

Gli assistenti sociali di fronte alla contrazione delle risorse: individualizzazione del processo di aiuto e dilemmi nel rapporto con l'organizzazione

di

Teresa Bertotti

Paper for the Espanet Conference

“Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”

Roma, 20 - 22 Settembre 2012

Teresa Bertotti

Facoltà di Sociologia – Università di Milano Bicocca

Edificio U7 - Via Bicocca degli arcimboldi 8, 20126 Milano

Email: teresa.bertotti@unimib.it

Gli assistenti sociali di fronte alla contrazione delle risorse: individualizzazione del processo di aiuto e dilemmi nel rapporto con l'organizzazione. Principali risultati di una ricerca qualitativa.

1. Introduzione

La contrazione delle risorse nei servizi di welfare è uno dei dati più frequentemente citati nel dibattito sul futuro delle politiche di welfare e la letteratura si è soffermata ad analizzare quali sono gli effetti della crisi del welfare in termini di esigibilità dei diritti, riduzione delle disuguaglianze e impatto sui processi di riorganizzazione dei servizi e delle relazioni tra istituzioni.

Meno esplorata appare la dimensione professionale, con particolare riferimento agli assistenti sociali e al come la contrazione delle risorse influenzi la relazione con l'utente e come si stia o meno modificando il senso di identità professionale.

La questione si pone per il ruolo che gli assistenti sociali hanno progressivamente assunto dal momento in cui si è sviluppato un sistema di servizi concepito per dare risposte ai bisogni dei cittadini, basato sulle risorse pubbliche in cui l'assistente sociale diventa figura cardine, con il compito di dare una risposta adeguata ai bisogni, e amministrare adeguatamente risorse limitate facendo una selezione tra le domande (Fargion S., 2009). La funzione di valutatore del bisogno e 'amministratore' di risorse pubbliche diviene progressivamente un elemento costitutivo dell'identità professionale, associandosi alle precedenti caratteristiche identitarie del servizio sociale, al punto che oggi, nel momento in cui la maggioranza degli assistenti sociali sono impiegati presso gli enti pubblici (Facchini, 2010) risulta difficile pensare a operatori che non abbiano tra i loro compiti quello della valutazione ed erogazione delle risorse.

Appare altrettanto acquisito che nella gestione di tale ruolo l'operatore agisca un margine di discrezionalità che permette di garantire il costante adattamento delle linee generali delle politiche sociali alla specificità dei singoli casi e viceversa.

Il tema della discrezionalità trova un importante spazio nel dibattito sulla professionalizzazione del servizio sociale, in merito a quanto l'assistente sociale possa essere o meno definito come un professionista a tutto campo, con un'autonomia professionale e la possibilità di controllare direttamente il proprio lavoro (Freidson, 2002) o sia piuttosto da considerare un 'semi professional' o un 'managed professional'.

Pone al centro dell'attenzione la libertà di azione e autonomia dell'operatore in relazione ai vincoli e le indicazioni poste dal del contesto istituzionale/organizzativo in cui si trova ad agire. La letteratura del servizio sociale ha più volte affrontato questo tema declinandolo prima in termini di tensione tra mandato istituzionale e mandato professionale (Campanini, 1999), poi in termini di una natura strutturalmente ambivalente (Lorenz, 2010) che vede l'operatore impegnato in una costante dialogo sui due versanti e infine delineando il concetto della tridimensionalità (Ferrario F. 1996) o la trifocalità (Dal Pra, 2012; Gui G. 2008) del servizio sociale.

Resta il fatto che, proprio il suo essere strettamente connesso ai mutamenti e alle politiche sociali (Lorenz, 2010), i cambiamenti avvenuti nel sistema di welfare e la drastica riduzione delle risorse non possono non aver influenzato le modalità con cui gli assistenti sociali rappresentano ed articolano il proprio ruolo o il processo attraverso cui attribuiscono i significati che consentono loro di agire "in scienza e coscienza". Tuttavia gli studi empirici volti ad indagare e conoscere meglio questi aspetti non sono numerosi. Per contribuire a colmare questa lacuna è stata realizzata una ricerca qualitativa¹ nella quale si è cercato di cogliere quale fosse la percezione degli assistenti sociali dei mutamenti avvenuti e gli effetti sulla loro pratica professionale, se fossero incrementate le situazioni dilemmatiche e quali le modalità con cui vengono gestite.

Di tale ricerca che copre una vasta gamma di cambiamenti, si riportano in questa sede gli elementi di analisi che permettono di illuminare il tema connesso alla riduzione delle risorse e alla relazione con l'organizzazione di appartenenza, nella convinzione che gli snodi critici di tale relazione aiutino a rendere più visibili i presupposti culturali e valoriali di fondo con cui si muovono gli assistenti sociali e sostengono i necessari processi di condivisione e ridefinizione di senso.

Il paper si compone di cinque sezioni: nella prossima si presentano alcuni elementi di riflessione sulla relazione tra professionista ed organizzazione e sul professionalismo, nel terzo paragrafo si descrive il contesto e la metodologia della ricerca, nel quarto vengono descritti i principali risultati sugli effetti della contrazione delle risorse nel rapporto con gli utenti nel rapporto con l'organizzazione e le modalità degli assistenti sociali nel farvi fronte. Nell'ultimo paragrafo si propone un'interpretazione dei risultati in relazione al rapporto tra professionista ad organizzazione e nella

¹ La ricerca è stata condotta nel triennio 2008 – 2010 nell'ambito del dottorato in Metodologia della ricerca, sociologia applicata. Curriculum di servizio sociale. Università di Milano Bicocca.

prospettiva di un mutamento nelle dimensioni identitarie e professionali per concludere con alcune considerazioni sui principali insegnamenti ricavabili dalla ricerca.

§ 2. Alcuni elementi del dibattito.

Il tema della contrazione delle risorse è da situare nel quadro delle elaborazioni sull'identità del servizio sociale, sulla sua collocazione 'ambivalente' tra cittadini e istituzione e la sua professionalizzazione.

Malgrado vi siano diverse scuole di pensiero, si riconosce comunemente come il servizio sociale acquisisca una più forte dimensione professionale con lo svilupparsi dei sistemi di welfare intesi come sistemi di risorse e servizi volti a rispondere in forma organizzata al bisogno. Secondo Lorenz (2010) questo legame è particolarmente rilevante nei paesi dell'Europa occidentale che vedono svilupparsi, in particolare nel dopoguerra, un sistema di welfare guidato dall'idea di un ruolo forte dello Stato nella creazione di un sistema di servizi improntato alla solidarietà e ai valori della giustizia sociale. Sempre Lorenz mostra come tra il servizio sociale e il contesto politico – sociale esista un nesso imprescindibile che diventa 'costitutivo' della sua identità. Il servizio sociale è così caratterizzato da una 'ambi-valenza' in quanto costantemente chiamato a rispondere ai bisogni dei cittadini e contemporaneamente contribuire al riequilibrio delle problematiche sociali

Esso si colloca in uno spazio intermedio, il 'sociale' appunto e, come dalla definizione internazionale del servizio sociale “..interviene nei punti in cui le persone interagiscono con l'ambiente..” (IASSW e IFSW 2001). Trae il senso del proprio agire nell'intersezione dei mondi vitali delle persone con i sistemi organizzati della società ed abita i luoghi in cui il bisogno emergente nella vita privata incontra un processo di risposta strutturato; l'essere impegnato sui due fronti (delle persone e delle istituzioni) non costituisce una debolezza o una fragilità ma rappresenta la 'specialità' del servizio sociale.

Il tema del rapporto con l'organizzazione attraversa anche il dibattito sul processo di professionalizzazione del servizio sociale nel quale ci si interroga sul livello di autonomia e discrezionalità che gli assistenti sociali sono in grado esercitare, in base alla collocazione organizzativa. Weiss-Gal e Welbourne (2008) in uno studio comparato sui percorsi di professionalizzazione del servizio sociale mostrano come il tema dell'autonomia e della discrezionalità professionale sia quello maggiormente sottoposto a variazioni, differenziando gli enti che impiegano direttori della stessa

professione o paesi dove l'autonomia è riconosciuta nella pratica professionale sul campo ma non nelle sfere decisionali dell'ente.

Secondo Freidson (2002) il professionalismo si costituisce come un terzo ideal-tipo tra due tradizionali forme di organizzazione del lavoro: quella del mercato, in cui il lavoro è controllato dai clienti, e della forma burocratica, in cui il lavoro è organizzato in base a norme e autorità gerarchica. La caratteristica principale del professionalismo è l'autogoverno e il controllo interno del lavoro, con una sfera di autonomia sia rispetto ai clienti che rispetto alle gerarchie (Fargion, 2009) che adotta una 'terza' logica in cui i riferimenti alla conoscenza e ai valori sono determinanti.

