono.

Molte esperienze si muovono in questa direzione, valorizzano la qualità sociale delle relazioni di welfare, promuovendo interventi di attivazione finalizzati alla costruzione di legami sociali e di reti di relazione e di sostegno, alla ricostruzione di un'identità, alla progressiva acquisizione del senso di responsabilità, di un equilibrio personale, di una motivazione alla partecipazione attiva al lavoro e alla vita sociale.

Ciò che osserviamo in questi anni in Europa, però, è la prevalente trasformazione del *welfare* attivo in un *welfare* condizionale basato su sanzioni e revoche. Ciò che diventa rilevante è il comportamento individuale, la moralità e il senso di responsabilità dei beneficiari (Taylor-Gooby et al. 2017).

Il welfare diventa sempre meno sociale, le attenzioni, le sensibilità sociali che per decenni l'hanno contraddistinto diventano marginali. L'ambito del lavoro sociale perde specificità e diventa un'area di intervento come tante altre orientato da tempi e principi dell'economico, dell'organizzazione amministrativa, dalle esigenze ineludibili della competizione e del mercato del lavoro.

In questo approccio, la cittadinanza sociale (intesa come riconoscimento dei diritti sociali come il lavoro, l'abitazione, l'istruzione, la sanità...) diventa uno strumento condizionato ad un comportamento non riprovevole dei richiedenti, uno strumento per promuovere disciplina e regolare il comportamento delle persone (Lister 2011; Watts e Fitzpatrick 2018). Questa nuova concettualizzazione della cittadinanza sociale sottolinea la validità dell'occupazione

retribuita come centrale per la sua definizione e come obbligo di cittadinanza primaria.

Allo stesso tempo, mina il valore di altri obblighi sociali del cittadino: obblighi ecologici, alla cura degli altri componenti la famiglia, alle attività di genitorialità e agli altri obblighi sociali nel privato domestico e nella sfera pubblica (Lister 2011; Isin et al., 2008). Inoltre, riformulare la cittadinanza sociale attorno a una logica di responsabilità dell'individuo "desocializza" le cause strutturali della disoccupazione, della povertà e della disabilità (Dwyer 2016; 2017).

Chi opera nel sociale esprime preoccupazione nei confronti del destino di coloro che perdono il lavoro e perdono, a causa di sanzioni, anche i benefici di *welfare*. Ma adottare questo modello di intervento è diventata una prassi scontata e indipendente dalla collocazione politica dei governi in carica.

Le disposizioni del decreto istitutivo del Reddito di inclusione (ReI) introducevano una condizionalità significativa, prevedendo sanzioni molto severe, sospensioni e decadenze dai benefici previsti per chi non rispetta accordi e prescrizioni. Il Reddito di cittadinanza riprende con maggiore enfasi questi orientamenti introducendo, almeno in termini formali, una condizionalità significativa, prevedendo sanzioni molto severe, sospensioni e decadenze dai benefici previsti per chi non rispetta accordi e prescrizioni.

Quale sia il destino delle persone alle quali è stato revocato il sostegno economico non è definito. Naturalmente tutte queste norme si espongono ad un'attuazione molto rigida e punitiva oppure molto discrezionale, lasciando ai beneficiari ampi spazi per evitare sanzioni e revoche: molto dipenderà dagli operatori, dagli amministratori, dalla efficienza dei Centri per l'impiego.



Il *welfare chauvinism*

Il “*welfare chauvinism*” è sostenuto da partiti politici che hanno un peso elettorale rilevante in nazioni come l’Italia, la Francia, il Regno Unito, la Germania, l’Olanda, e che in nazioni come la Danimarca, la Finlandia e la Svezia si dimostrano comunque capaci di influenzare significative decisioni pubbliche in materia di welfare. In nazioni come la Polonia e l’Ungheria questi partiti hanno un ruolo maggioritario.

In molte nazioni la configurazione di *welfare* prevalente limita l’accesso ai sussidi o riduce il livello di benefici per gli immigrati, introduce più selezioni e misure restrittive per le minoranze etniche e i gruppi ritenuti tradizionalmente non meritevoli, le persone i cui valori e comportamenti sono considerati la causa primaria della loro condizione, riduce la concorrenza con le minoranze etniche nell’accesso ai programmi abitativi, ai servizi sociali, ai servizi sanitari. I tagli alla spesa pubblica devono essere limitati esclusivamente ai benefici e agli interventi destinati a questi gruppi minoritari.

