IL SERVIZIO SOCIALE

Sociologia e politiche del controllo sociale

a.a. 2013-2014

Corso di laurea in *Teorie, culture e tecniche per il Servizio sociale*

Università degli Studi di Macerata

GLOBALIZZAZIONE E SERVIZIO SOCIALE IN EUROPA

Walter Lorenz

Carocci Faber

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

con essi anche i confini dell'identità, diventano incerti. Gli spostamenti delle popolazioni non sono che un semplice segnale di questa nuova incertezza; le politiche culturali e le lotte per il riconoscimento a livello mondiale hanno un effetto sempre più pervasivo e minacciano di indebolire ulteriormente i legami sociali negoziati in precedenza. Il sintomo principale di ciò è la cosiddetta crisi del *welfare state*, dove fondamentalmente emergono nuovi principi nella politica dell'integrazione. Ma incertezze e ansietà diventano molto più estese quando i confini si dissolvono a tutti i livelli. In questo contesto è necessario un approccio critico alla metodologia del servizio sociale, le cui linee possono essere derivate dalla riflessione sulle caratteristiche fondamentali della comunicazione riuscita, una comunicazione che riconosca l'esistenza della "differenza" e che quindi, in principio, è sempre comunicazione interculturale. Al di là del riconoscimento della differenza, però, vi è un impegno per la solidarietà, per la creazione di una entità sociale stabile in grado di assicurare equità e uguaglianza e di salvaguardare il benessere non solo di una élite di potere ma di tutti i membri di una comunità politica. È questa, e solo questa, la posta in gioco in ogni "caso" di intervento nell'ambito del servizio sociale, ed è sempre la stessa posta a essere in gioco quando si tenta di creare una Europa sociale che sfrutti la ricca diversità culturale del continente e che abbia come suo principale obiettivo il miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini europei.

1
La diversità delle professioni sociali in Europa: origini e significato

In Europa, il lavoro sociale non rappresenta l'immagine di una professione unificata. Mentre ciò potrebbe essere interpretato come una mancanza di professionalizzazione e quindi come uno stadio provvisorio che, nel dischiudersi del proprio potenziale evolutivo come professione e con l'aiuto delle associazioni professionali che promuovono la causa, un giorno sarà superato, oggi queste riflessioni storiche assumono un approccio differente. Esse considerano "la professionalizzazione incompleta" non come un attributo negativo, ma piuttosto come un indicatore chiave della speciale natura delle professioni sociali. La mancanza di autonomia professionale, misurata attraverso i criteri delle altre professioni istituzionalizzate, è esattamente l'attributo che identifica il servizio sociale come una professione *sociale*, cioè come un'attività professionale che non vuole distanziarsi dai processi sociali, come hanno fatto la medicina e altre professioni terapeutiche, la psicologia, le professioni legali e, in qualche misura, l'insegnamento, ma trae il suo mandato sempre dall'essere basata e connessa al modo in cui la società, non un gruppo di esperti, definisce collettivamente, spesso in modo molto contraddittorio, i criteri di "benessere", di integrazione e solidarietà sociale, vale a dire le sole condizioni grazie alle quali la società può esistere. Il "sociale", sebbene nelle società moderne sia spesso mal definito, contestato e idealizzato e luogo evanescente della solidarietà, in realtà è connesso al servizio sociale non solo per denominazione, ma per il modo di operare, o piuttosto per il fatto che il lavoro sociale entra in essere in un particolare periodo storico. Il fatto che esso abbia le caratteristiche di uno specifico prodotto della modernità, con molto pochi precursori istituzionali nell'epoca premoderna (in contrasto con le vecchie professioni istituzionali), mostra la necessità delle società moderne, che vivono in condizioni di radicale mutamento economico, politico e sociale, di organizzare istituzioni e attività speciali per creare e mantenere dei legami coesivi. Le società moderne dovevano "reinventare", "immaginare" (Anderson, 1994) sé stes-

2 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

se come complessi integrati nel momento in cui sperimentavano la discontinuità dei legami tradizionali che non potevano più a lungo essere considerati "naturali" o semplicemente "dati". Come la moderna sociologia sa fin da Durkheim (1971), la base per la solidarietà dettata dalla divisione del lavoro è radicalmente diversa da quella di una società tradizionale. Nelle società moderne la solidarietà richiede organizzazione, pianificazione, processi di comunicazione complessi, l'istituzione di norme e leggi e la difesa organizzata contro la devianza. Per portare avanti questo compito di integrazione autopromossa, è stato necessario un alto livello di riflessività, un cambiamento che ha dato vita alla sociologia, il cui tema centrale è la "detradizionalizzazione" e la necessità delle società moderne di riflettere sui principi e le funzioni dell'ordine sociale come costituiti non attraverso leggi esterne ed eterne, ma come i prodotti dei processi sociali (Lash, Heelas, Morris, 1996). È nell'ambito di questa svolta verso la riflessività sociale che il lavoro sociale, in tutte le sue molteplici varietà organizzative e concettuali, trae le sue origini. Il servizio sociale è un elemento della costituzione dell'ordine sociale rispetto alle condizioni della modernità. Forma dominante dell'auto-organizzazione politica è diventato lo Stato-nazione, che perciò non è esso stesso una forma di organizzazione data per scontata, ma un prodotto fortemente contestato di questo processo reale di autoriflessione. La natura intrinsecamente contraddittoria della nazione come concetto è ben caratterizzata da Žižek, che con il termine "nazione" designa la comunità moderna liberata dai legami tradizionali, una comunità quindi in cui sono spezzati i vincoli premoderni che legano l'individuo a un particolare ceto, famiglia, gruppo religioso ecc. Secondo questo autore la comunità corporativa tradizionale è sostituita dal moderno Stato-nazione, i cui costituenti sono i "cittadini". Le persone sono intese come individui astratti, non come membri di un ceto particolare. D'altro canto, sempre secondo Žižek, la "nazione" non può mai essere ridotta a una rete di legami puramente simbolici; egli è convinto che per definirsi vi sia un "surplus del reale" e che l'"identità nazionale" debba appellarsi alla materialità contingente delle "radici comuni", del "sangue e terra". In breve, per Žižek il termine "nazione" designa contemporaneamente l'istanza che fa riferimento a legami cosiddetti naturali e ormai dissolti e a "ciò che rimane di premoderno nella modernità" (Žižek, 2001).