La discrezionalità viene agita in relazione ad uno scenario valoriale. Riprendendo Lipsky, si può affermare che nell'abitare lo spazio intermedio tra le linee di politica sociale dell'ente e la risposta al singolo bisogno individuale, l'operatore esercita una discrezionalità e in tale discrezionalità si esprime la dimensione professionale. L'orientamento valoriale e la capacità di valutare i propri interventi ne fanno poi uno, secondo una recente definizione proposta da Stame et al (2010) uno "street level bureaucrat responsabile".

Secondo Trivellato e Lorenz (2010) le scelte non sono del tutto autonome: esse sono spesso costruite nel confronto con equipe di lavoro e nello scambio tra diversi professionisti. Essi ritengono che sia più indicato parlare di "managed professional" ovvero 'lavoratori con competenze professionali che mettono in campo all'interno di organizzazioni rispondendo a dirigenti, coordinatori o capi servizio' (ib p.256).

L'introduzione del managerialismo ha cercato di contenere la discrezionalità tipica della dimensione professionale sostenendo la necessità di sostituire la modalità di gestione tipica delle burocrazie pubbliche, considerate fonte di sprechi e inefficienze con decisioni guidate non tanto dal rispetto della norma e delle procedure ("rule driven") quanto dal risultato ("output driven"). (Bifulco, 2008)

Diversi studi (Clarke, J. Newman, 1997, Hojer, 2011, Guidi R., 2011) hanno viceversa mostrato come il managerialismo, oltre a creare una frattura nelle culture professionali, non abbia mantenuto la promessa né di maggiore efficienza né di efficacia, aumentando la 'burocrazia'. Da alcuni anni, in particolare nei paesi anglosassoni si evidenziano quindi i segnali di reazione al managerialismo, sia in termini di attivismo politico (Ferguson, 2004) sia in termini di pratiche professionali. Aronson (2010) per esempio mostra le strategie dei responsabili di servizio canadesi nel mettere in un'ampia gamma di pratiche che gli consentivano di 'resistere' nel contesto di servizi altamente managerializzati e contrastare le politiche di riduzione dell'accesso ai servizi e incremento delle disuguaglianze, mostrando una capacità di giocare su più piani.

Uno studio svedese (Hojer, 2011) sull'introduzione dell'approccio managerialista nei servizi per la protezione dell'infanzia evidenzia come nella pratica gli operatori non seguissero le procedure indicate perché troppo riduttive della complessità delle situazioni seguite ed eccessivamente costose in termini di tempo impiegato per la rendicontazione. Studi analoghi (Ferguson I., 2004) condotti in Inghilterra hanno dimostrato come gli assistenti sociali impieghino più del 70% del loro tempo di fronte al computer.

In Italia questo non è avvenuto, per lo meno in tali termini: il managerialismo si è diffuso prevalentemente in ambito sanitario e nei gradi comuni in modo frammentato. Tuttavia i servizi per la tutela dei minori sono stati attraversati da cambiamenti che hanno immesso nel sistema istanze contraddittorie (Bertotti 2010, 2011) al punto da richiedere una profonda revisione di ruoli e funzioni. Sul versante istituzionale il passaggio dall'ASL agli enti locali ha spinto verso una più forte caratterizzazione sociale, riducendo contemporaneamente le risorse; nel rapporto con l'autorità giudiziaria, la pressione per una posizione maggiormente 'terza' della giustizia minorile ha provocato un'esigenza di ridefinizione delle posizioni e delle aspettative reciproche che non si è ancora conclusa. Infine le domande e le problematiche che le famiglie portano al mondo dei servizi sono profondamente mutate: dalle 'tradizionali' povertà e trascuratezze alle difficoltà nelle separazioni e ricomposizioni familiari e nei percorsi migratori. Lo scenario si fa ancora più complesso se si osserva la riduzione delle risorse: dal 2009 la quota parte destinata alle regioni per il FNPS Fondo Nazionale delle Politiche sociale è passata dai 584 mln di euro del 2009 ai € 70 mln del 2012; nello specifico dell'area minori, accanto alla difficoltà di reperire dati esaustivi sulle risorse disponibili si segnala che l'ultimo piano infanzia è stato approvato senza copertura economica²

§ 3. Il percorso di ricerca

Gli elementi di analisi sono quindi tratti da una più ampia ricerca volta ad indagare e descrivere la percezione dei mutamenti da parte assistenti sociali impegnati nei servizi per la tutela dei minori, considerando tre macroaree di mutamento rilevanti in quest'area: nel sistema dei servizi, nelle problematiche delle famiglie e nella relazione con l'autorità giudiziaria. Facendo riferimento ad un analogo studio condotto da S. Banks (2004), la ricerca intendeva esplorare l'emergere di situazioni

² I dati forniti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sono stati presentati e commentati nel 5° rapporto di aggiornamento sull'applicazione delle Convenzione dei Diritti dell'Infanzia. www.gruppocrc.net

dilemmatiche, con attenzione alla dimensione ‘etica’ e valoriale, analizzando le modalità utilizzate dagli operatori per leggerle e gestirle.

La ricerca ha adottato un approccio qualitativo, proponendo un’intervista discorsiva approfondita (Cardano, 2003) articolata sui quattro temi: la storia professionale e la percezione dei mutamenti negli ultimi anni, il racconto di un caso considerato ‘dilemmatico’³ e l’invito ad esplicitare valori fondanti e le dimensioni di qualità dell’agire degli assistenti sociali.

Le interviste sono state rivolte ad un gruppo di 32 assistenti sociali scelti in base all’incrocio di tre variabili. Si è considerata *l’anzianità lavorativa*, suddividendo gli intervistati tra operatori con più (e meno) di dieci anni di lavoro nell’area minori (senior)⁴; la *tipologia di servizio*, differenziando i servizi specializzati, dedicati in modo esclusivo agli interventi di tutela dei minori, dai servizi sociali di base, caratterizzati da accesso ampio su problematiche non solo giudiziarie. E infine una terza variabile relativa al *contesto*: urbano /metropolitano, con un’amministrazione di grandi dimensioni o di piccoli comuni con apparati amministrativi molto ridotti, con un’alta vicinanza tra l’operatore e gli organi politici.

Le tre dimensioni hanno dato luogo ad otto cluster per ognuno dei quali sono stati intervistati quattro operatori.

	servizi sociali di base	servizi specialistici di 2 livello
meno di 10 anni	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">contesto urbano/metropolitano</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">A</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">B</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">contesto rurale industriale</div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">contesto urbano/metropolitano</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">C</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">D</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">contesto rurale industriale</div>
più di dieci anni	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">contesto urbano/metropolitano</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">E</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">F</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">contesto rurale industriale</div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">contesto urbano/metropolitano</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">G</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">H</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">contesto rurale industriale</div>

³ Per la definizione di dilemma è stata utilizzata la definizione proposta da S. Banks, che qualifica il dilemma come “la scelta tra due alternative ugualmente insoddisfacenti, rispetto al benessere umano” (2001).

⁴ La fase di maggior cambiamento negli assetti organizzativi dei servizi per la tutela minorile avviene alla a cavallo degli anni ‘2000 con il passaggio dei servizi dalle ASL agli ambiti territoriali

Il reperimento degli intervistati è avvenuto attraverso la conoscenza diretta di alcuni soggetti e la tecnica “snowballing” per altri, specificando le caratteristiche del profilo richiesto. Le interviste sono state realizzate tra il 2009 e il 2010

Il contenuto delle interviste è stato analizzato in modo circolare associando in modo dinamico il materiale empirico al quadro teorico. Per l’analisi dei contenuti si è scelto di adottare procedure informali, utilizzando una codifica manuale su cui si sono basate le operazioni di caratterizzazione di ogni intervista, la comparazione fra le interviste e la loro classificazione (Cardano, 2003).

Gli intervistati hanno un’età che varia dai 24 ai 56 anni, con una concentrazione nella fascia tra i 45 e i 50 anni (13), due i maschi. La maggioranza degli intervistati (26) è dipendente comunale; i 13 assistenti sociali più anziani lavorano quasi tutti nei servizi per la tutela dell’infanzia da più di dieci anni. E’ stata scelta la regione Lombardia in quanto caratterizzata da mutamenti più chiaramente individuabili sia per quanto riguarda l’impostazione generale delle politiche di Welfare (Carabelli e Facchini, 2010) sia lo specifico dei servizi per la tutela dei minori, passati dall’area sanitaria a quella sociale.

I dilemmi riferiti dagli operatori sono stati suddivisi in due macro categorie: i dilemmi caratteristici della tutela minorile, dove i bisogni di protezione e cura dei bambini devono essere bilanciati quelli dei loro genitori, e i dilemmi emergenti nella relazione tra operatori e organizzazione.

4. I principali risultati

Le situazioni dilemmatiche nella relazione con l’ente di appartenenza sono riportate dalla maggioranza degli intervistati: 25 assistenti sociali su 32. I cambiamenti organizzativi e la riduzione delle risorse sono indicati come l’ambito più denso di problematicità e la contrazione delle risorse sembra avere effetti su due versanti: nella relazione con le persone utenti e nell’assetto del contesto di lavoro.