Adottando requisiti che difficilmente alcuni gruppi sociali potranno ottenere, procedure complesse, sgomberi, atti discriminatori, queste iniziative introducono organicamente un nuovo sistema di welfare che riduce sistematicamente l’accesso ai benefici delle minoranze etniche e altri gruppi sociali vulnerabili e intende rinforzare, allo stesso tempo, la protezione sociale per i cittadini italiani ritenuti meritevoli.

Questi atti applicano un grave “accanimento selettivo” verso minoranze etniche e altri gruppi minoritari

come le persone senza dimora. Allo stesso tempo, affermano una regola generale, una visione del mondo, delle relazioni fra le persone e delle relazioni di cura, si legittimano esclusioni sociali più o meno estese.

Il termine "*welfare chauvinism*" non è stato utilizzato per indicare la stessa configurazione di welfare. In molti casi, questa configurazione è a favore delle "vittime delle politiche di riduzione della spesa" attuate dalla élite economiche e politiche che hanno governato per anni ai danni del popolo. In altri, questa configurazione di *welfare* cerca di rafforzare la protezione sociale dei "perdenti della globalizzazione", aumentando i benefici, mettendo meno enfasi sulla responsabilità individuale dei cittadini meritevoli e riducendo la concorrenza con le minoranze etniche nell'accesso ai programmi abitativi, ai servizi sociali, ai servizi sanitari.

La legge 28 marzo 2019, n. 26 di conversione del decreto istitutivo del reddito di cittadinanza, per certi aspetti si muove in questa logica: da una parte destina, positivamente, notevoli risorse per finanziare una misura di sostegno al reddito, dall'altra contiene numerose disposizioni che introducono una discriminazione severa delle minoranze etniche nel sistema italiano di welfare.

Oltre il vincolo dei dieci anni di residenza in Italia, in via continuativa, per i cittadini extra UE, vige l'obbligo di presentare una certificazione dell'autorità estera competente ai fini dell'attestazione dei requisiti relativi in particolare al patrimonio immobiliare posseduto in uno stato estero. L'attestazione deve essere tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana.



Questa procedura complessa e queste disposizioni non si applicano, in particolare, nei confronti di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea nei quali è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni. Al riguardo, il comma 1-ter demanda ad un decreto attuativo del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, l'individuazione dei Paesi i cui cittadini sono esonerati dall'obbligo di cui al comma 1-bis, per oggettiva impossibilità di produrre tale documentazione. Dopo aver sospeso l'istruttoria di tutte le domande presentate da parte di richiedenti non comunitari, finalmente, dopo un'attesa di otto mesi, l'INPS ha emanato il decreto attuativo.

La tolleranza zero e le tentazioni penali

Welfare chauvinism e condizionalità hanno lo stesso punto d'arrivo: quando l'uno e l'altro hanno degli esiti ritenuti non soddisfacenti sono previste forme molto più severe di controllo, in una sorta di tolleranza zero della povertà non disciplinata e dei comportamenti ritenuti moralmente non responsabili. In molte nazioni europee il "*welfare chauvinism*" e il *welfare* condizionale scivolano verso un sistema di interventi che mobilita tutte le forme di controllo di cui dispone, fino a cedere ad una "tentazione penale", ad una criminalizzazione, cioè, di comportamenti semplicemente irregolari, disordinati, di una diversità che diventa reato: le minoranze etniche, in particolare, costituiscono nel loro complesso una minaccia per la vita sociale.

Queste configurazioni e pratiche di welfare, adottano un "approccio comportamentale", si pongono in continuità con i programmi di tolleranza zero che dagli anni Ottanta si sviluppano nei quartieri più degradati di molte città del mondo (*no more excuses*). Questi programmi stabiliscono una correlazione tra disordine, comportamenti irregolari e piccoli reati (il primo passo) per lo più compiuti da giovani appartenenti a minoranze etniche, e crimini violenti (l'inevitabile esito). La "teoria delle finestre rotte" si basa sull'assunto che se nella gestione di un particolare territorio vengono tollerate e trascurate le piccole trasgressioni (come non riparare una finestra rotta da un sasso), queste innescano un

processo di decadimento che potrebbe generare fenomeni di emulazione (Bukowski 2019).

