

Maurizio Busacca, Barbara Da Roit

Investire e innovare in un welfare state debole: l'esperienza dei vecchi e dei nuovi operatori sociali

(doi: 10.1447/102652)

Autonomie locali e servizi sociali (ISSN 0392-2278)

Fascicolo 3, dicembre 2021

Ente di afferenza:

Università Venezia Cà Foscari (unive)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Investire e innovare in un welfare state debole: l'esperienza dei vecchi e dei nuovi operatori sociali

Maurizio Busacca e Barbara Da Roit

Investing and Innovating in a Weak Welfare State: The Experiences of Old and New Professionals

In the aftermath of neoliberal reforms and the emergence of the activation paradigm, welfare states' recalibration based on the social investment and social innovation strategies, influences not only the definition and management of social risks, but also those who are expected to implement and administer reforms. This article explores the perceptions and experiences of traditional social work professionals and emerging social policy workers in a context of weak welfare policies. A qualitative study of three policy areas in the region of Veneto highlights the specific declination of social investment and social innovation in this context and shows the tensions emerging among social policy workers.

Keywords: Social Investment, Social Innovation, Professionalism, Social Work, Local welfare, Mediterranean Welfare State.

1. Introduzione

L'investimento sociale (Bonoli 2009; Hemerijck 2017) considera le politiche sociali un investimento in capitale umano (anziché un costo) che consente ai destinatari degli interventi di attivarsi nei processi di inclusione socio-lavorativa. L'innovazione sociale (Moulaert *et al.* 2017; Oosterlinck *et al.* 2020) è una strategia di policy che, in presenza di risorse pubbliche insufficienti, propone di affrontare i rischi sociali emergenti attraverso la mobilitazione *creativa* di individui e organizzazioni (Busacca 2019). In entrambi gli approcci, che presentano tanto tratti distintivi quanto elementi di continuità (Jenson 2015), è centrale l'idea dell'attivazione, emersa a partire dagli anni Ottanta a seguito delle riforme neoliberali soprattutto nell'a-

Maurizio Busacca, Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Filosofia e Beni Culturali, Malcantone Marcorà, Dorsoduro 3484/D, 30123 Venezia; maurizio.busacca@unive.it.

Barbara Da Roit, Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Filosofia e Beni Culturali, Malcantone Marcorà, Dorsoduro 3484/D, 30123 Venezia; barbara.daroit@unive.it.

rea delle politiche del lavoro e della protezione dalla disoccupazione (Van Berkel e Møller 2002; Newman 2007). Come evidenziato in letteratura, l'attivazione presenta una «doppia natura», prevedendo sia una revisione radicale del rapporto tra welfare state e cittadini, sia una nuova configurazione dei rapporti tra diversi agenti di welfare (Newman 2007). Si può sostenere che la strategia di *social investment* incorpori in particolare il primo aspetto – gli interventi sociali sono orientati a sostenere la capacità degli individui di trovare autonomamente soluzione ai problemi e a rafforzare la loro flessibilità e capacità di agire (Hemerijck 2017) –, mentre la *social innovation* il secondo – la risposta ai problemi sociali si trova nel coinvolgimento attivo di reti di attori individuali e collettivi che si fanno carico delle sfide sociali (Barbera e Parisi 2019).

I processi di ricalibratura dei welfare state in queste due direzioni – con diverse declinazioni empiriche ma con un focus comune sul principio di attivazione come fondamento dei processi di inclusione sociale – esercitano un'influenza non solo sulla definizione e gestione dei rischi sociali, ma anche su coloro che implementano e amministrano politiche e interventi. Quest'ultimo aspetto, tuttavia, risulta poco indagato.

È soprattutto la letteratura sulle professioni ad avere analizzato le conseguenze dei cambiamenti nelle politiche per il lavoro sociale, offrendo spunti interessanti. In particolare, il dibattito si è concentrato sugli effetti dell'affermazione del New Public Management (NPM) (Sowa *et al.* 2018) e della introduzione del principio di attivazione nelle politiche del lavoro (Borghesi e Van Berkel 2007), mentre non si sofferma sugli effetti dell'investimento e dell'innovazione sociale in senso più ampio. Peraltro, la letteratura sulle professioni si sviluppa soprattutto in ambito nordeuropeo e anglosassone, dove la logica professionale è tradizionalmente più forte, mentre sottovaluta l'importanza del contesto (Schott *et al.* 2016) con riferimento sia alla diversa configurazione del «professionismo», sia alla diversa natura delle trasformazioni delle politiche tra paesi. Infine, focalizzando l'attenzione sulle professioni tradizionali rischia di perdere di vista l'emergere di nuove figure di operatori difficilmente definibili come «professionisti».

La ricerca sull'investimento sociale e sull'innovazione sociale si è, invece, maggiormente concentrata sulla (mancata) diffusione dei due paradigmi e sugli effetti per i potenziali beneficiari, tralasciando le conseguenze per il lavoro sociale: nonostante la qualità del lavoro sociale sia un fattore determinante per comprendere gli esiti di politiche di investimento e di innovazione (León *et al.* 2019), poco si sa degli effetti sugli operatori sociali dell'applicazione delle logiche di attivazione, *empowerment* e *capacitazione*.

Il modo con il quale le idee di *social investment* e *social innovation*, la loro interpretazione e implementazione hanno penetrato diversi sistemi di protezione sociale varia profondamente tra contesti di welfare. I sistemi di welfare di stampo socialdemocratico dei paesi nordici mostrano un'affinità con l'approccio dell'investimento sociale. I paesi anglosassoni, che, soprattutto dopo la svolta neoliberale degli anni Ottanta, fanno del mercato il principale strumento di allocazione delle risorse, hanno interpretato il so-

cial investment in senso liberale ed evidenziato una propensione all'innovazione sociale intesa come attivazione imprenditoriale della società civile. I paesi dell'Europa continentale hanno faticato a seguire l'una strada o l'altra. Tuttavia, la presenza di una solida infrastruttura di welfare ha permesso loro di intraprendere entrambe le traiettorie di policy. I paesi a welfare «debole» – con un deciso impianto familista che attribuisce alle famiglie la responsabilità di sostenere i suoi membri deboli senza sostenerle adeguatamente (Saraceno e Keck 2010) e un limitato e frammentato sviluppo dei servizi e dell'infrastruttura delle politiche sociali territoriali – hanno incontrato più difficoltà nell'aderire alla strategia di investimento sociale, come nei casi di Italia e Spagna (Kazepov e Ranci 2017; León *et al.* 2019). Proprio la debole infrastruttura di welfare in tali contesti, anche in termini di risorse economiche, organizzative e umane destinate alle politiche territoriali, alla frammentazione e alla scarsa strutturazione del lavoro sociale, appare essere parte del problema della tardiva e limitata penetrazione dei paradigmi dell'investimento e dell'innovazione sociale (Da Roit e Sabatinelli 2013). Solo recentemente questi paesi hanno acquisito il vocabolario del *social investment* (Ascoli *et al.* 2015; Ciarini 2020) e mostrato spinte verso l'innovazione sociale (Nuvolati 2018; Barbera e Parisi 2019).

Questo articolo intende contribuire alla comprensione della traiettoria di sviluppo del lavoro sociale in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da deboli infrastrutture di welfare, attraverso uno studio esplorativo condotto nella regione Veneto. L'intento dell'articolo è di comprendere come la recente introduzione di elementi discorsivi e di policy coerenti con l'investimento e l'innovazione sociale abbiano modificato l'esperienza dei lavoratori del sociale e di contribuire alla comprensione dei processi di sviluppo delle politiche in un contesto di policy scarsamente indagato proprio perché non del tutto coerente con le due logiche di intervento.

2. Mutamento delle politiche e lavoro sociale in un sistema di welfare debole

A partire dal contributo e dai limiti degli studi sulle professioni, da un lato, e dalla visione del lavoro sociale contenuta negli approcci di investimento e innovazione sociale, si forniscono di seguito alcuni strumenti concettuali e analitici a fondamento della successiva esplorazione empirica.