4.1 le conseguenze nella relazione con i cittadini

Gran parte del lavoro dell’assistente sociale si sostanzia nella costruzione di una relazione di aiuto basata sull’erogazione di risorse materiali; questa avviene a seguito di una valutazione professionale delle problematiche esistenti e l’identificazione di un progetto condiviso con l’utente. Dalla ricerca emerge che l’impatto riguarda la riduzione della quantità di risorse disponibili per i progetti di aiuto e la minore possibilità di costruire una relazione di sostegno a partire dalla risposta ad un bisogno materiale. La valutazione professionale è un tassello necessario per l’erogazione nelle

situazioni complesse delle risorse di tipo materiale o in forma di servizi. Sulla base della valutazione si costruisce una relazione in cui, oltre all'erogazione del bene (materiale o servizio), entrano componenti di supporto in modo che la persona possa progressivamente percepire la vicinanza e comprensione dell'operatore verso cui nutre una relazione fiduciaria tale da renderlo un "estraneo di fiducia" (Pittaluga 2000).

Meno risorse per i progetti di aiuto

.. è come se ci si trovasse a dover lavorare con la coperta di Linus ..si tira da una parte e si scopre dall'altra. .. siamo di fronte al riconoscimento di bisogni e alla necessità di fare delle progettualità, ma con la consapevolezza di non avere risorse materiali per poterle fare .. ma che progettualità si può offrire senza risorse?!! G4

Questa è una delle tante affermazioni che mostrano la fatica di trovarsi al centro della forbice tra l'incremento dei bisogni, la capacità di rilevarli e di prefigurare dei percorsi di soluzione e la costante riduzione delle possibilità di offrire aiuti concreti. La contrazione delle risorse ha un diverso impatto a seconda che l'assistente sociale lavori in un contesto di tipo assistenziale generico, o nel contesto della tutela minorile in cui un progetto di sostegno al nucleo familiare (o a un genitore) è necessario per proteggere i bambini dalla trascuratezza o dalla violenza e favorire il ripristino di condizioni di benessere. Il contributo economico (o un altri tipi di risorse) rappresentano un modo per 'agganciare' la famiglia in un processo di cambiamento.

.. Il contributo era anche uno scambio con le famiglie.... e il contributo diventava il mezzo per dare, mentre la famiglia collaborava su quello che gli chiedevi, per il ragazzino. (E2).

Non è solo l'aspetto quantitativo a preoccupare gli operatori, quante risorse possono essere date, ma anche la loro durata e continuità. I processi di cambiamento richiedono del tempo per potersi compiere e consolidare e l'incertezza sulle risorse incide negativamente non solo sulla relazione ma anche sulla possibilità di attribuire senso agli interventi.

"se tu fai un progetto per un minore o un nucleo familiare o garantischi un minimo di continuità o altrimenti non ha senso che venga offerto una cosa che tra sei mesi non c'è più... G4

Quando poi la carenza di risorse danneggia in modo determinante i percorsi di ripristino di benessere per bambini o donne duramente provati da vicende traumatiche, la frustrazione professionale si associa al vissuto di un fallimento umano

ed affettivo. Il giudizio nei confronti dell'ente che ostacola questi progetti di aiuto assume una valenza di tipo morale. Un esempio emblematico è il racconto di un intervento attuato per proteggere un donna albanese con i suoi tre figli, vittime di gravi maltrattamenti da parte del marito-padre che vede l'interruzione del pagamento della retta della comunità di accoglienza da parte del comune e il successivo ritorno della donna con il marito e la fuga da casa della figlia appena divenuta maggiorenne.

... al momento di pagare il comune comincia a dire: "noi i soldi non ce li abbiamo: da lì devono uscire, da lì devono uscire"... cerco un'altra soluzione ma anche questa non va bene .. alla fine trovano un appartamento .. lei ci va .. sola senza appoggi .. alla fine torna con il marito maltrattante

“ Non siamo più ‘affidabili’ - la svalorizzazione del ruolo professionale

Dalla ricerca emerge che gli assistenti sociali ritengono di non poter essere più un soggetto “affidabile” e di non poter più ‘mantenere le promesse’. La minore possibilità di prestare aiuti concreti incide negativamente sulla possibilità di costruire relazioni che pur partendo da una base strumentale sono in grado di introdurre un dialogo nel quale la condivisione dei diversi punti di vista consente un reciproco riconoscimento e l'introduzione di cambiamenti (Ferrario, 1996).

Anche il continuo modificarsi delle modalità con cui viene attuato il contenimento della spesa incide sulla possibilità di costruire relazioni fiduciarie. Dalle interviste emerge che, in particolar modo in alcune grandi città, i criteri adottati sono confusi e mutevoli:

.. prima c'erano delle linee chiare entro le quali muoversi. Adesso non c'è una cornice chiara... ci sono continuamente dei ritorni... Ad esempio, sui contributi economici c'era una definizione del minimo vitale rispetto a cui si decideva l'importo da dare.. si poteva uscire dai parametri motivando adeguatamente. io facevo una relazione alla commissione minori e sapevo che più o meno veniva rispettata l'indicazione data, perché c'erano dei parametri di riferimento.. ora questo non accade più ... (E2).

Oltre alla fatica di agire in un contesto di norme confuse, gli intervistati riportano come la funzione valutativa non sia più riconosciuta. In altre parole, la delega data ai professionisti di valutazione del bisogno, in virtù della quale la persona utente si avvicina alla relazione con l'operatore sembra non avere più valore.

... tutto è molto discrezionale e non dipende dal fatto che gli AS esprimono valutazioni differenti (A2)

Il mutare delle regole o la loro confusa applicazione ha un'immediata ricaduta sulla relazione con le persone, verso le quali l'assistente sociale non può più impegnarsi o può non poter sostenere le buone ragioni delle scelte dell'amministrazione.

.. non solo è saltata l'autonomia, ma è saltato il patto di fiducia con le persone, perché non siamo più nella condizione di essere sicure che quello che proponiamo viene effettivamente accettato dall'ufficio centrale... (E2).

La 'deregolazione e la 'moralità' della pubblica amministrazione

Un elemento cruciale riguarda quindi il modificarsi delle normative e le conseguenze che questo ha nella relazione con l'utenza, in particolare dove i processi di contenimento della spesa sono nel quadro di un'impostazione managerialista sui generis associata ad una sottolineatura della bontà della deregolazione e della 'semplificazione'. Nelle interviste si è esplorato come gli operatori interpretino e giudichino questo processo, sondando le ragioni di un'eventuale disapprovazione.

Le reazioni si differenziano. Un operatore evidenzia l'inaccettabilità di norme introdotte in modo retroattivo o nel corso degli interventi già in atto ma, pur rilevando l'assenza di alcuna considerazione sull'impatto nella vita degli utenti e sul ruolo che impongono all'operatore, ritiene che le ragioni siano da cercare in ..”*una modalità frettolosa di prendere decisioni*”

Anche altri manifestano una diffusa disapprovazione verso l'assenza di regole trasparenti e imparziali che producono rischi di discriminazione e disparità di trattamento; anch'essi non ritengono che vi sia un'intenzionalità: la confusione e la scarsa chiarezza sono imputati a scarsa attenzione o a problemi economici non ulteriormente indagati.

“..ultimamente mi sto accorgendo che c'è anche una disparità di trattamento paurosa, .. alcuni casi si fanno degli interventi, su altri ne vengono proposti altri... questa disparità deriva da motivazioni economiche, ma anche qui non vengono esplicitate... non è che vengono trattati meglio gli utenti più benestanti Ma non c'è un criterio chiaro ... e se non c'è un criterio chiaro.., la disparità di trattamento è alla porta .. (A2)

Viceversa un'intervistata del gruppo “senior - grandi città” evidenzia un'intenzionalità nello scegliere modalità di comunicare che impediscono la trasparenza e la possibilità di ricostruire le responsabilità,.

“è tremenda la non chiarezza e la non circolarità delle comunicazioni. E' impossibile che non ci siano mai delle comunicazioni scritte dagli uffici centrali ... mi fa arrabbiare tantissimo: tutto continua a cambiare, che uno può dirti di non aver detto

quella cosa lì... E poi c'è un enorme dispendio di energie nel "passarsi le parole",... come se fossimo una tribù primitiva in cui vige la tradizione orale ... basterebbe scrivere, ma scrivere vuol dire esporsi e questo non lo si fa. (E2).

In questi frangenti gli intervistati utilizzano spesso il termine "è un problema etico" o "non è etico" evidenziando così una disapprovazione morale nei confronti di un'amministrazione che non mantiene le promesse fatte ai cittadini e costringe gli operatori ad essere incoerenti col proprio mandato professionale.

4.2 Le conseguenze della contrazione delle risorse sul contesto lavorativo

La contrazione delle risorse ha conseguenze dirette sul contesto di lavoro degli assistenti sociali sia attraverso la riduzione del numero di operatori sia riducendo gli spazi non immediatamente produttivi e introducendo processi di standardizzazione.