La concretizzazione istituzionale della transizione dai modelli di organizzazione sociale caratterizzati come *Gemeinschaft* e quelli che rappresentano la *Gesellschaft* (Tönnies, 1979) fu questo compromesso, gravido di tensioni, che a sua volta necessitava di strumenti per raggiungere stabilità

e struttura. È quindi importante riconoscere che le origini del lavoro sociale non sono legate solamente ai processi di trasformazione sociale sorti al centro dell'ascesa della modernità associata all'industrializzazione e alla democratizzazione, alla riflessività che l'accompagnano e alla necessità di nuove forme di solidarietà per il "mondo della vita" (Habermas, 1997), ma sono legate ancora di più alle agende politiche per la loro stabilizzazione sistemica, così come rappresentato dal progetto di Stato-nazione. Come tale, il lavoro sociale, in tutte le sue forme, partecipa della ambiguità fondamentale della modernità in generale ed è quindi impigliato nelle contraddizioni che costituivano le politiche dello Stato-nazione, e ciò indipendentemente dal fatto che questo fosse visto come un'attività pubblica o non governativa. Il servizio sociale ha carattere storico e politico.

Ne consegue che, poiché oggi il ruolo dello Stato-nazione sta radicalmente cambiando a causa della globalizzazione e lo stesso progetto di modernità sembra essere in crisi, il servizio sociale è necessariamente condizionato da questi sviluppi contemporanei e deve essere sottoposto a un esame fondamentale della sua relazione con la società e dei suoi principi fondatori, incluse le sue politiche sociali. Sta diventando sempre più evidente che l'esistenza del "sociale" non può più a lungo essere considerata scontata, un dato di fatto condiviso al di là di tutte le divisioni ideologiche sulla propria realizzazione politica. Al contrario, uno dei compiti impliciti ed espliciti in tutti gli interventi del servizio sociale deve essere la (ri)costituzione del sociale stesso, in modo che esso non sia più legato direttamente al progetto di Stato-nazione. Le riflessioni storiche iniziali che seguono in questo e negli altri capitoli sono quindi di immediata e profonda rilevanza pratica, perché esplorano le possibilità, per le professioni sociali, di acquisire un certo grado di autonomia professionale fondato sulla riflessione scientifica sistematica, non per aumentare *status* e privilegio, ma per fondare queste attività e questi mandati "ereditati" in un'analisi contemporanea delle esigenze della società e dei suoi cittadini.

Una delle caratteristiche principali delle società moderne, particolarmente nella forma degli Stati-nazione, è quella di avere una relazione interrotta con la propria modernità. Sociologicamente parlando, l'ardente desiderio, a volte ingenuamente nostalgico, altre sfacciatamente determinato dal potere, per le forme premoderne di solidarietà – e perciò di legittimazione – non è tanto il segno di un processo incompleto di modernizzazione, quanto piuttosto della spesso diagnosticata ambivalenza della modernità stessa. Da un lato, la modernità è spaccata nel valutare positivamente il suo potenziale emancipatorio come mezzo per superare le restri-

3 of 54

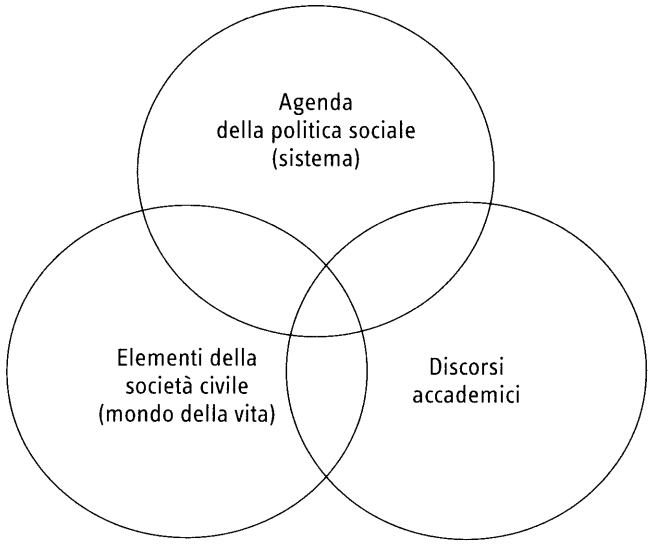
W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

zioni del dogma e dell'irrazionalità, e dall'altro nel riconoscere che questa emancipazione è stata conseguita attraverso l'uso strumentale della razionalità e quindi attraverso un potere che distrugge le basi autentiche su cui possono essere costruiti i processi democratici e legittimanti (Horkheimer, Adorno, 1997). Inquadrare il servizio sociale all'interno di queste dinamiche significa analizzarne le caratteristiche con riguardo sia per il "sistema" che per il "mondo della vita", la *Lebenswelt*, per esprimere questa tensione nei termini usati da Habermas (Habermas, 1997). In altre parole, il servizio sociale non può essere del tutto compreso né come prodotto totale della politica sociale, e quindi del sistema che mira a trovare soluzioni razionali per problemi sociali, che imporrebbe le sue funzioni e tratterebbe la professione solo come uno strumento per l'attuazione e il controllo della legislazione sociale, né come attività del "mondo della vita" con riferimenti solo alle forme private di assistenza e di soluzione dei problemi e l'intenzione di tenere il potere del sistema in questo campo a debita distanza. Il servizio sociale è radicato in entrambi i mondi e rimane legato a entrambi. Al tempo stesso, tuttavia, questa doppia dipendenza non poteva di per sé fornire una base per la professionalizzazione, ed è perciò comprensibile che i primi assistenti sociali, imprigionati in questa ambivalenza e messi di fronte all'impossibilità di costruire la solidarietà o attraverso i "processi naturali tradizionali" di tipo "meccanico" o per mezzo della forza e del controllo, che erano la risposta degli Stati moderni all'instabilità sociale, cercarono di iniziare un loro processo di riflessione e di formazione professionale (Rauschenbach, 1999; Thole, 2002). La spinta a promuovere i programmi di formazione professionale riconosciuti fu un mezzo per facilitare la ricerca di un punto di vista dal quale entrambi i tipi di processi potessero essere valutati criticamente e fece sì che potesse essere sviluppato un responso indipendente, senza tuttavia abbandonare il contesto storico e sociale che forniva la base per il mandato del servizio sociale.