2.1. Professioni sociali, «new public management» e attivazione

Per Freidson (2001) il professionismo è una delle tre logiche istituzionali, insieme al mercato e alla burocrazia, di funzionamento delle organizzazioni. Mentre nei mercati i consumatori acquistano servizi erogati da organizzazioni private e nelle burocrazie organizzazioni private e pubbliche agiscono seguendo regole poste da funzionari, nella logica professionale i lavoratori dispongono di conoscenze specialistiche e del potere discrezionale per utilizzarle. L'autonomia professionale non è puro arbitrio, poiché

è socializzata e sorvegliata dal gruppo professionale in base a norme e valori condivisi (Abbott 1988). A partire dagli anni Ottanta, la svolta neoliberale ha favorito, prima nei paesi anglosassoni e poi in altri paesi europei anche se con modalità diverse, nuove forme organizzative e nuove logiche delle politiche e degli interventi sociali. In primo luogo, il NPM ha introdotto una visione manageriale del lavoro sociale – centralità dell'efficienza, focus sulla qualità misurabile, orientamento al cliente come consumatore, riduzione dei costi e aumento della produttività (Skålén 2004) – che ha influenzato l'esercizio e l'esperienza della professione (Tummers *et al.* 2009). Gli esiti di tali sfide non sono tuttavia predeterminati poiché i professionisti hanno potuto esercitare forti livelli di discrezionalità nell'applicare il NPM (Taylor e Kelly 2006). In secondo luogo, l'attenzione si è rivolta al rapporto tra professionismo e logica dell'attivazione (Van Berkel *et al.* 2010; Van Berkel e Van der Aa 2015; Sadeghi e Fekjær 2019). Quest'ultima – un approccio individualizzato ai problemi sociali fondato sulla centralità del lavoro come strumento di integrazione e di realizzazione di una cittadinanza sociale condizionata all'adesione dei beneficiari (Serrano Pascual 2007) – è penetrata in tutta Europa, pur trovando diverse declinazioni nel *welfare-to-work* di stampo anglosassone e nella *flexicurity* nordeuropea (in particolare danese). La domanda è se l'attivazione comporti una trasformazione del lavoro professionale in senso burocratico (Van Berkel e Van der Aa 2012) o se consenta l'applicazione di sapere professionale e dei margini di discrezionalità che lo caratterizzano (Andreasen e Natland 2020). Gli esiti di tale indagine sono tutt'altro che univoci (Noordegraaf 2016).

2.2. «*Social investment*» e lavoro sociale

Gli anni Duemila hanno visto emergere un nuovo paradigma dominante nelle politiche sociali: *il social investment* (Hemerijck 2017). Nato in risposta alla visione neoliberale, sostiene l'idea di interventi sociali come opportunità di conciliare crescita economica e inclusione sociale attraverso un sistema che favorisca la partecipazione al mercato del lavoro, con conseguenze favorevoli sia sulle future entrate fiscali sia sulla domanda di servizi e interventi sociali (Esping-Andersen *et al.* 2002). In questo contesto, la spesa sociale non è più chiamata a proteggere e redistribuire ricchezza, ma a incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto da parte dei gruppi sociali a maggior rischio di esclusione come le donne e i giovani (Palier 2013).

Nonostante la ricerca sul *social investment* non abbia tematizzato esplicitamente il problema della natura e della trasformazione del lavoro (professionale) sociale, è utile sottolineare come il *social investment* proponga l'espansione del lavoro sociale – in senso lato – sia come parte della strategia di ampliamento delle opportunità occupazionali, sia come strumento di conciliazione tra lavoro retribuito e cura. Tuttavia, in che cosa consista tale lavoro è elemento di più difficile determinazione. Solo la «versione socialdemocratica» del *social investment* prescrive che l'occupazione creata gra-

zie all'espansione dei servizi di cura sia «buona occupazione», nel senso di riconosciuta (anche economicamente) e protetta: in questo modo i nuovi lavori nel sociale contribuiranno a ridurre la povertà, le disuguaglianze, l'esclusione, la tensione tra partecipazione al mercato del lavoro e vita familiare. In realtà, nel dibattito europeo sul *social investment* questa dimensione è stata lasciata in ombra. Ciò che si può presumere è che l'attuazione di politiche di *social investment* determini un incremento di occupazione nel sociale, ma lasci aperta ogni possibilità relativamente alla qualità, qualificazione, professionalizzazione del lavoro oltre che al rapporto tra il «nuovo» lavoro e quello tradizionale.

2.3. «Social innovation» e lavoro sociale

Più recentemente, successivamente alla crisi economica del 2007-2008, l'innovazione sociale è emersa come strategia di policy orientata all'attivazione degli individui per far fronte a problemi complessi e di difficile soluzione (Barbera 2020). L'innovazione sociale è stata definita come un insieme complesso di orientamenti, politiche e iniziative orientato a soddisfare bisogni sociali di base intervenendo sulle relazioni sociali e sulle possibilità e capacità di accesso alle risorse da parte dei gruppi target (Oosterlynck *et al.* 2020). Nonostante la vaghezza concettuale (Jenson 2015), i principi guida rimandano all'innovazione dei sistemi di welfare e all'attivazione della società per far fronte alle sfide sociali (Murray *et al.* 2010) attraverso interventi basati sulla capacità della società di far fronte autonomamente ai propri bisogni. Il ruolo dello Stato è soprattutto quello di incentivare e abilitare la società ad agire, creando le condizioni politiche, legali e amministrative per facilitarla. Uno dei principali effetti di questa strategia è l'allargamento dell'arena del welfare a nuovi attori, organizzati e non, pubblici e privati, che alimentano processi locali di *governance* plurale e a rete (Polizzi e Vitale 2017).

In questa prospettiva, i lavoratori del sociale sono rappresentati come «agenti di cambiamento», in grado di riconoscere opportunità, sviluppare idee nuove e realizzarle in modo creativo attraverso l'interazione e l'interconnessione tra soggetti. Le risorse individuali dei lavoratori sociali – motivazione, creatività, capacità di pensare «out of the box» (opposte a visioni tradizionali...) – possono essere (o meno) sostenute dall'organizzazione (Nandan *et al.* 2015) e più in generale dalle risorse messe a disposizione.

Nonostante la letteratura sulle professioni non si sia confrontata esplicitamente con le conseguenze di tale impostazione, si può affermare che, dal punto di vista delle professioni tradizionali, la *social innovation* rappresenta una sfida, al pari dell'NPM e dell'attivazione, e forse ancora più ampia perché mette in discussione sia il rapporto tra professionisti e sia quello tra professionisti e non professionisti, in sintonia con le osservazioni di Nordegraaf (2016). Peraltro, essa pone il problema della (potenziale o mancata) professionalizzazione del lavoro sociale che, in virtù dell'espansione dello stesso a seguito di investimenti sociali, avviene in un contesto di limitate risorse e richiede l'attivazione di consistenti risorse individuali.

2.4. *Il problema del contesto: welfare debole e lavoro sociale*

Quanto sopra evidenzia tre possibili strade di trasformazione (in diverse direzioni) del lavoro sociale: un mutamento delle professioni tradizionali – de-professionalizzazione, ri-professionalizzazione – dovuto a cambiamenti organizzativi (NPM) e di paradigma delle politiche (attivazione e innovazione sociale); una crescita delle occupazioni nel sociale (più o meno nuove), in virtù del *social investment*, che può dare (ma non necessariamente dà) luogo a processi di professionalizzazione (anche parziale e segmentata); una richiesta alle occupazioni del sociale – più o meno professionalizzate – di investire personalmente nel lavoro per generare risorse collettive, in presenza di limitate risorse pubbliche (innovazione sociale).

Il contesto in cui si colloca il rapporto tra le politiche sopra ricordate e la natura e il mutamento del lavoro sociale gioca un ruolo fondamentale. Se le identità e le pratiche professionali sono incorporate in regimi-tipo (Rush e Keenan 2014) e in diverse condizioni contingenti determinate dalle istituzioni sociali (Nygren *et al.* 2018), se l'adesione alle strategie del *social investment* e della *social innovation* è condizionata nella misura e nei modi dalle istituzioni sociali e di welfare, occorre contestualizzare la condizione dei lavoratori e delle pressioni cui sono sottoposti dalla trasformazione delle politiche.