Per queste ragioni, sviluppare severe azioni punitive e sanzionare anche penalmente i comportamenti disordinati e antisociali dei giovani diventa la migliore prevenzione della criminalità degli adulti. L'enfasi è posta sulla necessità di influenzare il comportamento attraverso condizionalità, sorveglianza e restrizioni comportamentali piuttosto che attraverso il rafforzamento dei diritti sociali (Harrison e Sanders 2014).

In Italia, per molti anni Comuni, associazioni e operatori sociali hanno condiviso una strategia di contrasto dei comportamenti antisociali articolata in tre principali azioni (Quaderni di Città sicure 1995):

- *prevenzione situazionale*. È possibile rendere un quartiere più sicuro dalla criminalità elevando quei dispositivi di sorveglianza che rendono più difficile la commissione dei delitti e/o più facile la difesa delle vittime, senza in alcun modo intervenire sulle cause della criminalità: più presenza della polizia e di polizie private, dispositivi di sorveglianza televisiva e elettronica, sistemi di allarme diffusi, e così via (p.18);
- *forme di prevenzione* che si richiamano alla nozione di partecipazione sociale: è possibile rendere un quartiere più sicuro dal crimine attivando e potenziando il controllo sociale da parte di chi lo abita al fine di realizzare una sorveglianza diffusa. L'immagine quindi non è più quella della "città fortificata", ma della società civile che si trasforma in "rete" (p.19);
- *programmi di intervento sociale*, interventi volto a



migliorare le condizioni di vita, sia in senso economico, abitativo, culturale (p.19).

In realtà, non tutte e tre le azioni sono state perseguite con la stessa convinzione. In molti casi, il *welfare* è diventato parte di una strategia più ampia di promozione della sicurezza urbana, ma non è riuscito ad imporre i suoi valori, le sue modalità d'intervento e le sue relazioni di cura.

In molti casi è diventato uno strumento operativo di severe politiche securitarie senza riuscire ad orientare significativamente azioni nelle sue tradizionali aree d'intervento: penso agli interventi a favore di giovani, al trattamento dei senza dimora allontanati violentemente dai centri cittadini senza un coinvolgimento dei servizi sociali, alla gestione e all'inclusione sociale di minoranze etniche, agli sgomberi senza ricercare una alternativa socialmente adeguata e come soluzione all'emergenza abitativa e alle condizioni di abbandono.

Il *welfare*, nato su ben altri presupposti, troppo spesso accompagna e integra un impianto culturale securitario e solo in alcune rilevanti situazioni locali riesce a contrastare queste logiche con adeguati interventi sociali e di rigenerazione urbana, proponendo azioni di mobilitazione sociale e relazioni di cura.

I recenti decreti sicurezza, e ancor prima il cosiddetto decreto Minniti (il decreto legge n, 14, 20 febbraio 2017) e altri provvedimenti di sicurezza urbana, valorizzano le varie forme della prevenzione situazionale e affidano al *welfare* un ruolo sempre più subordinato. In questa prospettiva, la sicurezza urbana si costruisce attraverso il divieto di accesso a determinate aree urbane delle

persone che hanno compiuto specifici reati, attraverso le più svariate sanzioni non solo a carattere amministrativo; attraverso azioni destinate alla “marginalità non decorosa” dei poveri, degli “accattoni” che affollano le vie dei centri urbani. In nome della vivibilità e del decoro urbano si prevedono interventi di allontanamento, sanzioni severe per i comportamenti antisociali.

La questione fondamentale è chiedersi chi sono, di volta in volta, i “vincitori” e i “perdenti” delle azioni di sicurezza urbana che sono state avviate; se queste azioni sono volte realmente a distribuire risorse e opportunità verso i gruppi sociali più svantaggiati oppure verso i gruppi sociali che chiedono e ricevono più di un’equa parte delle risorse disponibili (Squires 2006).