Queste considerazioni formeranno la base per la seguente analisi degli effetti, separati eppure connessi, degli sviluppi a livello di politica sociale, di movimenti sociali e di formazione delle tradizioni e dei discorsi accademici sulle presentazioni delle professioni sociali in Europa, base che può essere rappresentata come tre circoli che si sovrappongono (cfr. fig. 1.1).

Di particolare interesse sono le intersezioni di questi fattori costitutivi nel loro significato sia storico sia contemporaneo. Una premessa fondamentale è che, sebbene il servizio sociale non sembri "adattarsi" esclusivamente a nessuno di questi domini e non possa essere definito e praticato

Figura 1.1. Domini del servizio sociale



Fonte: nostra elaborazione.

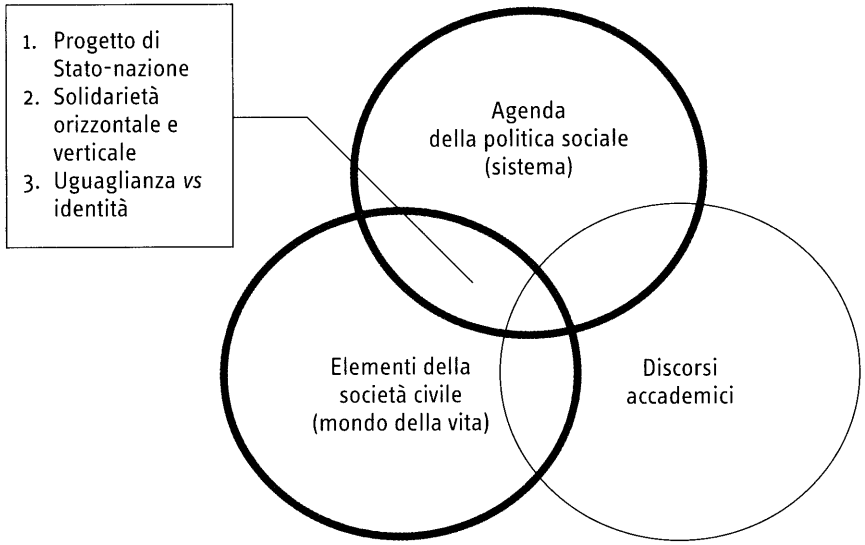
da nessuna di queste tre posizioni isolatamente, ciò non deve essere visto come una limitazione storica della professione, ma al contrario come un fatto che contraddistingue gli attributi fondamentali di tale attività professionale, ovvero diventa, effettivamente, una caratteristica da preservare e sviluppare, probabilmente come indicatore chiave di un nuovo tipo di professionalità, ma certamente come l'orizzonte per competenze che caratterizzano il suo progresso rispetto agli inizi. Le intersezioni tra i circoli indicano che il servizio sociale è impegnato in questo campo e può influenzare in maniera critica i processi talvolta contraddittori attraverso i quali la solidarietà sociale deve essere realizzata alle condizioni dettate dalla modernità.

L'intersezione in figura formata dalla società civile e dalle politiche statali ufficiali, indipendentemente dal tipo di regime welfare prevalente, rappresenta storicamente il progetto di Stato-nazione, il tentativo di unire e coordinare strutture di supporto da "sopra" e da "sotto". Concettualmente, esso indica l'equilibrio tra solidarietà orizzontale e verticale, come sarà spiegato nei prossimi capitoli, un tentativo culminato nell'apice dello sviluppo del welfare state dopo la Seconda guerra mondiale e che ora è minacciato dall'avanzata delle politiche neoliberali. In pratica, per il servi-

4 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Figura 1.2. Servizio sociale e Stato-nazione

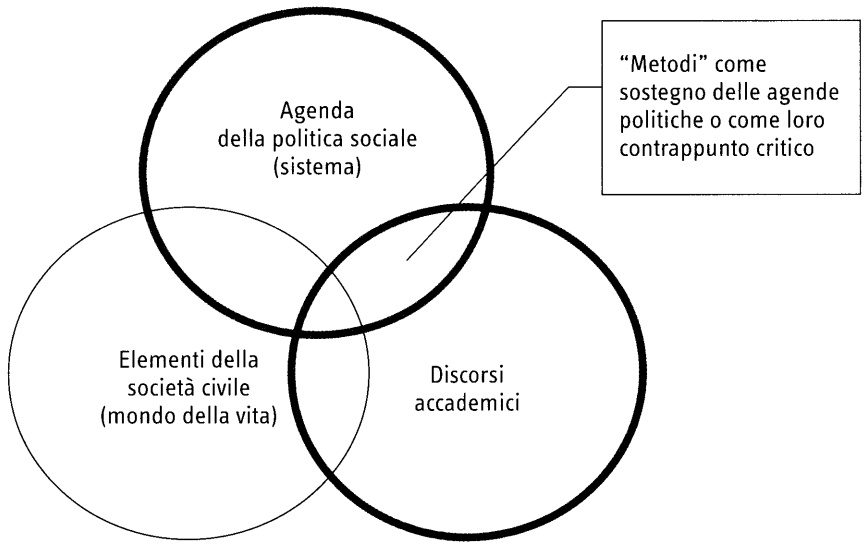


Fonte: nostra elaborazione.

zio sociale, questo settore rappresenta una sfida cruciale a mantenere la tensione, non soltanto nella sua struttura organizzativa in bilico tra un duplice mandato da parte dei fruitori del servizio e dello Stato, ma anche nei suoi interventi, dove esso necessita costantemente di accordare pari attenzione al diritto di uguaglianza, a quello di diversità e di identità individuale (cfr. fig. 1.2).