Eppure, l'importanza del contesto è stata trascurata dalla ricerca. La sociologia delle professioni presta poca attenzione al rapporto tra professionalità e contesto (Schott *et al.*, 2016). Ne risulta una conoscenza limitata del rapporto tra professionismo e regimi di welfare. La letteratura che analizza le conseguenze di trasformazioni organizzative (NPM) o paradigmatiche (attivazione) sui professionisti si focalizza su sistemi di welfare e professionali robusti: è là dove le professioni del sociale sono più forti e strutturate (e dove le politiche sociali sono più estese o hanno subito una svolta più decisa) che gli effetti della trasformazione delle professioni sociali sono più visibili e tematizzate.

Solo di recente, nell'area disciplinare del *social work*, si è manifestata un'attenzione per gli effetti delle politiche di austerità successiva alla crisi finanziaria della seconda metà degli anni Duemila sui professionisti del sociale anche in contesti sudeuropei (Garrett e Bertotti 2017; Pentaraki 2019) caratterizzati da un welfare frammentato, contraddistinto da limitate risorse destinate al lavoro sociale e agli interventi sociali (León *et al.* 2019). Tali studi sottolineano le tensioni organizzative, pratiche e professionali specifiche cui sono sottoposti i *social workers* nel contesto di risorse già scarse e in diminuzione.

D'altro canto, il paradigma del *social investment* ha influenzato soprattutto i welfare state con una forte tradizione di fornitura di servizi nelle aree dell'infanzia, della famiglia e delle politiche del lavoro, ma in una certa misura anche i contesti poco impegnati nella fornitura di servizi in queste aree sono stati incoraggiati a introdurre questi temi nelle loro agende di policy sotto l'influenza delle politiche europee e le raccomandazioni dell'OECD. L'Italia rappresenta un caso ideale di questo tipo: nel 2014 era all'ultimo posto tra i paesi europei per spesa in politiche aggre-

gate di investimento sociale, mentre evidenziava tentativi di ricalibratura (Ciarini 2020). Al tempo stesso, in virtù della maggiore esposizione agli effetti della crisi economico-finanziaria del 2007-2008, della debolezza dei sistemi di welfare e del limitato ruolo dello Stato nella produzione dei servizi sociali, la strategia di innovazione sociale si è diffusa soprattutto nei paesi sudamericani, sudafricani, anglosassoni e dell'Europa meridionale¹.

I paesi con deboli infrastrutture di welfare, come quelli dell'Europa del Sud, si distinguono per una limitata capacità di intervento nel campo dell'investimento sociale e una maggiore enfasi sulle strategie di innovazione sociale e sul rafforzamento del ruolo degli attori non statali come famiglie, imprese e terzo settore. Comprendere le trasformazioni del lavoro sociale e dei processi di professionalizzazione degli operatori, in quanto parte dell'infrastruttura di welfare, può aiutare nella comprensione degli effetti di una moderata adesione alle strategie di investimento e innovazione sociale in contesti di welfare fragile.

3. Obiettivo, contesto e metodologia della ricerca

Obiettivo della ricerca empirica è comprendere in che misura e in quali modi le logiche dell'attivazione dei destinatari delle politiche (investimento sociale) e della mobilitazione di reti di agenti di welfare (innovazione sociale) contribuiscano alla trasformazione della professionalità dei lavoratori sociali tradizionali – nel senso della burocratizzazione, de-professionalizzazione, riqualificazione – e all'emergere di nuove identità professionali del lavoro sociale con specifici livelli di qualità e professionalizzazione.

L'ipotesi di lavoro è che le ridotte risorse disponibili, il basso livello di strutturazione delle politiche e degli interventi possano esercitare un ruolo decisivo nei processi di ristrutturazione degli interventi e negli esiti relativi, in particolare, al lavoro sociale. In primo luogo, la debolezza del sistema di welfare potrebbe ridurre la tendenza, osservata in altri contesti, verso la burocratizzazione delle professioni tradizionali indotta dalla logica dell'attivazione dei beneficiari e dalle sue regole sempre più standardizzate. Al tempo stesso, però, la definizione di nuove modalità operative basate sulla mobilitazione di attori differenti e la loro cooperazione, potrebbe indurre una perdita di centralità delle professioni tradizionali mettendone in discussione il ruolo e lo status. In secondo luogo, ci si può attendere che le «nuove» professioni faticino a ottenere riconoscimento, qualificazione, professionalizzazione a seguito della debolezza della loro posizione in un contesto a risorse limitate e sotto la pressione degli obiettivi di attivazione dei beneficiari e degli altri attori coinvolti nella rete dei servizi.

La ricerca qui presentata, di carattere esplorativo, analizza le esperienze e le percezioni di professionisti e dei «nuovi» lavoratori del sociale nella regione del Veneto. Come noto, il welfare state italiano, soprattutto nell'ambito delle politiche dei servizi sociali, socio-sanitari e al lavoro è

¹ <https://www.socialinnovationatlas.net/map/>.

fortemente regionalizzato (Kazepov e Barberis 2013). La regione Veneto è caratterizzata da una storica vocazione all'integrazione socio-sanitaria (Vecchiato 2010) e dal tradizionale limitato sviluppo di politiche di cura per la prima infanzia anche rispetto ad altre regioni del nord-Italia (Da Roit *et al.* 2019), ha visto più di recente il consolidamento di un sistema di politiche attive del lavoro (Busacca e Da Roit 2021) considerato all'avanguardia nel panorama nazionale² e una limitata ricalibratura orientata al *social investment* e alla *social innovation*.

Dal punto di vista dell'investimento sociale, le autorità regionali e locali hanno manifestato un certo attivismo nel sostenere progetti nell'area della conciliazione, della formazione permanente e nei servizi per l'impiego. Sotto il profilo dell'innovazione sociale, a differenze di altre regioni (es. Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna) dove si sono adottate politiche mirate alla mobilitazione dei territori e all'integrazione tra primo e secondo welfare, ovvero alla mobilitazione congiunta di attori pubblici e privati come agenti di welfare (Maino e Ferrera 2019), il Veneto ha assunto una prospettiva più trasversale: aderendo alle politiche e linee di finanziamento europee ha sviluppato una strategia volta alla mobilitazione a rete dei territori in ambiti di politiche meno strutturati come le politiche giovanili e quelle di cura e conciliazione (Busacca e Masiero 2019), ha rafforzato il sistema regionale di politiche attive del lavoro (Busacca e Da Roit 2021) e sostenuto il welfare aziendale e contrattuale (Mattei 2019).

Tre iniziative regionali sono qui considerate: i «Piani Giovani» (PG), le «Alleanze Territoriali per la Famiglia» (ATF) e le politiche attive del lavoro (PAL).

I PG³ sono ideati e realizzati da attori pubblici e privati di un territorio coincidente con la Conferenza dei Sindaci e si articolano in progetti diretti a giovani tra i 15 e i 29 anni. Sono ammesse al finanziamento regionale (fino al 75% del costo complessivo) iniziative di scambio intergenerazionale, di prevenzione del disagio e di sviluppo della creatività. I partner – pubblici o privati – sono responsabili della gestione e del co-finanziamento. I PG esprimono debolmente i principi sia dell'investimento sociale, promuovendo lo sviluppo di *hard* e *soft skills* utili nel mercato del lavoro, sia dell'innovazione sociale, individuando nella «rete» una soluzione all'incertezza e insufficienza di risorse di un settore – le politiche giovanili – che i comuni del Veneto finanziano scarsamente rispetto a quelli di altre regioni⁴, fatta eccezione per il programma Garanzia Giovani che però fa riferimento più alle politiche del lavoro che a quelle giovanili in senso stretto⁵.