L'assistenzialismo individualizzato

Sistemi di interventi condizionali o che discriminano le minoranze etniche non escludono interventi di carattere puramente assistenziale, anzi sempre più frequentemente sono accompagnati da questa tipologia d'intervento. Il rischio è che, al sistema di *welfare*, in alternativa alle funzioni di controllo e sorveglianza, sia attribuita una funzione assistenziale, sostenuta da risorse scarse, una funzione marginale, di gestione passiva delle condizioni più drammatiche in termini di povertà, di non autosufficienza o di disabilità grave, che affianca e integra le politiche del lavoro, senza alcuna illusione sulla possibilità integrare realmente queste aree di popolazione.

Emergono due forme di prestazioni puramente assistenziali. Permane l'assistenzialismo tradizionale che ha legami organici con i gruppi sociali e le associazioni che hanno prodotto l'assistenzialismo nei decenni trascorsi (i gruppi sociali e le associazioni per specifiche patologie o invalidità, gli enti nazionali), e che hanno sollecitato e organizzato le richieste individuali e creato gruppi di pressione efficaci per i vari benefici INPS (indennità di accompagnamento, pensioni d'invalidità civile, ciechi e sordità).

Negli anni Ottanta del secolo scorso tra gli operatori sociali era molto noto un libro pubblicato qualche anno prima di Vittorio Emiliani dal titolo *L'Italia mangiata* (1977) che descriveva lo spreco di risorse di tanti enti e programmi nati con le più nobili intenzioni e stanziamenti molto generosi e trasformati in pochi anni in

uno spreco di risorse pubbliche superiore ai duemila miliardi delle lire di allora. Gli enti spendevano quasi la metà dei finanziamenti pubblici per organizzare i loro interventi, un 40% per prestazioni di carattere economico, la quota restante per interventi educativi o di riabilitazione. Gli enti assistenziali (a favore degli orfani dei lavoratori, degli anziani, dell'infanzia, delle persone con disabilità) non ci sono più grazie alle lotte degli operatori sociali, delle associazioni e delle forze politiche più avvertite.

Permane, però, una spesa puramente assistenziale molto elevata, nata anch'essa con finalità sociali e di crescita e protezione delle persone più vulnerabili, come hanno documentato le ricerche dell'IRS coordinate da Emanuele Ranci Ortigosa (2018), che ora è difficile modificare per indirizzarla equamente verso le persone che necessitano maggiormente di cura e privilegiare una logica maggiormente attivante. Le azioni e i progetti finalizzati a contrastare una deriva assistenzialistica della spesa sono ancora molto deboli. L'art. 24 della legge 328/2000 che delegava al Governo il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo in vent'anni non ha fatto un passo in avanti.

Alcune disposizioni del decreto di istituzione del reddito di cittadinanza in qualche modo favoriscono nuove forme di assistenzialismo. Non intendo sostenere che il Reddito di cittadinanza sia destinato ad una deriva assistenzialistica: le risorse disponibili, l'ampliamento della platea dei beneficiari rispetto al ReI e la previsione di un patto personalizzato sottoscritto e condiviso dal beneficiario sono fatti positivi e possono rappresentare



una opportunità importante per la costruzione di una misura nazionale di contrasto della povertà. Allo stesso tempo, c'è una sfasatura profonda fra la fase di erogazione dei benefici economici e la fase della attivazione del beneficiario; approssimazioni e incertezze organizzative non secondarie, criticità dei soggetti ai quali è affidato l'attuazione delle disposizioni, rallentano quasi esclusivamente il processo di attivazione.

Il rischio molto elevato è che queste incertezze producano nuove forme di assistenzialismo: quando la povertà ha un carattere multidimensionale, quando non è solo assenza di reddito, ma è dipendenza patologica da sostanza di abuso, incapacità di relazione, degrado, il sostegno economico ha degli effetti inattesi o controintuitivi, crea spesso dipendenza piuttosto che favorire la partecipazione al mercato del lavoro e alla vita sociale, stabilizza condizioni di vita piuttosto che avviare un processo di crescita.