Meno operatori, meno scambi professionali

E' unanime la rilevazione di un peggioramento delle condizioni di lavoro dovute alla *carezza del personale*: il blocco delle assunzioni degli enti pubblici e le minori disponibilità economiche impediscono la sostituzione delle persone in aspettativa o in pensione. In assenza di una riorganizzazione del servizio questo si tramuta immediatamente in un aumento nel numero di situazioni attribuite ad ogni operatore, il cui lavoro viene contingentato ed orientato in termini prestazionistici. Il risultato è un diffuso senso di frustrazione nel "*non riuscire a star dietro a tutte le richieste*", la sensazione di "*dover fare tutto di fretta, senza potersi fermare a pensare*" a fronte della consapevolezza, in particolare da parte degli assistenti sociali senior, di un modificarsi delle domande di aiuto che richiederebbe più tempo e attenzione.

Il problema viene generalmente descritto con un vissuto di rassegnazione, impotenza o di ineluttabilità, salvo alcuni assistenti sociali senior che affermano che c'è "*una scelta dell'ente di investire in altri settori*". Questi segnalano anche la contraddizione di amministrazioni che si astengono dall'introdurre le modifiche organizzative che consentirebbero migliori condizioni di lavoro, per esempio ostacolano l'introduzione delle liste di attesa e contemporaneamente e sollecitano gli operatori a "dare risposte a tutti". È l'incoerenza dei messaggi che per alcuni diventa lacerante e mina il senso di integrità professionale.

"faccio fatica a servire due padroni .. l'utente che ha bisogno e l'amministrazione che pone vincoli e dice di non dare nulla, ma amplia gli orari di segretariato, e impone

all'assistente sociale di ascoltare tutti ... è un un sistema incoerente: dobbiamo intervenire rispondendo a tutte le urgenze .. non abbiamo autonomia ... (E4)

Nel contingentamento dei tempi vengono sacrificate le attività “non produttive” come le riunioni di equipe o il ‘lavoro di rete’. Generalmente considerata dagli operatori come una grande risorsa l'équipe costituisce il luogo in cui vengono discussi i casi, affrontati i dilemmi di scelta, considerate le diverse strategie attivabili e prese le decisioni sulle azioni da intraprendere. Sono gli ‘spazi vuoti’ (Bifulco 1997) del confronto professionale. Nel processo di contenimento dei costi, è una delle prime aree ad essere contratta, con un effetto di riduzione degli spazi di condivisione e progressivo isolamento.

.. Negli anni 90 c'era molto lavoro d'équipe, adesso ce n'è meno, ... per tagli sul personale. Prima lavoravo in ASL ed eravamo tutti dipendenti a tempo pieno e stabili, .. c'erano più equipe, e... ora c'è molto lavoro individuale.. andiamo per automatismi e prassi.. H2

In alcuni contesti l'équipe si tramuta in una sterile di trasmissione delle informazioni organizzative top-down facendo mancare non solo lo scambio professionale ma anche la funzione di apprendimento e formazione degli operatori più giovani

..“ora non si fanno più le equipe .. quando ci sono si tratta una trasmissione di informazioni dal centro alla periferia.. riunioni organizzative in cui ci carichiamo di scontento. ..Noi siamo rassegnate a cavarcela come possiamo ma le colleghe più giovani, che hanno dei problemi che non riescono a portare avanti, magari aspettano tre ore prima di poter parlare del loro caso .. e la riunione finisce tardi con la disperazione di tutti!.. E2

Infine, un ulteriore effetto è la contrazione degli spazi dedicati al ‘lavoro di rete’, necessario per costruire una connessione coerente con soggetti e istituzioni diverse⁵. La complessità degli interventi a sostegno della famiglia e dei minori ha sempre richiesto una collaborazione tra professionisti diversi e gli intervistati descrivono un progressivo isolamento, la riduzione dei contatti, la carenza della condivisione con altri saperi e approcci.

⁵ Nell'ambito della tutela dei minori la rete prevede il coinvolgimento di diversi tipi di servizi: da quelli specialistici rivolti agli adulti con problemi di dipendenza o psichiatrici, ai servizi rivolti ai bambini (neuropsichiatria infantile) e alla famiglia. Coinvolge l'autorità giudiziaria, nelle sue diverse articolazioni e richiede interazioni tra enti differenti: ASL, Comuni, organismi del privato sociale. E' nell'interazione tra questi soggetti che si giocano i processi decisionali particolarmente delicati e complessi.

“nei primi anni andavo molto sul territorio con i colleghi dell'asl.. adesso loro hanno il divieto di uscire dagli uffici! Erano gli anni della partecipazione .. Ho fatto visite domiciliari con psichiatri con cui ora riesco a malapena a parlare al telefono .. E2

“..c'è stato un cambiamento in peggio nel lavoro con la rete.. mi sento di non poter lavorare con gli altri servizi specialistici ...non c'è comunicazione.., ognuno tende a considerare il proprio e a non vedere il resto'. D2

Il ruolo dei responsabili e i processi di standardizzazione. .

I responsabili di servizio giocano un ruolo cruciale nel gestire i processi di contenimento della spesa: essi presidiano gli assetti organizzativi e si trovano in una posizione di ‘cerniera’ gli operatori e l’organizzazione (Aronson, 2010). Il managerialismo prevede che le figure di responsabilità con competenza tecnico professionale siano sostituite da figure con competenze manageriali – gestionali. Tra i servizi intervistati, questo è avvenuto in modo netto per una delle quattro grandi città coinvolte nell’indagine. Le interviste indicano unanimemente la preferenza degli operatori per un responsabile con competenze professionali sintone a quelle dell’equipe: secondo un’operatrice il venir meno della responsabilità tecnica del servizio è il mutamento negativo più rilevante degli ultimi cinque anni di lavoro; il quadro si aggrava quando la responsabilità managerialista si associa alla centralizzazione delle decisioni, deprimendo il ruolo delle responsabilità intermedie.

- *C'è sopra di me un dirigente che ha in mente soltanto la parte amministrativa... forse il nome può chiarire: il coordinatore non si chiama più così ma ‘referente zonale’, il referente è quello che riferisce e in effetti avviene così... riferisce dall'alto verso il basso... è un cambiamento molto forte perché hanno delle ingerenze professionali non da poco. A2*

la comunicazione è ridotta alla trasmissione di informazioni dall’alto al basso, riducendo al minimo le occasioni di confronto tra professionisti, con lo scopo di contrastare attività di compattamento delle rivendicazioni come indicato dalle strategie managerialiste (Clarke e Newmann, 1997)

la decisione è verticistica ..prima c'era circolarità di informazioni ..in questo momento c'è più isolamento,.. ci sono le direttive e le procedure di processo.. G1

Viceversa, i responsabili con competenze tecniche sono riconosciuti come figura autorevole indispensabile nell’assumere la responsabilità di dare confini, supportare

gli operatori nella presa di decisioni e di tenere la connessione rispetto alle politiche cittadine.

I processi di standardizzazione e la valutazione della qualità

Il managerialismo ha introdotto sistemi di rendicontazione e certificazione di qualità, allo scopo di garantire il controllo della spesa e l'appropriatezza e la qualità degli interventi, spingendo verso una riduzione della componente discrezionale delle valutazioni e delle azioni degli operatori. Dagli intervistati emerge una considerazione positiva dei sistemi rendicontazione laddove sono un supporto in grado di monitorare gli interventi e di rendere più visibile il loro operare.

Questa visione positiva è condizionata dal verificare che l'attività di rendicontazione è integrata con una rappresentazione dell'agire professionale che essi ritengono corretta. Li considerano negativi se vengono imposti dall'alto, senza considerare le esigenze e le specificità professionali, quando costringono a rilevare informazioni considerate estranee e richiedono tempo che viene sottratto alle attività a favore dell'utenza.

.. per rendere omogenei i conteggi ... l'asl ha scelto di adottare un sistema uguale per tutti, ..è un sistema americano... non è solo un sistema che determina le procedure e le standardizza, ma quando poi tu vai a fare una prestazione, che può essere una prestazione diretta o indiretta, la devi necessariamente registrare... secondo determinati criteri, .. questo dà la sensazione di voler ingabbiare l'attività lavorativa, uno. Due, quindi, di non permettere la sufficiente autonomia nella gestione nella propria attività professionale quotidiana.. ha dato luogo a tanti conflitti nell'équipe G2

Simili sono le posizioni in merito all'introduzione dei sistemi per la valutazione della qualità. Finché essi sono costruiti con gli operatori e integrano elementi che essi possono utilizzare per comparare gli interventi, tenere la documentazione e valutare l'efficacia, sono percepiti come positivi, in particolare dagli assistenti sociali più giovani. Viceversa, se sono declinate come procedure asettiche e distaccate dagli obiettivi professionali prevale la percezione di una radicale estraneità. Nei contesti urbani è diffusa la convinzione che questo approccio alla valutazione della qualità sia distante dal "cuore della professione"

.. sempre più si parlerà di qualità dei servizi.. Sono degli aspetti che a me, come professionista che ha scelto di fare questo lavoro, pesano.in futuro le persone saranno sempre più incentrate a fare il controllo di qualità delle prestazioni e meno relazione d'aiuto,.. ma la nostra professione è quella. Io ho scelto un altro lavoro e se mi metti a fare il controllo qualità.. non lo voglio fare io. .. altrimenti facevo la Bocconi e facevo il controllo qualità dei servizi.. la relazione d'aiuto è il pane della nostra

professione e la scegli per quello .. se preferisci non vedere l'utente allora forse scegli di fare il controllo di qualità perchè ti dà quella distanza.E4:

Similmente un'assistente sociale che lavora per un consorzio di piccoli comuni, ritiene che sia tempo sottratto indebitamente alla relazione.