² Nel maggio 2021, nel corso di un incontro tra l'assessore regionale al lavoro Elena Donazan e il ministro del lavoro Andrea Orlando, quest'ultimo ha definito il Veneto un modello di riferimento per l'evoluzione del sistema di servizi e attori delle politiche attive del lavoro.

³ L'analisi si concentra sulle prime 3 edizioni dei «Piani di intervento in materia di politiche giovanili»: 1ª edizione DGR n. 1392 del 29/08/2017; 2ª edizione DGR n. 1675 del 12 novembre 2018; e 3ª edizione DGR n. 198 del 18 febbraio 2020.

⁴ Da recenti elaborazioni Openpolis (su base Giovani.stat e Openbilanci) emerge chiaramente che la spesa sociale in politiche giovanili in Veneto è limitata <https://www.openpolis.it/quanto-spendono-i-comuni-per-le-politiche-giovanili/>.

⁵ <https://www.regione.veneto.it/web/lavoro/garanzia-giovani>.

Le ATF⁶ sono reti territoriali per lo sviluppo di interventi a favore delle famiglie. Costituite da attori sociali, economici e culturali⁷ in accordo con le istituzioni locali, promuovono l'accesso a servizi e opportunità di formazione, svago e lavoro⁸ da parte di nuclei familiari con bambini in vista della costruzione di una società locale *family friendly*. Nelle ATF, i pilastri dell'investimento sociale sono espressamente citati, con riferimento alla conciliazione vita-lavoro e all'occupazione femminile, mentre la strategia di attivazione a rete dei territori e il ruolo abilitante dell'attore pubblico locale richiamano l'innovazione sociale.

Le PAL, organizzate nel Sistema regionale dei servizi per il lavoro⁹, sono fondate sulla cooperazione tra centri per l'impiego e operatori privati, autorizzati e accreditati, che gestiscono programmi e azioni di formazione e accompagnamento al lavoro con il coinvolgimento delle imprese locali. Finalizzate a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, forniscono servizi di informazione, orientamento e supporto (anche personalizzato). Le PAL si focalizzano su obiettivi di partecipazione al mercato del lavoro, combinando il «paradigma dell'attivazione» con un approccio di investimento sociale, mentre è trascurata la dimensione dell'innovazione sociale.

Pur deboli, questi processi di ricalibratura influenzano il lavoro nel sociale. In primo luogo, professionisti tradizionali (assistenti sociali, educatori) e operatori con funzioni amministrative (personale dei comuni) si sono trovati inseriti in un quadro organizzativo nuovo. Inoltre, sono emersi nuovi profili occupazionali non riconosciuti come «professionisti»: non solo nelle PAL dove gli operatori del mercato (OML) sono incardinati in un sistema di riconoscimento e accreditamento (Busacca e Da Roit 2021), ma anche in altri ambiti delle «nuove» politiche sociali, dove operatori con profili molto diversi sono accomunati da elevati livelli di istruzione e competenze sociali (Barbera e Parisi 2019). Si rileva che nel giugno 2021 il Veneto vedeva la presenza di ben 2.499 nuovi professionisti denominati «operatori del mercato del lavoro», secondo dati regionali, contro 3.169 assistenti sociali iscritti all'Albo, che rappresentano la forza lavoro del *social work* tradizionale (fonte: Ordine degli assistenti sociali del Veneto).

La raccolta dati, che ha combinato osservazione e interviste, è stata volta a catturare l'esperienza soggettiva del lavoro di profili professionali «tradizionali» e di profili occupazionali «emergenti», esplorando quattro dimensioni: 1) l'azione professionale e il significato a essa attribuito (il senso dell'azione professionale); 2) la posizione nel contesto organizzativo; 3) il rapporto con altri soggetti della rete (il contenuto del lavoro sociale); 4) l'organizzazione del lavoro (modi, tempi e luoghi) e la sua esperienza sog-

⁶ Si considerano le prime tre edizioni delle «Alleanze Territoriali per la Famiglia»: 1ª edizione DGR n. 2114 del 30 dicembre 2015; 2ª edizione DGR n. 1040 del 29 giugno 2016; e 3ª edizione DGR n. 1733 del 19 novembre 2018.

⁷ Oltre ai tradizionali attori del welfare locale, alle ATF aderiscono anche imprese, associazioni di categoria, musei, associazioni culturali e teatri.

⁸ Ad esempio sconti, tessere, agevolazioni, sportelli informativi, rassegne culturali, certificazioni di qualità «family friendly».

⁹ Rete dei servizi per il lavoro definiti dalla legge regionale n. 3 del 13 marzo 2009, DGR 2238/2011 e DDR n. 768 del 9 ottobre 2019.

TAB. 1. *Principali caratteristiche dei professionisti coinvolti nello studio*

	Ass. sociali	Educatori	OML	Amministrativi	Youth workers
PG	2 pubblico 1 privato	6 pubblico 19 privato	–	6 pubblico	0 pubblico 2 privato
ATF	9 pubblico 0 privato	–	–	–	–
PAL	–	–	0 privato 17 privato (di cui 5 privato sociale)	–	–
Totale	12	25	17	6	2

gettiva, comprese le condizioni contrattuali e retributive (la forma del lavoro sociale).

Le osservazioni etnografiche sono state realizzate nel corso di incontri tra i partner di progetto dei PG, delle ATF e delle PAL e durante eventi aperti al pubblico tra il 2016 e il 2020.

Sono state successivamente realizzate 62 interviste (tab. 1): 17 a OML dipendenti di piccole e medie imprese private accreditate o autonomi che collaborano con più imprese; 12 ad assistenti sociali (11 operanti negli enti locali e uno nel privato) nell'ambito dei PG (3) e delle ATF (9); 25 a educatori impegnati nei PG all'interno di organizzazioni private (19); 6 a personale amministrativo pubblico impiegato nei PG; 2 a *youth workers* in organizzazioni private (PG) e non dotati di uno statuto professionale o di qualifiche specifiche.

Senza alcuna pretesa di rappresentatività, si ritiene che il campione – selezionato a partire da elenchi di operatori forniti dalle organizzazioni coinvolte – per varietà di qualifiche, mansioni e organizzazione di riferimento, possa fornire un quadro realistico delle esperienze di vita professionale.

Alle interviste è stata applicata un'analisi tematica attraverso il software Atlas.ti, nel tentativo di studiare il contenuto e il senso che gli attori stessi ne danno.

4. Il lavoro sociale di fronte alla sfida dell'investimento e dell'innovazione sociale

In questa sezione vengono presentati e discussi i risultati della ricerca empirica, organizzati e discussi sulla base delle tre dimensioni principali emerse dall'analisi tematica. La prima dimensione si riferisce al senso che gli operatori attribuiscono agli interventi sociali e al loro stesso lavoro, in una logica di attivazione, investimento e innovazione sociale. La seconda dimensione fa riferimento al contenuto del lavoro sociale (tradizionale ed emergente), ovvero alle pratiche professionali e operative come influenzate dalla riorganizzazione delle politiche territoriali. La terza e ultima dimensione è connessa alle condizioni di lavoro, come esperito dagli operatori.

4.1. *Obiettivi delle politiche e operatori sociali: il «senso» dell'attivazione*

Dall'osservazione e dalle interviste emerge un'adesione diffusa e trasversale ai principi dell'attivazione.

In primo luogo, gli operatori condividono l'idea della centralità del lavoro come strumento per l'inclusione sociale e come strategia di politica sociale. In ciascuna area di intervento, gli intervistati sono convinti di contribuire all'integrazione lavorativa, e quindi sociale, dei loro utenti. Nel caso dei PG, tale contributo si esprime sia in termini di trasmissione di competenze trasversali e specialistiche acquisite in contesti di apprendimento informale e on the job:

Le politiche giovanili sono soprattutto un'opportunità per i giovani di acquisire soft skills che poi daranno loro la possibilità di entrare più facilmente nel mercato del lavoro (intervistato n. 19, operatore sociale in una cooperativa sociale),

Nel nostro progetto gli adolescenti si prendono cura del territorio e di alcune sue infrastrutture e così facendo imparano a fare quei lavori che non imparano più a fare a casa, come dipingere un cancello o una stanza, cambiare una lampadina... (intervistato n. 48, presidente di una cooperativa sociale attiva nei Piani Giovani).