Nel *welfare* italiano rischia di consolidarsi una seconda forma di assistenzialismo, un assistenzialismo che non ha legami organici con i gruppi sociali e le associazioni che hanno prodotto e orientato l'assistenzialismo nei decenni trascorsi (le associazioni per specifiche patologie, invalidità, gli enti nazionali). Il neoassistenzialismo è soprattutto un "assistenzialismo digitale", individualizzato in quanto si rapporta, principalmente, agli individui non organizzati che per accedere alle prestazioni si mobilitano senza mediazioni associative. I beneficiari sono immaginati individui che vivono e operano con destrezza nelle reti di comunicazione digitale, nelle reti sociali virtuali che per anni hanno sostenuto alcuni movimenti politici.

Il neoassistenzialismo si rivolge a persone con inserimenti lavorativi precari e poco retribuiti più che alle povertà croniche, risponde alle esigenze di un mercato del lavoro molto flessibile, selettivo, Non è espressione di una società statica, tradizionale, ma di una società globalizzata, tecnologicamente avanzata, che nel suo sviluppo esclude più dal mercato del lavoro che dal mondo dei consumi, masse molto numerose di popolazione. A favore di moltitudini di individui si prevedono erogazioni monetarie non sufficienti per superare la loro condizione di deprivazione economica, ma che assicurano un controllo e una rassegnata, e transitoria, integrazione. Il fallimento di frettolose politiche attive costituisce spesso la giustificazione per erogare a loro favore solo politiche passive.

Nel decreto sul reddito di cittadinanza, il riferimento prioritario non è più territoriale, il Comune, ma la rete e i soggetti e le strutture organizzative come i Centri per l'impiego, i CAF, gli Uffici postali che favoriscono per loro natura un accesso individuale e una presentazione on-line della domanda. La comunicazione e l'orientamento avviene in modo individuale attraverso la rete, gli avvisi non più attraverso i punti unici di accesso previsti dal ReI che comunque consentivano uno scambio di conoscenze e costituivano un punto di aggregazione territoriale. I Centri per l'impiego, in realtà, con molte difficoltà potranno avviare politiche di coinvolgimento e di attivazione che accompagnino il beneficio economico, azioni di orientamento, di formazione, di sollecitazione dei comportamenti più appropriati.



Le finalità inclusive dell'azione professionale

In molte nazioni europee l'adozione del principio di condizionalità, della responsabilità individuale e il neo-assistenzialismo sono diventate prassi scontate, quadri teorici di riferimento, priorità, valori e modi di operare che si adottano con assoluta naturalità. Ma l'ovvio, come rilevava lo psichiatra e psicoanalista Laing molti anni fa (1969) rende invisibili molti fatti sociali: inizialmente il contesto in cui vive l'individuo sembra essere il suo gruppo più immediato e ristretto, in un secondo momento diventano le più ampie strutture sociali che non sono state identificate e che invece ampliano la nostra comprensione del comportamento individuale. I rituali, come le tacite ovvietà della vita quotidiana o le forme solenni attribuite a determinate comunicazioni, come ci ricorda Luhmann (1990), possono essere intesi sotto il profilo del blocco di ogni avvio di una comunicazione riflessiva: la comunicazione, per impedire meccanismi riflessivi, viene irrigidita come sequenza rigorosamente stabilita, e la sua stessa rigidità si sostituisce alla domanda sul perché sia così, escludendo ogni attività riflessiva.

Le professioni sociali e l'associazionismo consapevoli delle loro ragioni, possono proporre e sostenere un'altra rappresentazione delle esigenze delle persone e delle condizioni che favoriscono cambiamenti, possono mettere in discussione la logica degli attuali sviluppi delle politiche sociali, il welfare chauvinism, il neoassi-

stenzialismo, la condizionalità. Ma l'impegno riflessivo per questi compiti è gravoso e richiede qualche discontinuità. Il neoliberismo ora non è più soltanto una concezione politica ed economica da condividere o a cui contrapporsi, ma è diventata una parte non secondaria del senso comune, del modo di osservare e di valutare le azioni e i comportamenti degli altri, delle persone in difficoltà.