L'intersezione tra le agende politico-sociali al livello del sistema e dei discorsi accademici segna il grado in cui il servizio sociale è riuscito a emanciparsi dal ruolo di "ancella" dello Stato, una indipendenza motivata non solo da ambizioni professionali, ma favorita anche, almeno tacitamente, dal sistema stesso. Fin dai giorni del piano Elberfeld in Germania e del tentativo di sistematizzare l'assistenza filantropica (Wendt, 1985), il sistema, nella forma di municipalità locale e, più tardi, di Stato, riconosceva la necessità di servizi diagnostici qualificati capaci di definire meglio i confini di inclusione ed esclusione, non solo a beneficio dell'individuo coinvolto ma anche per arrivare a una razionalità di distribuzione efficiente e legittima. Questa distinzione centrale tra il "meritevole" e il "non meritevole" segna i confini della solidarietà sociale organizzata e caratterizza ancora oggi la ristrutturazione degli Stati welfare europei. Ad esem-

Figura 1.3. Servizio sociale come impegno scientifico



Fonte: nostra elaborazione.

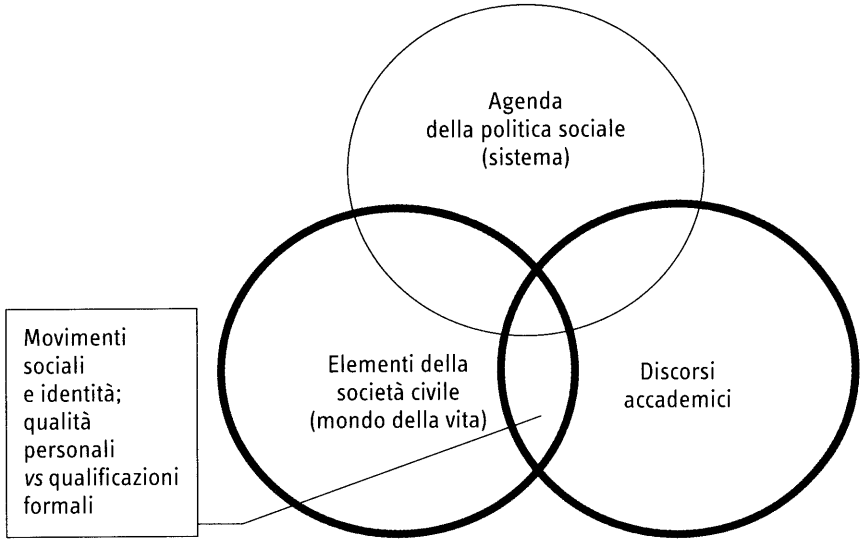
pio, il sospetto connesso al *case work* come metodo archetipico del lavoro sociale, basato sul dubbio se il suo implicito individualismo fosse progettato per supportare l'individualismo tipico delle società capitalistiche di mercato o se fosse semplicemente un metodo di derivazione scientifica che garantiva l'accettazione professionale nonostante servisse "accidentalmente" a questa convenienza politica, si ritrova nel dubbio riguardante gli ultimi concetti metodologici relativi al *case management* e al *social management* che rendono una lettura professionale-metodologica e politica ugualmente valida (cfr. fig. 1.3).

Infine, l'incontro tra i processi del mondo della vita e i discorsi accademici non rappresenta solo un retaggio risalente ai primissimi tempi della professione e quindi uno sviluppo che è stato abbandonato e superato dai progressi della professionalizzazione. Al contrario, questa intersezione fornisce una sfida realmente contemporanea al servizio sociale, poiché i movimenti sociali si stanno rafforzando e stanno sempre più contrapponendo il peso delle qualità e delle esperienze personali a quello delle qualificazioni accademiche formali. La questione dell'identità, molto trascurata nei discorsi accademici sul servizio sociale, è perciò posta oggi con rinnovata acutezza e vigore e ciò ha profonde implicazioni metodologiche

5 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Figura 1.4. Movimenti sociali e discorsi dell'indentità



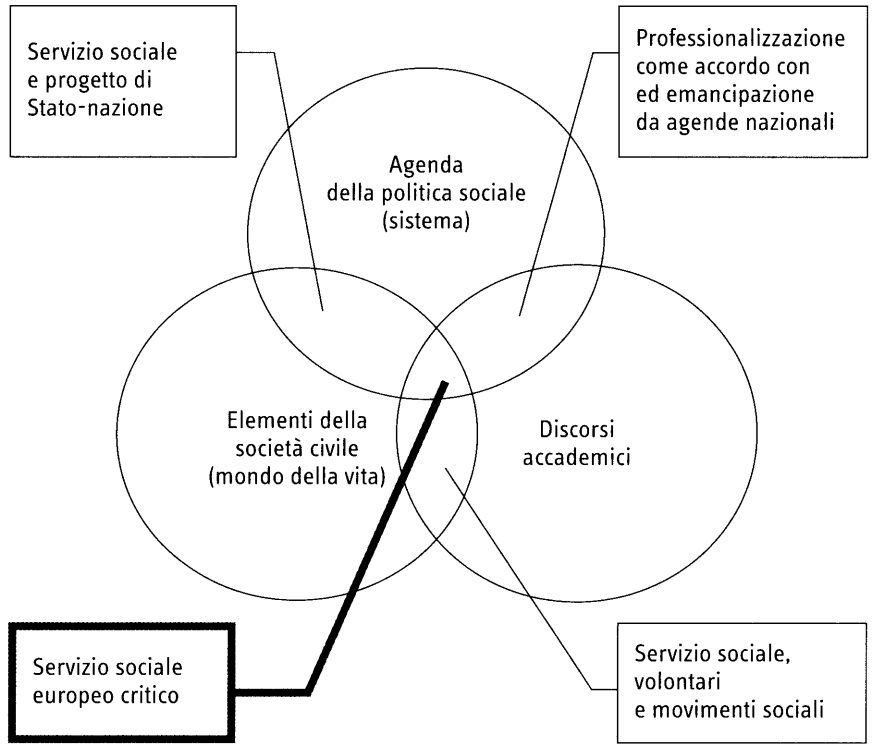
Fonte: nostra elaborazione.

per il servizio sociale, non solo in relazione alla concezione universalistica della politica sociale (cfr. fig. 1.4).