Ora passo metà del mio tempo a scrivere e rendicontare.... per mancanza di tempo ho dovuto rinunciare ad alcune cose importanti Vedo meno i bambini per questo. ..meno visite domiciliari .. sono buone pratiche professionali che non posso più fare, o almeno, non tanto quanto penso sia necessario” H2

Infine in nessuno dei servizi interessati esistono strumenti specifici per la valutazione del caso e la presa di decisioni, diffusi nei paesi anglosassoni. Tuttavia, alla domanda esplicita alcuni operatori dicono che non “non sarebbe male averne qualcuno”; a titolo di esempio, gli assistenti sociali di un grande comune ricordano la proposta di un protocollo di assessment per la valutazione accompagnato da una supervisione sui casi.

4.3 Come reagiscono e come gestiscono le contraddizioni emergenti?

La ricerca ha indagato le modalità e i criteri che gli assistenti sociali avevano utilizzato per gestire le situazioni dilemmatiche e prendere le decisioni. Da questo materiale è possibile analizzare come reagiscono gli assistenti sociali di fronte alle contraddizioni emergenti nel sistema e come declinano il ruolo professionale a fronte di problemi suscitati dalle politiche di contenimento della spesa e quali dilemmi etici suscita, considerando anche qui il versante del rapporto con la persona utente del servizio e il versante del rapporto con l'organizzazione.

Gli operatori gestiscono le situazioni dilemmatiche *nel rapporto con l'utenza* con due modalità prevalenti: la protezione della persona dalle inadeguatezze e incongruenze del sistema e un'assunzione 'individualizzata' della responsabilità del processo di aiuto.

Varie sono le situazioni dilemmatiche in cui gli operatori si sentono (o sono) costretti ad agire in modo diverso da come riterrebbero opportuno. Si va dalle situazioni più semplici di vincoli economici alla spesa fino alle situazioni più complesse che creano veri e propri conflitti valoriali: l'indicazione di separare le madri in situazioni di sfratto offrendo in un inserimento in comunità solo per i minori, la sospensione di un

contributo economico già erogato, il ‘suggerimento’ di non informare un adolescente straniero della possibilità del prosieguo amministrativo etc.

In altri casi le situazioni dilemmatiche si riferiscono ad un contrasto tra servizi o tra istituzioni come può essere ad esempio la divergenza di opinioni tra servizi per il collocamento di minori in comunità o in affido o il rientro a casa.

Al di là di come gli intervistati reagiscono e interpretano tali dilemmi è interessante notare che in modo unanime gli intervistati ritengono che l’utente non debba essere né coinvolto né informato dei contrasti e delle complessità in corso. Per esempio, in un caso in cui il conflitto tra servizi aveva portato alla necessità ripetere le valutazioni diagnostiche, la comunicazione con i genitori viene gestita ‘senza approfondire’:

.. "con i genitori? .. li abbiamo accompagnati e ho detto loro che era necessario questo pezzo, ho dato tutte le spiegazioni ma senza approfondire.(F2)

In un altro caso in cui un Sindaco interferisce con la valutazione dei servizi ostacolando il rientro di minori in famiglia contattando direttamente il giudice minorile, dopo un confronto interno l’equipe decide di non dire nulla alla famiglia

.. abbiamo discusso molto ... ci siamo fatti aiutare in supervisione anche .. abbiamo deciso: non diciamo nulla al padre di quello che abbiamo saputo... perché peggiorerebbe tutto e intanto proseguiamo più lentamente e implicitamente sulla stessa strada, arriveremo comunque ... poi magari il sindaco cambia ” D3

Le motivazioni di questa scelta non sono esplicite ma sembra prevalere un’attitudine protettiva, volta a tutelare l’utente da ulteriori preoccupazioni. Si potrebbe argomentare che in questi casi gli operatori privilegino, di fronte ad un’etica dei diritti, l’adozione di un’etica della responsabilità o della cura, secondo la quale si può immaginare che gli assistenti sociali sentano una sorta di ‘impegno morale’ e vogliano proteggere l’utente dalle conseguenze delle disfunzioni istituzionali. Va tuttavia considerato che in tal modo gli operatori tutelano sia se stessi sia e l’istituzione e si potrebbe obiettare che tale impostazione contrasta con principio di trasparenza e autodeterminazione delle persone.

Nessuno degli intervistati tuttavia problematizza questo tipo di dilemmi in termini critici

Un secondo elemento riguarda la tendenza *all’assunzione di responsabilità individuale* nel processo di risposta ai bisogni. Viene manifestato principalmente dagli assistenti sociali senior di quei comuni in cui la forte pressione per il contenimento della spesa si associa ad una svalutazione della funzione professionale. Si tratta dei casi in cui l’operatore ritiene che l’utente abbia non solo bisogno ma

diritto ad avere un supporto che non viene autorizzato: entra in contrasto l'impegno assunto dall'operatore verso l'utente e l'inaccettabilità dei vincoli posti dall'organizzazione. Spesso è connesso alle già segnalate modalità opache e confuse adottate dagli enti, altre volte è più semplicemente legato alla non accettazione di della carenza e disuguaglianza delle risposte istituzionali, in altre ancora ad un ingaggio personale e alla percezione delle necessità di trovare risposte adagate per poter salvaguardare il senso di integrità professionale.

*.. mi metto io a cercare per ore una soluzione che possa tenere insieme madre e bambino .. perché penso non sia giusta la posizione del comune che alle persone sfrattate proponga la separazione dei genitori del bambino .. faccio di tutto: cerco un volontario che me la prenda, smanetto su internet .. attivo i **miei canali personali** di conoscenza del territorio di risorse gratuite, .. persone che si attivano perché sono io.. El*

Un altro esempio di 'individualizzazione' è riportato da un'operatrice senior che afferma che "in casi particolari" lei prende l'iniziativa di andare a parlare al dirigente e "perorare la causa del 'suo' utente" per ottenere risorse, pur sapendo che può fare questo solo per qualcuno che implica una sua selezione discrezionale. I

In un altro caso un'assistente sociale decide di attivarsi con un impegno volontario in favore di una minore, il cui percorso (conclusione del ciclo scolastico) era minacciato dalla decisione dell'ente di sospendere l'inserimento comunitario. La decisione viene presa con fatica perché considerata contraria ai principi professionali (che implicano una separazione tra vita privata e vita lavorativa).

Nei confronti dell'organizzazione, gli snodi dilemmatici legati al contenimento della spesa fa emergere una polarizzazione degli assistenti sociali nella direzione dell'identificazione o, al contrario, della separazione e presa di distanza.

Molti assistenti sociali si *sentono parte* dell'organizzazione e, se sono impiegati in un ente pubblico, ne evidenziano lo specifico valore.

"Mi piace (...) essere impiegato in un ente pubblico, .. la statalità dell'intervento per me è una cosa importante.. è importante il fatto che l'ente pubblico si occupi di certe cose Al

Le interviste mostrano altrettanta chiarezza l'idea che tra professionista e organizzazione vi sia "un rapporto dualistico" e l'assistente sociale sia intermediario tra le politiche e il bisogno dell'utente.

"C'è un rapporto dualistico: da un lato c'è l'organizzazione, per cui ho sempre attenzione a comprendere meglio le modalità per centrare degli obiettivi, proposte e realizzazione di interventi (dell'organizzazione) ... dall'altro lato ci sono gli utenti e i

loro bisogni ... ci sono anche i momenti di crisi con gli utenti, perchè si presentano delle situazioni in cui hanno aspettative a cui non si riesce a far fronte” (A1) .

La biunivocità della relazione è testimoniata dalla *valutazione* degli assistenti sociali nei confronti del *comportamento delle organizzazioni*: essi esprimono giudizi sia a livello generale delle politiche sociali, sia nello specifico in tema della riduzione delle risorse. Coloro che lavorano nei servizi delle grandi città inoltre giudicano il grado di coerenza tra ciò che viene dichiarato pubblicamente dall'organizzazione e ciò che viene concretamente reso possibile nel loro operare. Quando questa coerenza non viene salvaguardata, gli assistenti sociali esplicitano l'esistenza di una problematica etica, inteso come disapprovazione. Il comportamento dell'istituzione *non è 'etico'* in quanto ciò che afferma non corrisponde a ciò che fa.