L'ambito delle politiche sociali è affollato da una pluralità di discipline e professioni (esperti del mercato del lavoro, professioni manageriali, discipline economiche-aziendali) che portano la loro cultura e le loro rappresentazioni dell'azione umana. Nel loro insieme, queste nuove logiche e modi di intendere le politiche sociali rischiano di diventare il nuovo quadro di riferimento del welfare, sacrificando il ruolo delle discipline (come la sociologia, le scienze dell'educazione, il servizio sociale, la psicologia) che storicamente ne hanno alimentato la teoria e la pratica. Si realizza un processo di sostituzione di queste discipline, più che un arricchimento delle analisi e delle proposte per l'apporto di nuove discipline. Come ci ha ricordato Bauman (2003), una parte non secondaria di queste discipline punta alla ricerca della certezza, della prevedibilità e del controllo nella convinzione che gli esseri umani tendano a comportarsi in maniera regolare, standardizzata.

La complessità della realtà sociale è ridotta ad un numero gestibile di variabili chiave, eliminando la casualità, la contingenza e minimizzando quello che appare fastidiosamente sfuggente e imperscrutabile e che aleggia tra stimolo (l'intervento programmato) e risposta delle persone che si vorrebbe sempre lineare, preve-



dibile, ripetitiva. In questa relazione, i comportamenti dei beneficiari (e le reazioni impreviste, in particolare), diventano decisivi nella decisione di erogare o sospendere l'erogazione delle prestazioni e nella costruzione dei loro diritti.

In alcune esperienze di progettazione di interventi, alle categorie tradizionali (età, reddito, professioni), si aggiungono (fino a sostituirsi) dati sui comportamenti reali delle persone, tracce digitali di eventi (acquisti, interazioni...) algoritmi che si dicono predittivi perché si basano sull'ipotesi che il nostro futuro sarà una riproduzione del nostro passato (Cardon 2016). In realtà, gli algoritmi riflettono semplicemente le semplificazioni di senso comune più diffuse e ovvie. I modelli predittivi che ci descrivono i rischi di ciascun quartiere di una città, nonostante la loro reputazione di imparzialità, sono il riflesso di obiettivi e ideologie; per loro stessa natura sono delle semplificazioni. Nessun modello può includere tutta la complessità del mondo reale o le sfumature della comunicazione umana (O'Neil 2017).

Nello sviluppo delle professioni conta una riflessività intesa come capacità autonoma di riflettere su sé stessi, sulle proprie appartenenze, sull'agire professionale, di osservare la propria operatività, di adeguare abilità, strumenti e approcci rispetto ad un contesto instabile, che inevitabilmente interagisce, di utilizzarli evitando che essi limitino il nostro sguardo, riducano le nostre opportunità di agire e di osservare. Riflessività, inoltre, come giudizio ponderato, considerazione attenta, meditata dei propri atti, delle modalità attraverso le quali sono stati appresi i propri strumenti, costruite rappresentazioni. Il senso che gli attori sociali attribuiscono

alle loro azioni va compreso, non è evidente ad uno sguardo frettoloso.

In questa prospettiva, muta la posizione dell'operatore che applica conoscenze scientifiche, in quanto diventa co-produttore attivo nel processo sociale di definizione della conoscenza, nel senso che può e deve essere capace di manipolare attivamente l'eterogenea offerta di interpretazioni scientifiche (Beck 2007). L'identità professionale dell'operatore sociale può consolidarsi in questa direzione, verso un professionista riflessivo che costruisce una pratica attraverso la riflessione nel corso dell'azione, capace di produrre rappresentazioni non riduttive della povertà, analisi rispondenti alle esigenze che si creano nel suo operare, di selezionare dal complesso delle misure di welfare che emergono in Europa quelle maggiormente rispondenti alle esigenze concrete delle persone che vivono uno specifico contesto umano.

Nella società contemporanea si manifestano potentemente tensioni acquisitive, ma, allo stesso tempo, emerge una nuova cultura dei rapporti fra le persone. Sempre più frequentemente significative aree sociali si sottraggono intenzionalmente ad uno stile di vita fondato sulla competizione priva di regole, su dirompenti tensioni acquisitive; per aderire a valori espressivi di reciprocità, di amicizia e promuovere processi spontanei di solidarietà e di sostegno reciproco. Queste scelte talvolta si strutturano in forme associative stabili, di volontariato, ma più in generale si manifestano in scelte quotidiane, nel rispetto e nell'attenzione nei confronti di soggetti con più deboli appartenenze, nell'educazione dei figli, nell'offerta di una disponibilità economica



ed affettiva a soggetti in povertà estreme, ai nomadi, che affollano le vie cittadine.