Nell'ambito delle ATF, l'accento è maggiormente sulla conciliazione vita-lavoro:

Oggi i 35-45enni devono occuparsi dei figli piccoli e dei genitori anziani, quindi molto spesso le donne devono rinunciare al lavoro perché la cura dei familiari ricade ancora principalmente su di loro. Con il nostro progetto offriamo loro servizi di risparmio di tempo, che le aiutano a conciliare il lavoro con la cura dei figli o dei genitori (intervistato n. 24, funzionario comunale responsabile sia dell'Alleanza familiare che dei Piani giovani).

Nel caso delle politiche attive del lavoro, invece, l'inclusione lavorativa è direttamente collegata alla riduzione della povertà e della necessità di ricorrere ai servizi sociali:

In una fase storica di contrazione delle risorse non è possibile e nemmeno ragionevole pagare i sussidi di disoccupazione a tutti, quindi dobbiamo usare quelle risorse per aiutare le persone a (re)inserirsi nel mercato del lavoro il più velocemente possibile (intervistato n. 3, OML).

In secondo luogo, gli operatori tendono a condividere e a fare propria la superiorità delle politiche «attive» rispetto a quelle «passive», pur con significati diversi per ambito di policy. Come riscontrabile nella citazione precedente, per gli operatori delle PAL, che si concentrano sull'inserimento nel lavoro subordinato o parasubordinato, l'attivazione consiste soprattutto nel dotare i soggetti di conoscenze, abilità e competenze utili a intercettare la domanda delle imprese. Nell'ambito dei PG e delle ATF, invece, l'attivazione ha una natura imprenditoriale, cioè si chiede agli individui di esercitare professionalmente e autonomamente un'attività economica organizzata per la produzione e lo scambio di servizi con una finalità sociale:

Il coworking+baby è un servizio che aiuta le neomamme autonome a reinserirsi più velocemente nel mercato del lavoro, dal quale altrimenti sarebbero tagliate fuori (intervistato n. 14, assistente sociale attiva nei Piani Giovani e nelle Alleanze Familiari).

Per i giovani oggi, anche quando sono ben istruiti, è difficile trovare un lavoro e quindi in molti casi sono costretti a inventarlo. Ma questa è anche un'opportunità (intervistato n. 21, educatore di azienda sanitaria responsabile di un progetto di Piano Giovani).

Mentre nelle PAL l'attivazione è vista come un processo individuale – si spera che gli individui si attivino per trovare un'occupazione – per gli operatori dei PG e delle ATF l'attivazione è pensata (anche) come un processo collettivo: l'aspettativa è rivolta a gruppi, associazioni e altre organizzazioni, soprattutto non profit.

In terzo luogo, l'attivazione è percepita come una necessità in ragione dell'insufficienza delle risorse e non emerge in termini di convinzioni e orientamenti generali. Nel caso degli OML, l'attivazione si collega esplicitamente all'insufficienza di risorse economiche per la realizzazione di interventi redistributivi su larga scala: nell'attenzione al binomio attivazione-risorse, l'attivazione dei beneficiari è direttamente collegata alla necessità percepita di ridurre progressivamente la spesa sociale attraverso l'occupazione dei destinatari. Analogamente nel contesto dei PG e delle ATF, meno percepite come dispositivi di attivazione individuale, la dimensione collettiva e di rete si identifica con la migliore strategia possibile per affrontare la progressiva contrazione delle risorse:

L'insieme delle risorse che le reti sono in grado di attivare è superiore alla somma delle risorse di ciascun partner, perché da quella combinazione nascono mix che altrimenti sarebbero impossibile da ottenere e in questa fase in cui i problemi crescono ma le risorse economiche diminuiscono questo è molto importante (intervistato n. 36, educatore comunale referente di un Piano Giovani).

Diversamente, i beneficiari delle politiche attive del lavoro sono persone che possono ottenere risorse «capacitanti» dato che

hanno la possibilità di accedere a programmi personalizzati che li aiutano a essere inclusi o reintegrati nel mercato del lavoro e quindi a essere socialmente inclusi (intervistato n. 9, OML).

È invece assente dai discorsi degli intervistati tanto una visione di politiche e interventi come «investimento», tanto un'idea di innovazione generativa, creativa e trasformativa della realtà.

4.2. *Le politiche e il contenuto del lavoro sociale*

In questo contesto, gli operatori assumono la responsabilità di supportare attori individuali o collettivi ad agire.

Per le professioni «tradizionali», in particolare per gli assistenti sociali, il nuovo ruolo comporta una trasformazione della professione. Se la rela-

zione di sostegno è un contenuto professionale consolidato, emergono due aspetti nuovi. Da un lato gli assistenti sociali si trovano a promuovere l'attivazione, a «convincere» i soggetti della sua necessità. Dall'altro, devono attivare reti per sollecitare l'emergere di risorse altrimenti non disponibili:

Sono un assistente sociale e fino a qualche anno fa il mio lavoro consisteva nel costruire una relazione educativa con il beneficiario e nel sostenerlo nel suo processo di autonomia. Poi abbiamo dovuto imparare a lavorare in un'ottica di comunità, perché il beneficiario poteva trovare le risorse per risolvere i suoi problemi in diversi attori. Oggi dobbiamo imparare da un lato a utilizzare le nuove tecnologie, senza le quali non si può più fare nulla, ma anche a convincere l'utente a essere attivo, quindi siamo diventati motivatori più che assistenti sociali (intervistato n. 27, assistente sociale di un comune).

Analogamente, gli *youth workers* coinvolti nei PG, che non hanno uno specifico statuto professionale, descrivono il loro ruolo come quello di «mediatori» e «facilitatori».

Tale azione di sostegno avviene, nell'ambito delle politiche studiate, in contesti lavorativi che si caratterizzano per grande flessibilità in relazione alla natura dei progetti, dei servizi e della configurazione di rete dei dispositivi che fa da quadro al lavoro degli operatori, oltre che, in particolare per le ATF e i PG in presenza di limitate risorse umane, strumentali ed economiche.

[Siamo] mediatori e facilitatori che devono stimolare la partecipazione attiva dei giovani senza avere adeguate risorse a disposizione. Negli ultimi anni è stato quasi impossibile fare programmazione e abbiamo dovuto inventare soluzioni nuove basate sul protagonismo giovanile (intervistato n. 18, *youth worker* di una cooperativa sociale).

Nel caso dell'ATF e dei PG le reti sono instabili sia per la storica debolezza delle politiche familiari e giovanili, sia per l'ulteriore contrazione delle risorse in anni recenti quando quelle destinate ai giovani sono state dirottate verso le politiche di inclusione lavorativa (ad es. Garanzia Giovani). Questa condizione comporta un grande sforzo da parte degli operatori, che devono mobilitare una molteplicità di attori con poche risorse a disposizione:

In passato nel mio comune c'erano quattro assistenti sociali, oggi ci sono solo io e anche volendo non potrei vedere più di un certo numero di persone. Grazie alla rete, invece, posso collaborare con associazioni e imprese sociali in modo che possano lavorare con le persone che io non posso aiutare [...] però la rete non funziona da sola e io devo fare i salti mortali per poter fare tutto (intervistato n. 52, assistente sociale comunale responsabile del Piano Giovani e dell'Alleanza Familiare locali).

La «debolezza» della coalizione di attori locali richiede un intenso lavoro di intermediazione, senza il quale le reti tenderebbero a non mobilitarsi. Mentre le professionalità più tradizionali e quelle operanti nel settore pubblico vivono questa condizione come un problema di sostenibilità del

loro lavoro, gli operatori «nuovi» ne fanno un limite di fattibilità degli interventi.