Nei casi in cui gli assistenti sociali trovano una convergenza valoriale con l'organizzazione essi si ingaggiano con forza e passione, diventando veri e propri coattori delle politiche sociali, contribuiscono alla realizzazione delle politiche dell'organizzazione, ne sostengono le azioni e i processi di attribuzione di senso. Sono disposti ad assumersi importanti responsabilità nella costruzione delle politiche locali o nella gestione delle risorse economiche, sono orgogliosi di appartenere ad un ente, manifestando così una forte identificazione.

"siamo famosi per essere l'unico comune della zona a non avere minori in comunità ...perché il comune ha sempre investito nella prevenzione e i risultati si vedono!" B1

"Per fortuna siamo in un territorio in cui su alcuni servizi abbiamo tirato fuori le unghie e non ce li siamo fatti portare via.. abbiamo chiesto di trovare risorse e a destra/sinistra e da ogni parte .. (F4)

Questo tipo di convergenza sembra verificarsi con maggiore frequenza nei comuni di piccole o medie dimensioni ed è percepita come positiva da parte degli assistenti sociali sia senior che junior.

Gli intervistati citano la partecipazione ai "tavoli" di concertazione previsti dalla legge 328/00 e nella redazione dei piani di zona, l'aver responsabilità di progetti speciali. Nei piccoli comuni, è frequente la consultazione dell'assistente sociale per la messa a punto dei budget preventivi delle risorse da destinare durante l'anno, o la discussione di strategie per continuare a garantire i servizi necessari ai cittadini.

...Formalmente del bilancio se ne occupa la mia responsabile, che lo firma. però, siccome è la responsabile di tanti settori la parte relativa ai servizi sociali la facciamo insieme: "quanto mettiamo sui pasti, quanto sul SAD, quanto sugli inserimenti nel centro diurno ecc (B1)

"capita che l'assessore ci chieda dei pareri .. a volte si aspetta che la palla di vetro e bacchetta magica, ma altre si aspetta delle chiavi di lettura (C4)

Adattamento o 'uscita'

Di fronte alle situazioni dilemmatiche nate dal contrasto con l'organizzazione, la maggior parte gli intervistati assume un *comportamento adattativo*, con diverse coloriture. Alcuni operatori, pur conservando una consapevolezza in merito all'estraneità di alcune pratiche, cercano strade per salvaguardare una coerenza con l'identità professionale. Emblematica è la testimonianza dell'operatrice coinvolta nell'implementazione di un sistema di rendicontazione delle attività che sente estraneo ma nei confronti del quale cerca di trovare un modo per salvaguardare un senso. Decide di dedicarsi ad apprendere il nuovo sistema mettendosi a disposizione dei colleghi psicologi per aiutarli nell'utilizzo degli strumenti informatici, sostenendo che anche questo è un modo per "fare l'assistente sociale".

..(per utilizzare il sistema) devi imparare procedure complicate..devi usare il computer.. ho molto tempo dedicato a questo .. il mio compito era quello di aiutare i colleghi che facevano fatica ad adattarsi ...in fondo anche questo è un modo per aiutare le persone e fare il mio lavoro G2

L'adattamento avviene anche nel quadro di una *svalutazione* di quanto realizzato in precedenza; ciò che è stato viene rimpianto e si associa a una visione critica dei cambiamenti ma emerge una *rassegnazione* rispetto alla *inevitabilità* dei cambiamenti. Un'assistente sociale sostiene che l'ASL aveva assunto la gestione dei servizi per i minori 'impropriamente' e sembra rimproverare alla dirigenza precedente la scelta di investire risorse per la realizzazione di un'équipe specialistica approfittando di un vuoto legislativo. E questo ha reso necessario alla successiva dirigenza 'fare pulizia' e smantellare il servizio.

"... le unità di tutela minori erano costruite su un 'malinteso' istituzionale ,... e c'è stata la decisione dell'asl di 'fare pulizia' e non fare più cose per cui non ci sono i fondi .. ma è stata pulita la stanza e insieme alle cose inutili si sono buttate via anche quelle utili: le professionalità, l'équipe e il gruppo di lavoro che riusciva a reggere le negatività, la rete buona e funzionante (G1)

E' la stessa assistente sociale che descrive il mutamento avvenuto negli operatori, passati da un periodo in cui la progettazione dei servizi avveniva con il loro coinvolgimento e chiedeva loro di 'pensare' ad una gestione in cui questo non è più richiesto

"noi avevamo un pò questa velleità di costruire dalla base .. che però non è la linea attuale dell'azienda.. la creatività è stata ridotta perché poi ad un certo punto tutti i

*pensieri erano anche inutili e facevano male....per un pò abbiamo smesso di pensare...
"noi siamo come un pesciolino nella corrente, .. non sai dove ti porta"(G1)*

Anche la *riduzione delle risorse* e la pressione per il contenimento dei costi viene passata attraverso una revisione autocritica, senza particolare cura ad ancorare il giudizio a dati oggettivi. L'input di considerare il vincolo economico viene considerato dagli operatori più giovani un aspetto positivo:

.. il cambiamento può essere proficuo.. quando sono arrivata qui qualche anno fa,.. noi avevamo in mente solo l'aspetto professionale e poco il carattere amministrativo (economico) degli interventi... noi pensavamo a quell'intervento, proponevamo e andavamo avanti. ...è un aspetto interessante da tenere insieme... perchè sappiamo benissimo che i fondi che finanziano i servizi sociali non sono illimitati, anzi, sono limitati e anche tanto, quindi bisogna avere in mente questo aspetto. (A2)....,

Alcuni dichiarano che nel rapporto con gli utenti il non dare per scontato il sussidio può essere un modo per "far cambiare la forma mentis" a coloro che hanno un'attitudine assistenzialistica. Similmente sembra accadere rispetto all'indicazione di "ridurre il collocamento in comunità" che secondo alcuni operatori era utilizzato troppo ampiamente

.. ..una cosa per alcuni aspetti è positiva: mettere il naso sulla durata del contributo, sulla strategia che questo contributo ha.. significa tentare di far cambiare la forma mentis degli utenti rispetto al contributo. Anche il collocamento in comunità ... le indicazioni dirigenziali sono quelle di collocare il meno possibile e di restringere molto sui contributi,...lo vedo come un buon contesto in cui non esagerare in più,.. perchè prima l'andazzo era molto più "pro". (A3)

È da notare che l'atteggiamento più favorevole alla pressione per il contenimento dei costi appartiene di più agli assistenti sociali più giovani e che non appaiono atteggiamenti riflessivi sull'ipotesi che la riduzione delle risorse leda un diritto degli utenti.

§ 5. Discussione dei principali risultati

I risultati vengono discussi in relazione a due aree: rispetto al tema del rapporto tra professionista ed organizzazione e rispetto alla reazione degli operatori di fronte alle pressioni per il contenimento della spesa.

Rispetto al rapporto con l'organizzazione i risultati mostrano , coerentemente con la visione trifocale descritta da Gui (2008) e prima ancora da F. Ferrario (2004), come gli assistenti sociali si rappresentino in una stretta relazione con l'organizzazione.

Ad un primo sguardo sembrerebbe prodursi una posizione di identificazione con l'ente di appartenenza nella quale tuttavia non assumono una posizione 'subordinata' ma si pongono in modo tendenzialmente 'paritario'. Ovvero, ritengono che faccia parte del proprio ruolo contribuire alla realizzazione e al miglioramento dei servizi e non sono disposti ad essere meri esecutori delle linee di politica stabilite dall'ente.

Dalle parole degli operatori, il rapporto con l'organizzazione si configura come una relazione 'bilaterale e interdipendente': gli assistenti sociali hanno bisogno dell'organizzazione per realizzare il proprio mandato professionale e l'istituzione ha bisogno della competenza professionale degli assistenti sociali per realizzare il mandato istituzionale. Ne sono la prova le testimonianze degli intervistati che nel raccontare le situazioni dilemmatiche che danno valore alla dimensione pubblica dell'amministrazione, esprimono un giudizio e valutano le politiche adottate, danno peso alla coerenza dei discorsi pubblici dell'amministrazione e le condizioni concrete della loro realizzazione rilevando le contraddizioni in tema di contenimento della spesa, giudicano la bontà o l'inadeguatezza degli assetti organizzativi adottati per sostenere il loro lavoro, danno rilievo alle figure dei responsabili di servizio come funzione di cerniera. Fanno intendere che reputano necessaria un certo grado di convergenza 'valoriale'.