Su questa cultura del rispetto e dell'accoglienza, su queste sensibilità, che orientano componenti istituzionali e azioni individuali, è possibile fondare un nuovo modello di sviluppo professionale, delle nuove forme di mobilitazione dei cittadini, costruire strategie d'intervento che sappiano dialogare con queste realtà diffuse, con i processi spontanei di aiuto, conoscerne le attese, i valori, le piccole, o grandi, esigenze di trasformazione che esprimono.

Riferimenti bibliografici

- Andersen, R. and Curtis, J. (2012). "The Polarizing Effect of Economic Inequality on Class Identification: Evidence from 44 Countries," *Research in Social Stratification and Mobility*, 30:129-141.
- Bauman Z. (2003), *Una nuova condizione umana*, Milano: Vita e Pensiero.
- Beck, U. (2007), *Conditio humana, Il rischio nell'età globale*, Bari: Laterza.
- Bukowski W. (2019), *La buona educazione degli oppressi*, Roma: Edizioni Allegre.
- Cardon D. (2016), *Che cosa sognano gli algoritmi*, Milano: Mondadori Education.
- Evans M. e Griggs J. (2010), *Sanctions within conditional benefit systems: a review of evidence*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Greve B. (2019), *Welfare Populism and Welfare Chauvinism*, Bristol: Policy Press.
- Harrison, M. e Sanders, T. (a cura di), *Social Policy and Social Control. New Perspective on the 'Not-So-Big Society'*, Bristol: Policy Press.
- Hewmericijck (ed) (2017), *The uses of social investment*, Oxford: Oxford University Press.
- Vittorio Emiliani V. (1977), *L'Italia mangiata*, Torino: Einaudi.
- Laing, R.D. (1969), *L'ovvio*, in Cooper et al, *Dialettica della liberazione*, Torino: Einaudi.
- Lister R. (1997), *Citizenship: Feminist Perspectives*, London, Macmillan.



- Luhmann N. (1990), *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna: Il Mulino.
- O'Neil C. (2017), *Armi di distruzione matematica*; Milano: Bompiani.
- Morel, N., Palier, B. e Palme, J. (a cura di) (2011) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, Challenges*, Bristol: Policy Press.
- Mudde C (2007), *Populist Radical Right Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quaderni di Città sicure (1995), *Il progetto, i riferimenti, le attività*, n.1
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano: Francesco Brioschi Editore.
- Siza R. (2019), Declines and divisions: the missing welfare needs of the majority, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 35(1).
- Siza R. (2018), *Manuale di progettazione sociale*, Milano: FrancoAngeli.
- Siza, R. (2018), Narrowing the gap: the middle classes and the modernization of welfare in Italy, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, n. 1-2.
- Siza, R. (2017), Welfare for the middle classes: the case for reinforcement, in R. Siza e C. Deeming (a cura di) *Il Declino della classe media: i limiti delle politiche sociali*, numero speciale di Sociologia e politiche sociali, n. 2.
- Schumacher, G., and van Kersbergen, K. (2016). Do Mainstream Parties Adapt to the Welfare Chauvinism of Populist Parties? *Party Politics*, 22(3), 300-312.

- Squires P. (a cura di) (2006), *Community Safety*, Bristol: Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. Gumy, J.M. and Otto, A. 2015. Can “New Welfare” Address Poverty through More and Better Jobs? *Journal of Social Policy*, 44, 1, 83-104.
- Taylor-Gooby, P. Leruth, B. e Chung H. (2017), *After Austerity*, Oxford: Oxford University Press.
- Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., e Watkins, D. (2014), *Welfare sanctions and conditionality in the UK*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Watts B. e Fitzpatrick S. (2018), *Welfare Conditionality*, London: Routledge.



L'autore

Remo Siza, sociologo, è autore di numerose pubblicazioni sulle politiche di contrasto delle povertà, svolge attività di ricerca in Italia e nel Regno Unito.

remo.siza@gmail.com

Redazione: info@homelessbook.it