Nel caso delle PAL, invece, il quadro è differente. La rete non è vista tanto come una risorsa per far fronte a sfide complesse ma come una soluzione istituzionale incorporata nel sistema di policy regionale:

I partenariati nascono in risposta a bandi regionali a cui aderiscono reti di attori, dove in parte si cerca di valorizzare le competenze diverse dei partecipanti e in parte si cerca di coinvolgere più organizzazioni locali possibili in ottica di rappresentatività (intervistato n. 13, coordinatore e OML in un'agenzia privata).

4.3. *Le politiche e la forma del lavoro sociale*

Oltre alla sua natura, il lavoro nelle politiche sociali è cambiato nella forma. Agli operatori è richiesto un elevato grado di flessibilità che non è più solo quella della pluricommitenza, frequente anche nel professionismo di tipo tradizionale.

La flessibilità e le capacità di adattamento richieste riguardano sia la mobilità spaziale, in relazione alla necessità di muoversi tra più sedi, sia i rapporti inter-organizzativi, data la necessità di relazionarsi con diversi attori.

La prima forma di flessibilità è evidente nei racconti dell'organizzazione quotidiana del lavoro degli operatori attivi nelle PAL, meno in quelli attivi nei PG e nelle ATF:

Devo percorrere diverse centinaia di chilometri a settimana per andare a lavorare nelle mie diverse sedi di lavoro e nessuno mi paga per questi viaggi. Inoltre, se ci pensi, devo sempre ricordarmi di avere le mie cose con me perché, visto che cambio posto di lavoro quasi ogni giorno, rischio spesso di dimenticare il mio materiale di lavoro, il mio quaderno, la mia agenda o la mia penna USB (intervistato n. 16, OML in una cooperativa sociale).

Per gli operatori delle politiche sociali che lavorano in pluricommitenza la questione è ancora più complessa, in quanto non hanno una sede di lavoro ma utilizzano gli uffici messi a disposizione dai vari committenti, che così facendo addebitano loro parte dei costi di produzione:

Uso il mio computer portatile, il mio cellulare, il mio hard disk e molto spesso lavoro da casa per cercare offerte di lavoro da proporre ai beneficiari con cui lavoro, quindi si può dire che uso anche una parte delle mie proprietà private (intervistato n. 5, OML in una cooperativa sociale).

Questi lavoratori manifestano anche una debolezza organizzativa, come si può vedere dalle loro descrizioni della propria vita quotidiana:

Per un periodo ho provato ad affittare uno spazio di coworking a Padova ma alla fine, un po' perché era troppo costoso in proporzione al mio stipendio e un po' perché sono sempre in giro per lavoro, ho rinunciato e ho fatto il mio ufficio nella mia stanza, dove tengo una specie di archivio con i documenti che mi servono per il mio lavoro, come i progetti di formazione e i CV di alcuni beneficiari (intervistato n. 11, OML in un'agenzia privata).

Gli operatori dei PG e delle ATF mettono in evidenza soprattutto problemi di comunicazione tra organizzazioni profondamente diverse:

Quando sei in tanti e tutti vogliono fare il proprio interesse tu devi cercare di lavorare sulla fiducia, fare in modo che si conoscano tra di loro, fino a quando iniziano a discutere e ragionano di cosa fare (intervistato n. 33, educatore in cooperativa sociale attivo nei PG).

Per farvi fronte operano sia sul piano degli strumenti (soprattutto informatici) sia quello dei processi (promuovendo occasioni di confronto):

Per far girare le informazioni abbiamo creato una pagina Facebook dell'alleanza e tutti i membri pubblicano lì le informazioni più importanti [...] e organizziamo periodicamente delle riunioni, a cui non partecipano sempre tutti, anzi spesso i partecipanti sono pochi, ma quelli che ci sono iniziano a collaborare tra di loro (intervistato n. 31, assistente sociale coordinatore di un'ATF).

Dalle interviste emerge chiaramente come le tensioni cui sono sottoposti i lavoratori si associno al profilo, con un ruolo importante giocato dalla posizione professionale e dal genere.

Le donne, gli operatori sociali delle cooperative e i lavoratori autonomi sollevano più spesso problemi relativi alle condizioni di lavoro e alla debolezza all'interno del rapporto di lavoro: non si tratta di problemi tanto di natura contrattuale quanto organizzativa, poiché le fragilità del sistema di policy costringono anche i professionisti più «strutturati» come gli assistenti sociali a lavorare più del previsto, a svolgere compiti eterogenei e a una mobilità spaziale (ritenuta eccessiva, soprattutto nel caso degli OML).

Inoltre, mentre i responsabili delle organizzazioni o dei servizi tendono a sottolineare le maggiori opportunità degli approcci di rete nella progettazione e realizzazione delle azioni di welfare, gli operatori evidenziano il crescente divario tra gli obiettivi dichiarati della loro azione professionale – soprattutto l'attivazione dei beneficiari – e quelli effettivamente raggiunti, a causa di fattori indipendenti da essi come la volontà dei beneficiari e l'inadeguatezza degli interventi.

5. Discussione

Pur nei limiti di un'indagine esplorativa e senza alcuna pretesa di generalizzazione, l'analisi condotta mette in evidenza la relazione tra mutamento delle politiche orientate al *social investment* e alla *social innovation* e lavoro sociale, identificando alcune trasformazioni in un contesto di welfare debole (tab. 2).

Le interviste indicano chiaramente come il principio dell'attivazione sia penetrato ampiamente nel lavoro sociale in senso lato e non si limiti, come già evidenziato dalla letteratura (Nothdurfter 2016) agli operatori delle politiche attive del lavoro. Emerge una specifica attenzione sia all'attivazione individuale nelle politiche più coerenti con l'investimento sociale come le PAL (Hemerijck 2017), sia alla mobilitazione di reti in quelle più coerenti con l'innovazione sociale come le ATF e i PG (Barbera e Parisi 2019).

TAB. 2. *Quadro sinottico degli effetti dei processi di ricalibratura del welfare locale sul lavoro sociale in diversi interventi sociali*

	Senso del lavoro sociale	Contenuto del lavoro sociale	Condizioni del lavoro sociale
Lavoro sociale tradizionale (Assistenti/educatori sociali e amministrativi; ATF e PG)	Attivazione (dei soggetti e delle reti) come necessità e principio cardine dell'intervento sociale	Affiancano alla tradizionale presa in carico le funzioni di: Agenti di attivazione, Facilitatori di rete	Flessibilità organizzativa crescente in presenza dell'adesione a coalizioni o reti Pressione per l'adattamento a obiettivi di attivazione e innovazione Limitate risorse per elaborare la transizione Flessibilità elevata in termini spaziali (multi-committenza e mobilità geografica) e flessibilità organizzativa crescente in presenza dell'adesione a coalizioni o reti Pressione sul risultato Isolamento
Lavoro sociale emergente (OML e <i>youth workers</i> ; PAL e PG)		Costruiscono la propria specificità professionale come agenti di attivazione e facilitatori di rete	

Esso sembra rappresentare una visione generale delle politiche sociali fortemente interiorizzata dagli operatori, e presente nelle pratiche del lavoro sociale. L'attivazione dei beneficiari nelle politiche più orientate all'investimento sociale e l'attivazione di reti nelle politiche guidate dalla logica dell'innovazione sociale sono percepite come una necessità sia in ragione dell'insufficienza delle risorse disponibili, sia per far fronte a sfide sociali complesse. In particolare, emerge dallo studio come il discorso sull'attivazione abbia penetrato l'orizzonte concettuale e operativo tanto delle «vecchie» professioni del sociale, che stanno vivendo una trasformazione del loro *modus operandi*, quanto delle figure emerse più di recente. È interessante notare come l'attivazione sia la sola dimensione del *social investment* pienamente abbracciata tra gli operatori: l'accento è sulla soluzione di problemi immediati mentre è assente una visione di lungo periodo, così come l'idea che l'inclusione sociale abbia effetti benefici sugli individui, sulla società nel suo complesso, sul livello delle disuguaglianze, sulla sostenibilità stessa delle politiche sociali. Analogamente, la stessa logica dell'innovazione sembra essere completamente inglobata da quella dell'attivazione – di individui, nel caso delle PAL, di organizzazione nel caso dei PG e delle ATF. In entrambi i casi è possibile ipotizzare che il contesto – risorse scarse, basso livello di strutturazione delle politiche e del lavoro sociale stesso – contribuisca a una visione strumentale, di breve periodo, orientata alla necessità e scarsamente critica tanto del *social investment* quanto della *social innovation*. Infatti, la debole penetrazione del *social investment* e l'assunzione dell'attivazione come meramente strumentali ad affrontare la scarsità di risorse che caratterizzano il welfare state italiano sono bene riflesse dai discorsi degli operatori.