Nella metodologia del servizio sociale la recente svolta verso approcci postmoderni (cfr. Healy, 2005) è un'espressione della tardiva articolazione dell'identità come problema per il servizio sociale ma complessivamente, come si vedrà in seguito, gli approcci metodologici postmoderni acritici sembrano fornire una risposta inadeguata.

L'approccio delineato in questo libro evidenzia la necessità di far fronte alle tensioni inerenti all'eredità multiforme del lavoro sociale e di trasformarle in un progetto volto alla deliberata creazione di "spazi intermedi", nei quali si colloca questa professione e nei quali hanno bisogno di essere sviluppate nuove forme di solidarietà sociale, che saranno adattate per sfruttare le valenze sociali dei vincoli del mondo della vita, nel momento in cui saranno collegate criticamente ai diritti umani universali garantiti dalle strutture di governo, tanto a livello nazionale che internazionale. Questa forma di servizio sociale come pratica riflessiva mira a creare le condizioni di cittadinanza sociale a livello di interventi sociali concreti con individui e gruppi e, di conseguenza, a rafforzare la costruzione ancora incompleta della cittadinanza sociale a livello di politica sociale. Oltre a mediare la rela-

Figura 1.5. Diversità e servizio sociale in Europa



Fonte: nostra elaborazione.

zione tra i processi della società civile e dello Stato a livello nazionale, questo tipo di pratica si dovrà impegnare sempre più nei confronti delle politiche sociali transnazionali e dei movimenti sociali internazionali per far sì che essi diano al progetto di unificazione europea una dimensione sociale. Questo programma contiene perciò l'abbozzo di ciò che potrebbe essere definito "servizio sociale critico europeo" nello specifico contesto dell'Europa (cfr. fig. 1.5).

Questa indagine è ispirata dalla convinzione che, occupandosi più da vicino delle origini storiche della professione, si possa giungere a una migliore comprensione della natura dello "*status* dipendente" del servizio sociale e che tale riflessione possa contribuire in maniera diretta a un posizionamento strategico più chiaro ed efficace della professione in vista

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

dell'attuale ristrutturazione delle priorità sociopolitiche e, quindi, dell'intera ridefinizione della "sfera sociale".

Solo focalizzandosi sulla natura di "dipendenza" del servizio sociale e considerandola la caratteristica necessaria di un'attività professionale che è essenzialmente storica e, quindi, ermeneutica nella sua metodologia, si potrà riconoscere e formare in maniera adeguata la natura del marchio caratteristico di professionalità del servizio sociale. C'è di più: la possibilità di difendere questo marchio dalle manipolazioni ideologiche e di conferirgli un orientamento pratico esplicitamente antidiscriminatorio non si fonda sul ritiro dalla controversia politica e sul rifugiarsi nella apparente neutralità accademica. Al contrario, si dimostrerà che è stato precisamente questo ritiro in una posizione di neutralità a rendere la professione vulnerabile a un uso ideologico scorretto. L'incontro con la storia dello Stato-nazione europeo è perciò una condizione fondamentale non solo per una migliore comprensione delle origini e dello sviluppo della professione, ma anche per lo sviluppo di pratiche antidiscriminatorie ancorché culturalmente dense di significato. Un modello critico europeo di servizio sociale deve perciò essere in grado di indirizzarsi a questo aspetto centrale delle dinamiche politiche e culturali europee nelle quali il servizio sociale è stato coinvolto fin dall'inizio, ma verso le quali esso ha fin qui mancato di prendere una posizione chiara. I capitoli seguenti esploreranno quindi in maniera sistematica le intersezioni dei precedenti grafici come istanze chiave per la comprensione delle differenti dimensioni di questa diversità sia da un punto di vista storico che contemporaneo. Lo scopo di queste indagini negli aspetti disuniti, storici delle professioni sociali è di mettere in rilievo il carattere di tale tipo di pratica così fortemente connessa alla politica sociale, sottolineando, a tutti i livelli, il mandato proposto di un modello europeo di servizio sociale come mandato per la micropratica della politica sociale e per la costruzione di una "Europa veramente sociale".

2
Stato-nazione e servizio sociale

Come accennato nell'introduzione, gli Stati-nazione moderni sono caratterizzati da una ambivalenza intrinseca che riguarda i principi sui quali basare la loro integrazione interna e la loro solidarietà. Fondamentalmente è ancora poco chiaro se lo Stato-nazione moderno rappresenti la comunità di persone che sono già "essenzialmente", "primordialmente" e senza necessariamente saperlo "tutte uguali" in virtù delle loro "radici", o se esse siano innanzitutto differenti, messe insieme per sorte storica e necessità economica, e abbiano il diritto a essere diverse pur se tenute insieme da un contratto negoziato socialmente e che rappresenta il vincolo della loro unità e identità (Brubaker, 1998). Questa ambivalenza, in definitiva, dava ai servizi educativi e sociali l'occasione di assumere una parte importante nella stabilizzazione delle società moderne. Gli operatori attivi in questi servizi erano automaticamente coinvolti nella formazione di identità tanto collettive quanto individuali, anche se molti di loro non si sono mai resi conto che l'identità, e soprattutto la stabilità dell'identità collettiva, rivestiva un ruolo così importante nel loro lavoro.