Nel rapporto tra professionisti e organizzazione si possono individuare tre categorie di soggetti:

- a. *gli assistenti sociali 'appartenenti'*, che manifestano una forte vicinanza con l'organizzazione di cui fanno parte, ne sono orgogliosi e ne condividono le linee programmatiche, si sentono riconosciuti e ritengono di svolgere un buon lavoro di connessione tra il mandato istituzionale e il bisogno degli utenti. Sentono di avere una posizione 'paritaria' nei confronti dell'organizzazione.
- b. *Gli assistenti sociali che si 'separano'* dall'organizzazione, la considerano 'matrigna', ne stigmatizzano l'operato e le incongruenze, si sentono costretti a lavorare al di sotto delle loro competenze e a mettere in atto interventi contrari all'etica professionale. Vivono una progressiva divaricazione tra il mandato professionale e quello istituzionale: la delusione, la rabbia e il disappunto che manifestano sono profondi, coinvolgono una versante personale, tale da essere percepita come una sorta di '*divorzio*' tra i valori del professionista e quelli dell'organizzazione. Si suddividono a loro volta in '*rassegnati*', ovvero coloro che si adattano e ritengono che non vi siano più possibilità di cambiamento e '*in cerca*', ovvero coloro che mantengono la speranza e l'ingaggio per un

cambiamento, o all'interno dello stesso ente o, più facilmente, uscendone e scegliendo le organizzazioni che sentono più confacenti.

- c. Una terza categoria di soggetti si colloca in una posizione intermedia: si tratta degli *assistenti sociali che si adattano* in modo acritico al contesto, accogliendo la trasformazione delle proprie funzioni senza troppo interrogarsi sulle ragioni e i significati su quanto questo sia uno snaturamento dei valori e dell'identità professionale. Si tratta di operatori che cercano di individuare aspetti positivi nei processi di riorganizzazione pur evidenziando talvolta il rimpianto per la perdita di assetti di funzionamento considerati più soddisfacenti⁶.

Nel distribuirsi degli intervistati nelle varie categorie le variabili con cui è stato costruito il campione non sembrano particolarmente rilevanti: non si differenziano a seconda che si tratti di un servizio di base o specialistico, né se si tratti di un contesto urbano metropolitano o di piccoli comuni. Una lieve differenza si rintraccia nell'anzianità lavorativa (e quindi il percorso formativo di base) che, anche a detta degli stessi intervistati, fa sì che gli assistenti sociali senior abbiano maggiore consapevolezza della dimensione 'politico' del rapporto con l'organizzazione.

Ciò che viceversa sembra determinante è *la posizione dell'organizzazione* e il grado di riconoscimento della dimensione professionale messo in campo, così come viene percepito dagli operatori. Si associa a quanto l'organizzazione abbia introdotto pratiche manageriali, caratterizzate dall'essere impartite top down e a quale grado si esprima la svalutazione della dimensione professionale. Si ipotizza poi un'ulteriore connessione in relazione al grado di *efficacia prodotto dall'introduzione delle pratiche manageriali*: dove queste hanno portato ad un contesto organizzativo che permette all'operatore di lavorare con serenità, percezione di ordine e sensazione di poter raggiungere gli obiettivi assegnati, gli operatori tendono ad adattarsi (gruppo C). Dove viceversa le pratiche manageriali non hanno consentito una strutturazione dei processi lavorativi né la sensazione di perseguire obiettivi, gli operatori si collocano nel gruppo B.

La seconda area di riflessione considera gli *atteggiamenti con cui gli assistenti sociali reagiscono alla riduzione delle risorse* e alle pressioni per il contenimento della spesa. Si è già evidenziato come, specialmente nell'area minori, dove le risorse

⁶ Le categorie proposte richiamano con alcune differenze una simile tipologia proposta da L. Fazzi (2012) a seguito di una più ampia ricerca sulle reazioni degli assistenti sociali alle trasformazioni del Welfare.

sostengono importanti processi di protezione e ripristino di benessere per bambini e famiglie, il venir meno delle risorse provoca forti reazioni che coinvolgono gli operatori in una dimensione valoriale rilevante, che implica non solo il professionista ma anche come la persona e mette in evidenza la natura ‘morale’ di questo tipo di occupazione (Hasenfeld 1992) in cui norme e valori hanno una grande importanza. Riprendendo alcuni risultati già citati le reazioni degli assistenti sociali possono essere riassunte in due movimenti: quella dell’*adattamento* e dell’*individualizzazione del processo di aiuto*.

Nell’ambito delle *reazioni ‘adattative’* gli intervistati assumono una posizione acritica: non si interrogano sulla carenza delle risorse e accolgono l’idea della dirigenza di aver ‘esagerato’ e di aver attivato interventi senza considerare adeguatamente l’impatto economico, in particolare rispetto al collocamento dei minori in comunità. Compiono così un’azione di *autosvalutazione* del proprio operato, riconoscendo implicitamente di non aver approfondito adeguatamente i bisogni o aver agito in modo non competente, aderendo ad una rappresentazione stereotipata dell’azione professional; troviamo qui gli assistenti sociali della categoria ‘c’, degli ‘adattati’.

Altri operatori, appartenenti alle categorie ‘a’ (degli ‘appartenenti’) e ‘b’, dei ‘separati’ invece respingono questa posizione: rifiutano l’accusa di aver sprecato le risorse e rivendicano la loro competenza nella valutazione sia del bisogno che dell’impatto economico; contestualmente ribadiscono il diritto delle persone a ricevere gli aiuti e il dovere della società ad intervenire. Sono disposti a considerare il contenimento dei costi e la sostenibilità degli interventi, si impegnano a trovare risorse alternative e cercano tutte le strategie possibili per ridurre gli impatti economici, ricorrendo alle doti di creatività, tenacia e inventiva citate da vari assistenti sociali come caratteristiche ma ribadiscono ripetutamente la necessità che all’aiuto consulenziale si affianchino risorse concrete.

C’è una *linea generazionale* che divide questi due gruppi di assistenti sociali. Al primo appartengono le persone più giovani con minore esperienza e quindi più vulnerabili e deboli di fronte alle indicazioni dell’organizzazione; al secondo gli assistenti sociali con una maggiore solidità professionale, di una fascia d’età più elevata.

Questi compongono un gruppo di intervistati che nutre un senso di frustrazione verso le condizioni in cui sono costretti ad operare. Sono in grado di riconoscere le contraddizioni politiche dell’istituzione ma non sono in grado di trovare strategie adeguate per costruire alleanze e far valere il punto di vista professionale. In uno dei

contesti intervistati questa difficoltà viene motivata dal clima di paura prodotto dai comportamenti repressivi della dirigenza ma in generale si assiste ad una difficoltà ad aggregare e a “prendere voce”. L’esito più frequentemente citato è il *ripiegamento sulla dimensione interna* del lavoro, sulla relazione con i colleghi dell’équipe dove funziona, o sulla relazione di aiuto con gli utenti. Per alcuni, in assenza di una possibilità di ‘voice’ si prospetta una scelta di ‘uscita’ e abbandono di quel settore: un cambiamento di ente restando nell’ambito pubblico o un passaggio ad organismi del III settore.

Un secondo movimento riguarda la tendenza all’*individualizzazione del processo di aiuto*.

Questo avviene in particolare per un gruppo d’intervistati che appartengono organizzazioni in cui il processo di contenimento della spesa adotta un assetto organizzativo in contrasto con le esigenze professionali. Gli assistenti sociali di questo gruppo si distanziano dall’organizzazione e descrivono un farsi carico dei problemi in termini personali, come se si trattasse di un problema che li riguarda in prima persona. Nel trade off tra il rispetto del mandato istituzionale e la salvaguardia del senso d’integrità professionale non appare tollerabile il continuo venir meno agli impegni presi nei confronti dell’utenza. Si può immaginare che questa sia l’alternativa al ritiro in un atteggiamento difensivo burocratico, tipico del burn out ma ciò che interessa mettere in luce è il progressivo *sfumarsi del confine tra il lavoro professionale e l’impegno volontario*. In altre parole si prefigura il rischio del ritorno ad una visione privatistica del welfare in cui l’idea della beneficenza e dell’assistenza caritatevole (e discrezionale) prevale sull’idea di un sistema basato sui diritti (Lorenz, 2010; Dominelli, 2010; Manoukian 2012).

Il rischio di tale deriva individualistica si rintraccia in molti casi dilemmatici, in cui gli operatori riferiscono come hanno messo in campo strumenti professionali e risorse personali a copertura delle carenze istituzionali. E’ pur vero che in tali situazioni gli operatori sfruttano quegli spazi di discrezionalità tipici degli ‘street level bureaucrats’ per ampliare lo spazio di intervento a vantaggio dei cittadini e soddisfano così il bisogno (morale) di rispondere ad un impegno professionale assunto nei confronti dell’utenza. Tuttavia, astenendosi dal considerare la dimensione politica e il ruolo giocato dal contesto organizzativo, gli operatori rischiano di depotenziare per primi la funzione istituzionale. Solo alcuni intervistati, in particolare quelli appartenenti alla fascia di età senior, sembrano consapevoli che il fornire soluzioni contribuisce a mantenere lo status quo e ad evitare che le contraddizioni si facciano esplosive ;

esplicitano che il vero dilemma sta nel capire fino a quale punto sia giusto colludere con le disfunzioni del sistema, tutelando dalle proteste i decisori politici.