In questo quadro, professionisti tradizionali e nuovi operatori sociali si rappresentano in modo analogo come facilitatori e mediatori, come coloro

che sono chiamati a rendere possibile l'attivazione di soggetti in condizioni svantaggiate (PAL) o di attori che possono condividere risorse altrimenti non disponibili. Tale posizione, nel contesto preso in considerazione, presenta specifiche difficoltà. Nel caso dell'attivazione individuale, i professionisti sono spinti a sviluppare forme di intervento volte a motivare e «capacitare» i beneficiari degli interventi, senza la possibilità, tuttavia, di condizionare e determinare l'esito dell'intervento finale che dipende in buona parte dalla dotazione di risorse dei beneficiari stessi e dalla domanda di lavoro e solo parzialmente dagli interventi delle PAL. Nel caso dell'attivazione di reti, emergono con evidenza gli sforzi necessari a far convergere verso percorsi condivisi organizzazioni differenti per linguaggi, modalità operative, interessi. In entrambi i casi, i lavoratori sono sottoposti a forti pressioni e incertezze, aggravate dall'interiorizzazione dell'attivazione come principio cardine del proprio intervento e dall'assenza di adeguate risorse organizzative.

Il fatto che tale ruolo di facilitazione accomuni professioni tradizionali e nuove occupazioni del sociale solleva un problema rilevante per il dibattito sulla de-professionalizzazione, ri-professionalizzazione e professionalizzazione (Noordegraaf 2016). Poiché le conoscenze e competenze necessarie – tanto per i «nuovi» quanto per i «vecchi» operatori – sono quelle della facilitazione, della motivazione, della attivazione e della creazione di rete, in che cosa consiste il sapere specifico che contraddistingue le «professioni» tradizionali? Per le figure tradizionali, emerge dalle interviste un problema legato alla difficoltosa transizione da vecchie a nuove strategie di intervento sociale (Duyvendak *et al.* 2006), le quali richiedono sia l'acquisizione di nuove competenze specifiche (lavoro di rete, co-progettazione, digitali...) sia l'adesione a nuovi principi d'azione (attivazione, capacitazione, *empowerment*, innovazione). L'assenza di occasioni strutturate e organiche di formazione e confronto su questi temi e sulle pratiche sottese, la cui importanza è sottolineata dalla ricerca (Healy e Meagher 2017) costringe i lavoratori a gestire la transizione in modo isolato. Al tempo stesso, il potenziale di professionalizzazione delle nuove occupazioni del sociale e di ri-professionalizzazione delle tradizionali professioni sociali sembra scontrarsi con alcuni ostacoli importanti: la diffusione di etichette come attivazione, innovazione, rete sembrano non accompagnarsi alla creazione di una comunità professionale capace di riconoscersi attraverso la condivisione di contenuti e pratiche professionali. La sopravvalutazione dell'efficacia dell'attivazione, associata a isolamento, fragilità organizzativa, limitate opportunità formative e le scarse occasioni di socializzazione dell'esperienza lavorativa producono, al contrario, sovraccarico di aspettative, senso di frustrazione e impotenza.

Infine, emerge una forte domanda di flessibilità e capacità di adattamento sia in termini spaziali sia relazionali. Nel primo caso le reti e la capillarità del sistema locale di presidi sociali richiede agli operatori spostamenti frequenti e di lavorare su molteplici sedi, in alcuni casi senza che questi sforzi siano contabilizzati e retribuiti ma assunti come prerequisito dell'azione lavorativa, con conseguente impoverimento del lavoro sociale. È interessante notare come questo riguardi sia i lavoratori privati, che pa-

gano di più la mobilità spaziale, che quelli delle istituzioni pubbliche, che pagano di più gli sforzi relazionali.

L'analisi conferma pertanto come la «doppia natura» dell'attivazione, rappresentata nello studio dalle politiche del lavoro e da quelle per la famiglia, non si limiti a modificare i rapporti tra cittadini e interventi sociali e tra i diversi agenti del welfare (Newman 2007), ma metta sotto pressione gli operatori sociali, come già documentato nel caso del New Public Management e delle politiche di attivazione (Pollack e Rossiter 2010). Tuttavia, la ricerca sottolinea come sia la sfida posta agli operatori sia le possibili strategie di uscita siano specificamente influenzate dal contesto.

6. Conclusioni

L'articolo ha inteso tematizzare due aspetti spesso trascurati: il rapporto tra sviluppo di politiche orientate dai paradigmi del *social investment* e della *social innovation* e lavoro sociale, da un lato, e la rilevanza, in tale relazione, del contesto istituzionale e di policy. In particolare, il focus sulla percezione e sull'esperienza di operatori sociali «tradizionali» ed emergenti in un contesto di welfare debolmente strutturato, ha fatto emergere alcuni aspetti significativi che aprono interessanti piste di ricerca. In primo luogo, la debolezza del sistema di welfare territoriale e della sua infrastruttura sembra spingere verso un'interpretazione del *social investment* e della *social innovation* che fa dell'attivazione *a ogni costo* una necessità immediata – in risposta a scarsità di risorse – piuttosto che una strategia di lungo periodo. In questo quadro agli operatori sono attribuiti funzioni, obiettivi e responsabilità fondamentali per la soluzione di problemi strutturali del sistema economico, sociale e dei servizi stessi. Ne consegue un elevato livello di responsabilizzazione individuale degli operatori e una forte pressione prestazionale, peraltro in presenza di un'infrastruttura degli interventi, presentata come molto fragile e instabile, che richiede agli operatori sociali uno sforzo continuo di adattamento professionale e di conduzione degli interventi. Al tempo stesso, le limitate risorse economiche e organizzative a disposizione sembrano limitare la possibilità di una ri-professionalizzazione – con conseguente rielaborazione e condivisione di saperi ed esperienze – degli operatori tradizionali – e la professionalizzazione di quelli emergenti. Tra le piste di ricerca si colloca il tema delle disuguaglianze – non limitate ai beneficiari, ma estese agli operatori, che sono in diverso modo sottoposti alle pressioni sopra descritte: disuguaglianze classiche legate al genere e alla posizione nel lavoro, che mettono sotto pressione i lavoratori più deboli. In particolare, appare importante approfondire l'analisi del diverso impatto su «professionisti» e «non professionisti», ma anche su operatori attivi in contesti organizzativi diversi – settore pubblico, privato profit e non profit – che non emerge in modo netto dalla nostra rilevazione. L'ipotizzata importanza del contesto richiede, inoltre, lo sviluppo di ricerche comparate per meglio comprendere l'effettivo ruolo giocato dal contesto istituzionale e di welfare nei processi sopra delineati.