L'ipotesi guida di questo capitolo, che esplora l'intersezione delle agende politico-sociali e di quelle accademico-professionali, è la seguente: poiché le retoriche del servizio sociale, fin di recente, non sono riuscite a problematizzare la connessione delle professioni con il "progetto di costruzione dello Stato-nazione", esse non potevano sviluppare il loro mandato di costruzione di identità in modo indipendente e responsabile. Per lungo tempo gli assistenti sociali hanno cercato o di lavorare con una visione dell'identità data per scontata oppure di ignorarne la questione e di operare con la nozione piuttosto astratta di "gente in generale". Questa analisi, invece, si propone di collegare un particolare modo di trovare e definire l'autonomia professionale nelle attività sociali mediante lo sviluppo di metodi antidiscriminatori e antirazzisti. Per meglio esprimere l'ultimo concetto, si potrebbe dire che per le attività sociali l'autonomia profes-

7 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

sionale non consiste nell'accorciare la distanza che le separa dai processi politici e favorire lo sviluppo di personalità e identità come processi puramente psicologici, ma di dare un contributo positivo alle condizioni sociali e politiche grazie alle quali tali processi conducono alla solidarietà e all'uguaglianza sociale. Essendosi impegnati nella negoziazione di identità non essenzialiste, non razziste, gli assistenti sociali sviluppano il loro potenziale professionale. Questa forma di pratica sarà chiamata "pratica della cittadinanza sociale" (cfr. cap. 3).

Per via della globalizzazione, sta diventando sempre più evidente la necessità professionale di sviluppare questa prospettiva e di ridefinire la direzione dell'autonomia professionale per un impegno con i processi di costruzione dell'identità, della cittadinanza e della politica che leghino le istanze e i discorsi sull'identità con quelli sull'uguaglianza. Uno degli effetti del processo di globalizzazione, che sarà analizzato più nel dettaglio nel capitolo 8, è che la nazione come punto di riferimento dell'identità sta diventando discutibile, un processo che ha dato l'avvio a una nuova ondata di nazionalismo. L'emergere di questa polarizzazione tra la dissoluzione e il rafforzamento dei confini e delle caratteristiche nazionali, tra la fusione globale dei confini culturali e l'enfasi sulle scelte di stili di vita "tribali", e tra la più alta considerazione data all'indipendenza, alla libertà e ai diritti umani in generale e l'incremento del controllo sociale, della discriminazione e del razzismo è un'indicazione dell'instabile compromesso delle idee che storicamente costituiscono il concetto moderno di nazione. Da un lato, questo concetto racchiude un lascito del nazionalismo e dell'imperialismo, delle rivalità tra nazioni che, per due volte, nel XX secolo sfociarono in guerre mondiali, dell'intolleranza, del razzismo e dell'oppressione, dell'olocausto e della "pulizia etnica". Dall'altro lato, l'idea di nazione implica i concetti di autodeterminazione democratica, di cittadinanza, di diritti civili, di solidarietà e protezione sociale, ed è stata un'importante fonte di ispirazione ed emancipazione in molti movimenti di liberazione e per i diritti umani. Sembra che lo Stato-nazione come custode moderno del concetto di libertà ed uguaglianza non sia riuscito a legare sufficientemente le politiche per creare un'identità collettiva con i processi del mondo della vita dove le identità collettive e individuali vengono negoziate e che le nuove sedi in cui hanno luogo queste negoziazioni (sia a livello subnazionale sia, in modo sempre crescente, anche a livello europeo e internazionale) siano dominati da ideologie e da un potere di manipolazione non soggetto ai controlli democratici. Ciò impedisce che la questione dell'identità diventi il soggetto di un dibattito critico e

informato. Ed è proprio dentro questo vuoto che si insinua la politica del risentimento, favorendo il sorgere del neonazismo e del razzismo come movimenti popolari.

Nel mondo moderno, le incertezze sulle identità collettive si manifestano in un paradosso fondamentale (Giddens, 1999a): da un lato, le barriere tradizionali tra le classi, le culture e i paesi iniziano a dissolversi cedendo a rapporti e influenze globali. Il "villaggio globale" condivide le stesse mode, gli stessi gusti musicali e di intrattenimento visivo, e comunica istantaneamente via satellite e via Internet. Esso condivide anche le comuni preoccupazioni ecologiche, sempre più consapevole delle intricate connessioni che esistono tra tutte le parti del sistema di vita sostenibile. Oltre a ciò, si diffonde la consapevolezza dell'equilibrio sociale globale precario, poiché i contrasti tra ricchezza e povertà diventano sempre più visibili e non possono essere giustificati in maniera fatalistica. Dall'altro lato, gli stili di vita iniziano a differenziarsi sempre più fortemente con un alto grado di esclusività, così che regioni, paesi, raggruppamenti etnici, subculture e individui definiscono le loro identità alla maniera del "loro e noi", sottolineando la disperata ricerca di un senso di appartenenza.

Il declino dell'importanza dello Stato-nazione risale a ben prima che gli effetti della globalizzazione fossero sentiti e analizzati. L'esperienza dell'ultima guerra mondiale, come conflitto scatenato dal nazionalismo, ha dato un grande impulso alla formazione di organizzazioni sovranazionali, quali, ad esempio, le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e il Mercato europeo comune. In Europa, i leader politici dell'era postbellica erano determinati a evitare che il male del nazionalismo e della rivalità nazionale gettasse di nuovo il mondo nell'abisso della guerra, sebbene le strategie delle alleanze militari dell'era della guerra fredda utilizzassero i principi basilari di competizione e "superiorità" caratteristici degli Stati-nazione. Gli interessi economici, all'interno sia del blocco capitalista che di quello comunista, relativizzavano ulteriormente i confini nazionali, tessendo una rete territoriale interdipendente di produzione specializzata posta negli ex stati comunisti, mentre le forze del mercato capitalistico creavano strutture economiche che abbracciavano territori lontani e per le cui operazioni i confini nazionali erano visti come intralci (Wallerstein, 1996).

Durante lo stesso periodo dell'espansione economica postbellica, tuttavia, il concetto di Stato-nazione iniziava a proliferare su scala mondiale e a influenzare, in particolare, la trasformazione delle ex colonie in stati indipendenti, favorendo le nozioni di autodeterminazione, sovranità e legittimità, nozioni connesse, come è stato nel caso della prima generazio-

8 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

ne di Stati-nazione europei, ad aspirazioni verso economie nazionali competitive e verso i valori egemonici di ciascuna cultura nazionale. Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, un movimento simile fioriva anche nell'Europa centrale e orientale, rinnovando la profonda ambivalenza della costruzione dello Stato-nazione e conducendo per la prima volta dopo la Seconda guerra mondiale a lotte sanguinose in Europa. Il nazionalismo riemerse nel momento stesso in cui la globalizzazione cominciava a diffondersi non più ostacolata dalle mentalità dei due blocchi, precipitando la crisi della solidarietà sociale che accompagnava l'apparente vittoria del mercato capitalistico sul mondo intero.