Di converso, gli operatori più giovani sembrano agire i processi di aiuto in assenza di una considerazione della dimensione organizzativa ed istituzionale: il mandato è la risposta ai bisogni dell'utente e l'ingaggio è sul singolo professionista o, al massimo, in capo all'équipe degli operatori. Il fatto di essere inseriti in un contesto di servizi di welfare, che rispondono come organizzazione ad un mandato non solo istituzionale ma anche sociale sembra scivolare in secondo piano. La responsabilità diventa quindi individuale facendo venir meno la considerazione della dimensione più ampiamente politica. Il fronteggiamento delle contraddizioni viene sostenuto dalla valorizzazione di capacità quali la creatività, l'inventiva, il trovare risorse, che sembrano alimentare una prospettiva onnipotente, trascurando il valore della dimensione organizzativa.

§ 6. Conclusioni

In conclusione l'analisi delle contraddizioni e delle situazioni dilemmatiche percepite dagli operatori, in particolare in relazione al tema della contrazione delle risorse, mette in luce la necessità di ricollocare al centro dell'attenzione la relazione tra professionisti ed organizzazione.

La ricerca ha evidenziato la rilevanza degli assetti organizzativi: il managerialismo associato alla svalutazione della dimensione professionale e all'inefficacia del sistema produce un'alienazione degli operatori. La deriva individualistica e la visione privatistica del processo di aiuto porta i rischi di un reciproco depauperamento e di un arretramento del sistema. A fronte delle difficoltà e delle ripetute situazioni dilemmatiche gli assistenti sociali reagiscono con un ripiegamento su se stessi o sul gruppo professionale; pur avendo consapevolezza dell'influenza del contesto faticano a 'prendere voce' e ad assumere la responsabilità di esplicitare le idee e le riflessioni in merito a come si possano gestire i mutamenti avviando una trasformazione sociale compatibile con la giustizia sociale e l'eguaglianza.

Affinché gli assistenti sociali siano in grado di stare nel processo di mutamento e possano contribuire ad orientarlo, dai risultati della ricerca appare necessario potenziare le capacità di leggere il contesto e situare l'azione professionale nel quadro più ampio delle politiche sociali superando la dicotomia tra mandato istituzionale e mandato professionale.

In accordo con altri (Fazzi L. 2012, Lorenz, 2010, Notdhfurther 2011) si ritiene che il fattore critico stia nella capacità di integrare la considerazione delle politiche nelle

decisioni sugli interventi sapendo che sono due lati di una stessa medaglia. Si tratta quindi di rafforzare la consapevolezza sulla dimensione socio politica del lavoro sociale.

Dalla ricerca emerge inoltre il suggerimento a *riattivare la comunicazione e lo scambio tra professionisti* di diverse generazioni culturali, al fine di favorire sia il diffondersi di un'analisi critica delle contraddizioni esistenti, sia lo scambio in merito alle alternative prefigurabili, sostenendo la “capacità di aspirare” ad un sistema di welfare che sappia trovare i modi per declinare il rispetto dei diritti e l'assunzione comune delle responsabilità. Nei contesti meno managerializzati, gli assistenti sociali si attivano per proporre all'ente delle modifiche operative o introducono accorgimenti organizzativi discussi nell'ambito del gruppo professionale, testimoniando così una capacità e un'intenzione di autoregolazione del lavoro (Freidson, 2002).

Nel confronto con le contraddizioni sociali, nel decidere di assumere una parte attiva nel costruire e accompagnare processi di lettura dei problemi, gli assistenti sociali possono trovare nuove identità che integrino e arricchiscano il patrimonio culturale e professionale. La condizione per avere successo è il *superamento di una certa tendenza alla chiusura* e la ricollocazione nei contesti adeguati di quella *dimensione rivendicativa autoreferenziale* che talvolta ostacola la comprensione del valore della professione.

Questo può avvenire nel momento in cui si riprende a dare attenzione al *mandato sociale* della professione, mandato che emerge con chiarezza ogniqualvolta gli assistenti sociali si soffermano a considerare, con i cittadini, i problemi posti dal vivere sociale. Gli assistenti sociali hanno una possibilità unica e speciale di rappresentare e restituire alle istituzioni una conoscenza del prodursi dei problemi sociali e del successo delle modalità utilizzate dalle persone per affrontarli. Tale capacità va riattivata e potenziata rimettendo al centro dell'attenzione il *patto triangolare esistente tra cittadini, professionisti ed organizzazioni*.

Un ultimo elemento che emerge dalla ricerca riguarda i rischi di isolamento e il fallimento dei tentativi fatti dagli operatori di alcuni contesti per reagire agli effetti deleteri dell'introduzione del managerialismo. Per evitare che questo si ripeta sembra opportuno potenziare, accanto alle tradizionali capacità del sapere, saper fare e saper essere, la capacità di “dire” e di “prendere parola” (Gui L., 2009), argomentando le proprie posizioni a cui va affiancata la capacità di trovare strategie adeguate per creare convergenze e alleanze.

Bibliografia

- Aronson J., Smith K., (2010), 'Managing Restructured Social Services: expanding the social?', *British Journal of Social Work*, 40, 530-547
- Banks (2004) *Ethics, Accountability and the Social Profession*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Bertotti T., (2010) Bertotti T. (2010) "Servizi per la tutela dei minori: evoluzione e mutamenti"; *Autonomie Locali e servizi sociali*, il Mulino 2/2010 pp. 227 - 245
- Bertotti T. (2011). "I cambiamenti nel sistema giudiziario e i servizi per la tutela dei minori: ripensare i reciproci posizionamenti", in: Pé A., Ruggii A., (a cura di) *Il giusto processo e la protezione del minore*. Puer Franco Angeli, Milano
- Campanini A. (1999) *Servizio sociale e sociologia*. LINT, Trieste
- Carabelli, G. e Facchini, C. (2010), (a cura di) *Il modello lombardo di welfare.*, Franco Angeli, Milano
- Cardano M. (2003) *Tecniche di ricerca qualitativa*. Carocci, Roma Bifulco 1997 *Apprendimento organizzativo e servizi socio sanitari*. Franco Angeli, Milano
- Clarke, J. And Newman, J. (1997) *The managerial state: Power, Politics and ideology in the remaking of the social welfare*, London, Sage
- Dal Pra, 2010 *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Carocci Faber, Roma
- Dominelli, L., (2010) *Globalization, contemporary challenges and Social Work Practice*, in "International Social Work" vol 53, n.5, pp 599- 612
- Fargion S., (2009) *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*. Laterza,
- Facchini C., (2010) L'attività lavorativa: ruolo dell'organizzazione e centralità dell'utenza, in Facchini C. (a cura di), *Tra impegno e professione* Il Mulino, Bologna
- Fazzi L. (2012) Dentro e fuori i servizi pubblici: le onde lunghe del servizio sociale. In *Rassegna di servizio sociale*, 51/n1 genn 2012 pp 37-56
- Ferguson I. (2004), Neoliberalism, the Third Way and social work, in *Social Work & Society*, Vol.2, 1, pp.1-9
- Ferrario F. (1996) *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Carocci, Roma;
- Freidson E., (2002) *Professionalismo, la terza logica*, Dedalo Edizioni, Bari
- Gui L. (2009), *Tra formazione di base e formazione permanente: la spola dei saperi*, in "Assistenti Sociali" n.1/2009, pp. 15-18. Bollettino Ordine Assistenti Sociali Regione Lombardia

- Gui L, (2008) 'Tre committenti per un mandato' in Lazzari F. (a cura di), *Servizio sociale trifocale. Le azioni e gli attori delle nuove politiche sociali*, Franco Angeli, Milano
- Guidi R., (2011) *Effetti corrosive?problematizzare l'impatto del New Public Management e della governante sui social workers del settore pubblico*. Paper presentato alla conferenza Espanet 2011
- Hasenfeld, Y., 1992 'Understanding human service organizations' in Hasenfeld, Y (eds) *Human Service as Comex Organizations*, London Sage.
- Hojer, S., (2011) Care for sale: the influence of New Public Management in Child Protection in Sweden, in *British journal of Social work*, (41, pp. 93-110)
- Lorenz W., 2010 *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Carocci, Roma
- Nothdurfter U., (2011) *Servizio sociale e politiche sociali: quali professionisti per quale welfare?* In "autonomie locali e servizi sociali" n. 3/2011 pp 521-534
- Olivetti Manoukian, F., 2012 *Lavorare per la costruzione di un welfare territoriale*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie" n. 6/2012 pp 1- 5
- Pittaluga M. (2000), *L'estraneo di fiducia. Competenze e responsabilità dell'assistente sociale*. Carocci, Roma,
- Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D., (2010) *Segretariato sociale e riforma dei servizi*. Franco Angeli, Milano
- Trivellato, P., Lorenz, W. (2010) Una professione in movimento, in Facchini C. (a cura di), (a cura di), *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, Il Mulino, Bologna
- Weiss-Gal I., Welbourne, P., (2008) 'The professionalization of social work: a cross national exploration. *International Journal of Social Welfare* , 17, pp. 281-290