Riferimenti bibliografici

- Abbott, A. (1988), *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- Andreassen, T.A., Natland, S. (2020), *The Meaning Of Professionalism In Activation Work: Frontline Managers' Perspectives*, in «European Journal of Social Work», DOI: 10.1080/13691457.2020.1783212.
- Ascoli, U., Ranci, C., Sgritta, G.B. (a cura di) (2015), *Investire nel sociale: La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Barbera, F. (2020), *L'innovazione sociale: aspetti concettuali, problematiche metodologiche e implicazioni per l'agenda della ricerca*, in «Polis», 35, 1, pp. 131-148.
- Barbera, F., Parisi, T. (2019), *Innovatori sociali: la sindrome di prometeo nell'Italia che cambia*, Bologna, Il Mulino.
- Bonoli, G. (2009), *Varieties of Social Investment in Labour Market Policy*, in N. Morel, B. Palier e J. Palme (a cura di), *What Future for Social Investment?*, Stockholm, Institute for Futures Studies Research Report.
- Borgi, V., Van Berkel, R. (2007), *New Modes of Governance in Italy and the Netherlands: The Case of Activation Policies*, in «Public Administration», 85, 1, pp. 83-101.
- Busacca, M. (2019), *Innovazione sociale. Città, politiche e forme di ricostruzione del mercato*, Milano, Bruno Mondadori.
- Busacca, M., Da Roit, B. (2021), *Lavoro sociale tra Social Investment e New Public Management. Il caso degli Operatori del Mercato del Lavoro in Veneto*, in «Sociologia del Lavoro», 159, pp. 197-216.
- Busacca, M., Masiero, N. (2019), *Il welfare territoriale tra contrazione delle risorse e imperativo di innovazione*, in «Economia e Società Regionale», 2, pp. 15-30.
- Ciarini, A. (a cura di) (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Da Roit, B., Sabatinelli, S. (2013), *Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child-And Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy*, in «Social Politics», 20, 3, pp. 430-453.
- Da Roit, B., Sabatinelli, S., Arlotti, M. (2019), *Explaining Sub-National Variations in Early-Childhood Education and Care. A Fuzzy-Set Analysis of The Italian Case*, in «Social Policy and Administration», 53, 7, pp. 1136-1156.
- Duyvendak, J.W., Knijn, T., Kremer, M. (a cura di) (2006), *Policy, People and the New Professional: De-Professionalisation and Re-Professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (a cura di) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Freidson, E. (2001), *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*, Chicago, University of Chicago Press.
- Garrett, P.M., Bertotti, T.F. (2017), *Social Work and the Politics of «Austerity»: Ireland and Italy*, in «European Journal of Social Work», 20, 1, pp. 29-41.
- Healy, K., Meagher, G. (2017), *The Reprofessionalization of Social Work: Collaborative Approaches for Achieving Professional Recognition*, in L. Davies e P. Leonard (a cura di), *Social Work in a Corporate Era*, London, Routledge.
- Hemerijck, A. (a cura di) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press.
- Jenson, J. (2015), *Social Innovation: Redesigning the Welfare Diamond*, in A. Nicholls, J. Simon e M. Gabriel (a cura di), *New Frontiers in Social Innovation Research*, London, Palgrave Macmillan.

- Kazepov, Y., Barberis, E. (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci.
- Kazepov, Y., Ranci, C. (2017), *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy As an Adverse Case*, in «Journal of European Social Policy», 27, 1, pp. 90-104.
- León, M., Ranci, C., Sabatinelli, S., Ibáñez, Z. (2019), *Tensions between Quantity and Quality in Social Investment Agendas: Working Conditions of ECEC Teaching Staff in Italy and Spain*, in «Journal of European Social Policy», 29, 4, pp. 564-576.
- Maino, F., Ferrera, M. (a cura di) (2019), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.
- Mattei, A. (2019), *Welfare e sindacato tra azienda e territorio: intervista a Tiziana Basso, Cgil Veneto*, in «Economia e Società Regionale», 2, pp. 108-115.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., Leubolt, B. (2017), *Social Innovation as a Trigger for Transformations – The Role of Research*, Brussels, European Commission.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., Mulgan, G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, London, Nesta.
- Nandan, M., London, M., Bent-Goodley, T. (2015), *Social Workers as Social Change Agents: Social Innovation, Social Intrapreneurship, and Social Entrepreneurship*, in «Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance», 39, 1, pp. 38-56.
- Newman, J. (2007), *The «Double Dynamics» of Activation: Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 27, 9/10, pp. 364-375.
- Noordegraaf, M. (2016), *Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services*, in «Administration & Society», 48, 7, pp. 783-810.
- Nothdurfter, U. (2016), *The Street-Level Delivery of Activation Policies: Constraints and Possibilities for a Practice of Citizenship*, in «European Journal of Social Work», 19, 3-4, pp. 420-440.
- Nuvolati, G. (a cura di) (2018), *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*, Firenze, Firenze University Press.
- Nygren, L., White, S., Ellingsen, I.T. (2018), *Investigating Welfare Regime Typologies: Paradoxes, Pitfalls and Potentialities in Comparative Social Work Research*, in «Social Policy and Society», 17, 4, pp. 665-677.
- Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, Y. (a cura di) (2020), *Local Social Innovation to Combat Poverty and Exclusion: A Critical Appraisal*, London, Policy Press.
- Palier, B. (2013), *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, in «Stato e Mercato», 97, pp. 37-66.
- Pentarakí, M. (2019), *Practising Social Work in a Context of Austerity: Experiences of Public Sector Social Workers in Greece*, in «European Journal of Social Work», 22, 3, pp. 376-387.
- Polizzi, E., Vitale, T. (2017), *Governo collaborativo e catene relazionali di innovazione. Spunti a partire dal caso di Milano*, in «Quaderni di rassegna sindacale», 18, 2, pp. 129-147.
- Rush, M., Keenan, M. (2014), *The Social Politics of Social Work: Anti-oppressive Social Work Dilemmas in Twenty-first-century Welfare Regimes*, in «British Journal of Social Work», 44, 6, pp. 1436-1453.
- Sadeghi, T., Fekjaer, S.B. (2019), *Frontline Workers' Competency in Activation Work*, in «International Journal of Social Welfare», 28, 1, pp. 77-88.
- Skålén, P. (2004), *New Public Management Reform and the Construction of Organizational Identities*, in «International Journal of Public Sector Management», 17, 3, pp. 251-263.

- Schott, C., Van Kleef, D., Noordegraaf, M. (2016), *Confused Professionals? Capacities to Cope with Pressures on Professional Work*, in «Public Management Review», 18, 4, pp. 583-610.
- Serrano Pascual, A. (2007), *Reshaping Welfare State: Activation Regimes in Europe*, in A. Serrano Pascual e L. Magnusson (a cura di), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Brussels, PIE Peter Lang.
- Pollack, S., Rossiter, A. (2010), *Neoliberalism and the Entrepreneurial Subject: Implications for Feminism and Social Work*, in «Canadian Social Work Review/Revue Canadienne De Service Social», 27, 2, pp. 155-169.
- Saraceno, C., Keck, W. (2010) *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, in «European Societies», 12, 5, pp. 675-696.
- Sowa, F., Staples, R., Zapfel, S. (a cura di) (2018), *The Transformation of Work in Welfare State Organizations: New Public Management and the Institutional Diffusion Of Ideas*, London, Routledge.
- Taylor, I., Kelly, J. (2006), *Professionals, Discretion and Public Sector Reform in the UK: Re-Visiting Lipsky*, in «International Journal of Public Sector Management», 19, 7, pp. 629-642.
- Tummers, L., Bekkers, V., Steijn, B. (2009), *Policy Alienation of Public Professionals: Application in a New Public Management Context*, in «Public Management Review», 11, 5, pp. 685-706.
- Van Berkel, R., Møller, I.H. (2002), *The Concept of Activation*, in R. Van Berkel e I.H. Møller (eds), *Active Social Policies in The EU: Inclusion through Participation?*, Bristol, The Policy Press.
- Van Berkel, R., Van der Aa, P., Van Gestel, N. (2010), *Professionals without a Profession? Redesigning Case Management in Dutch Local Welfare Agencies*, in «European Journal of Social Work», 13, 4, pp. 447-463.
- Van Berkel, R., Van der Aa, P. (2012), *Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?*, in «Journal of Social Policy», 41, 3, pp. 493-510.
- Van Berkel, R., Van der Aa, P. (2015), *New Welfare, New Policies: Towards Preventive Worker-Directed Active Labour-Market Policies*, in «Journal of Social Policy», 44, 3, pp. 425-442.
- Vecchiato, T. (2010), *Comuni e Regione del Veneto di fronte a scelte sociali innovative*, in «Studi Zancan», 1, pp. 7-13.