In termini di coscienza pubblica, trasformatasi sulla scia di questi cambiamenti politici ed economici, uno degli effetti più destabilizzanti della globalizzazione è forse imputabile alla tecnologia dei media, che causa una "intensificazione della coscienza" (Robertson, 1999). Questo sviluppo permette una partecipazione vicina e istantanea agli eventi del mondo nell'intimità di ogni soggiorno munito di un apparecchio TV. La "partecipazione virtuale" a eventi come guerre, disastri naturali e drammi politici in altre parti del mondo risveglia la coscienza di colui che guarda, facendo sì che la solidarietà, per lo meno momentanea, si estenda ben oltre i confini nazionali e culturali, come dimostrato dall'ondata di aiuti per le vittime della carestia africana promossa da Band Aid o dalle azioni di soccorso spontaneo per gli orfani rumeni o cinesi. Eventi distanti, vite distanti diventano, tutto a un tratto, un problema che non può più a lungo essere esternato emotivamente con le difese psicologiche abituali che tracciano salde linee divisorie tra "loro" e "noi".

Al tempo stesso, la globalizzazione e l'espansione delle potenziali responsabilità a livello sovrastatale sono accompagnate da un indebolimento e da una ristrutturazione dei vincoli tradizionali di solidarietà a livello di Stato subnazionale. La diagnosi di Beck di uno scatenato processo di modernizzazione che sta oltrepassando e superando il suo stesso sistema di coordinate (Beck, 2000) dipinge un quadro della "detradizionalizzazione" della cultura e della coscienza basata sulla classe, sul genere e sui ruoli della famiglia. Le persone non hanno più aspettative stabili riguardo il cammino che prenderanno le loro vite e le loro carriere, ma partecipano a una serie di esperienze (disoccupazione, merci di lusso, viaggi ecc.) che sembrano distribuite casualmente al di là delle divisioni in classi, nella "lotteria della vita" in cui gli individui devono calcolare i propri rischi. Gli obblighi familiari, i ruoli dovuti al genere e all'età, le tipologie di contatti sociali non possono più ricorrere a un modello chiaramente discernibile

che forzi di continuo gli individui a compiere le proprie scelte. Il bisogno di tali scelte e il senso di gratificazione per avere preso decisioni di successo promuovono tendenze narcisistiche che vengono per di più sfruttate da interessi commerciali in tutti i settori della vita, in particolare in quello del tempo libero. I risultati sono maggiori disuguaglianze sociali, aggravate dal fatto che le tradizionali "solidarietà difensive" in termini di vincoli di parentela, di classe sociale o di organizzazioni del lavoro stanno perdendo rilevanza e influenza (Taylor-Gooby, 2001).

Sopraffatti dalla necessità di dover compiere scelte continue, i membri delle società moderne sono tentati di rifugiarsi in certezze che si presentano come "fattuali" (ad esempio la biologia delle differenze sessuali o di altre determinanti genetiche, la fisiologia dell'etnicità), o in forme di comunità che cercano di resuscitare enclavi nostalgiche all'interno di un panorama sociale digitalizzato e industriale, desolato e impersonale, o che costruiscono identità dalle "radici" comuni come tribù e nazioni (Taguieff, 1990). Il rinnovato aumento del nazionalismo e l'importanza crescente dell'etnicità come punto di riferimento dei discorsi politici sono indicatori di questa ambivalenza fondamentale e della apparente attrattiva di tali soluzioni reattive.

Sembra esserci una corrispondenza tra le incertezze che si presentano agli individui nella ricerca delle loro personali identità e quelle che caratterizzano l'arena politica nella definizione dei limiti delle nostre responsabilità collettive nazionali e internazionali. In altre parole, le istanze di identità e solidarietà rivelano il loro legame comune nei termini di una rinnovata priorità data alle identità collettive sulle espressioni di identità individuali e autoscelte, proprio quando le politiche sociali si stanno muovendo per separarle, favorendo forme estreme di individualismo. La ristrutturazione neoliberale del welfare state in tutta Europa (Mishra, 1990; Squires, 1990; Pierson 1994; Jessop, 2000b) mira allo smantellamento del consenso al welfare forgiato nell'esperienza dell'ultima guerra mondiale, considerato il completamento della fondazione della piena cittadinanza (Marshall, Bottomore, 1992) (cfr. cap. 8). Il consenso al welfare state ha significato che, a dispetto di tutte le differenze nei regimi welfare (Esping-Andersen, 1990; Leibfried 1992), lo Stato aveva un ruolo nella creazione della solidarietà sociale non solo come mezzo per assicurare una maggiore uguaglianza, ma anche come fonte della sua stessa legittimazione attraverso la conquista della lealtà dei propri cittadini. La cittadinanza sociale completa quel contratto sociale su cui si fondano gli Stati-nazione per portare la relazione tra Stato e cittadini nella sfera degli

9 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

interessi "privati" quotidiani del mantenimento del benessere e di uno standard di vita sostenibile, rendendo perciò la cittadinanza un elemento tangibile di contatto e interazione tra la sfera pubblica e quella privata (Flora, 1986). Il graduale ritiro dello Stato da questi accordi e la tendenza a privatizzare le misure del welfare, e quindi i rischi sociali, significano, in sostanza, sostituire i contratti sociali con quelli privati e che, in questo tipo di relazioni sociali, il principio su cui si basa la solidarietà, in genere, diventa incerto e inattendibile. Le reti già esistenti di solidarietà sono state frammentate al di là dei limiti ritenuti fino a questo punto politicamente accettabili per il mantenimento di un grado tollerabile di inuguaglianza all'interno di un sistema di welfare (Taylor-Gooby, 2001). Lo Stato cambia il suo ruolo, passando dal "provvedere" all'"attivare" (Lorenz, 2001b; Dahme, Wohlfahrt, 2002; Esping-Andersen, 2002; Dahme, Otto, Trube, Wohlfahrt, 2003), alterando le condizioni della solidarietà che da "assicurate collettivamente" diventano "meritate individualmente". Ciò trasforma il welfare in una serie di obblighi rivolti principalmente a istituzioni private come la famiglia, la comunità o le compagnie di assicurazione commerciali (Culpitt, 1992).

Queste incertezze sui confini specifici della solidarietà e della responsabilità nazionale, nonché dei loro principi fondamentali, riconducono proprio alle radici storiche dello Stato-nazione europeo e alle premesse che hanno guidato il suo sviluppo. Si dimostrerà in seguito che le incrinature fondamentali e le contraddizioni irrisolte di queste premesse, che davano origine a una ideologia di nazionalismo mescolata al razzismo, stanno ora contribuendo alla frammentazione della solidarietà. Punto focale dell'instabilità dello Stato-nazione e quindi della debolezza del welfare state è l'incapacità di fondo di adattare la diversità culturale, etnica e anche psicologica all'interno di una struttura di uguaglianza e di giustizia sociale.

Il processo di integrazione europea è tormentato, dunque, da un'ambiguità parallela che sta dando vita a un insieme inconciliabile di contraddizioni sui quali il progetto di espansione rischia di colare a picco. Malgrado (o a causa del) l'ammonimento di non dichiarare l'Unione Europea uno Stato *de facto* (Delanty, 1995), il processo di integrazione europea ha molte somiglianze con quello dello sviluppo degli Stati-nazione europei messi di fronte al compito di unire regioni culturali e sistemi di fedeltà politica diversi. L'organizzazione di un sistema di solidarietà sociale condiviso tra le nazioni d'Europa è un fattore centrale in questo processo, proprio come lo è stato nella storia della nascita degli Stati-nazione con un ritardo di tempo simile che fa apparire le politiche sociali europee un

ripensamento rispetto alle politiche economiche, un ripensamento vitale, però, per la legittimazione del progetto (Leibfried, Pierson, 1994). Ciò che è a rischio (e aspetta quindi l'attiva partecipazione di coloro che operano alle radici dei problemi sociali interculturali) è se le politiche sociali dell'Unione Europea riprodurranno in definitiva i principi nazionalistici caratteristici del welfare nazionale o se potranno fare ricorso all'esperienza nazionale e far quadrare la diversità con l'uguaglianza in una forma di cittadinanza europea con basi nuove e praticata attivamente (Pieterse, 1995).

Nell'ambito di questi processi sono in competizione due strategie di definizione dei confini della solidarietà, dell'identità e quindi della cittadinanza, ognuno con la propria storia negli sviluppi dello Stato-nazione e ognuno con il proprio carico di problemi (Bauman, 1995). Uno è il tentativo pragmatico di riconoscere che la forma e i contenuti di ogni identità collettiva sono, in qualche misura, arbitrari e rappresentano un problema di scelta collettiva. Le persone o le società scelgono, per contrattare reciprocamente, la forma di mutua solidarietà che non richiede alcuna base "sostanziale" alla loro identicità innata, ed è in questo senso indifferente o indipendente dalla loro identità personale. Questa posizione accetta il presupposto che tutti i confini siano storicamente contingenti e tratta identità e obblighi come un problema di pragmatismo e di convenienza assicurato dai contratti. Tale soluzione liberale sembra adattarsi a una conformazione mentale moderna, che tiene in gran conto la libertà rispetto ai vincoli tradizionali. Le sue limitazioni sono, comunque, rappresentate dal fatto che la solidarietà negoziata in un modo così "incondizionato" può sempre essere ritrattata, le regole possono cambiare, gli obblighi, ad esempio nel contratto intergenerazionale sulle pensioni, possono essere cancellati da un mutamento di alleanze politiche. L'approccio civico, liberale sembra incapace di accogliere un bisogno psicologico di continuità, di sostanza al di là dei simboli e delle norme culturali unificanti e di identità collettive. Il suo formalismo riduce l'uguaglianza a una rivendicazione simbolica che non solo lascia irrisolta la questione delle differenze sostanziali e delle ineguaglianze esperite derivanti da quelle, ma incoraggia attivamente il gioco competitivo e libero di interessi come costitutivo dell'identità formale in tal modo fondata.

L'altra, la soluzione "essenzialista" per creare un'identità comune, si concentra sulla definizione di un "nucleo comune" e non perlustra i perimetri esterni negoziati, ma il "centro" in cui l'identità comune può essere ancorata o piuttosto "scoperta" come "data" (in natura o per discenden-

10 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

za) prima della negoziazione politica. La concordanza con questo nucleo di caratteristiche essenziali prevale quindi sull'appartenenza al tutto ed è incondizionata per quelle considerate come "appartenenti" alla solidarietà. Questo approccio ha un'attraente semplicità e "naturalezza" nel promettere il rafforzamento dell'identità sostanziale e dell'uguaglianza al suo interno. L'appartenenza alla medesima nazione era, in verità, associata all'aspirazione di mettere fine alla discriminazione di classe e di regione, e il nazionalismo fondava molto del suo fascino su questa promessa. Comunque, a un più attento esame, tutti questi "essenzialismi" risultano essere delle finzioni, dei miti costruiti per fini politici, e smentiscono la loro apparenza di stabilità e continuità. Inoltre, la solidarietà degli "inclusi" lascia da parte, immancabilmente e nel modo più severo, chi manca di tutte queste caratteristiche essenziali, poiché non gli offre alcuna possibilità di "entrare" e di appartenere mai pienamente.

Come verrà mostrato, nello sviluppo degli Stati-nazione europei furono portate avanti entrambe le strategie, di cui la seconda predominerà sotto forma di nazionalismo. Nella valutazione della funzione sociale dell'educazione e dei servizi sociali, è importante che essi abbiano avuto un ruolo principe nella realizzazione di queste strategie e siano perciò coinvolti nella trasmissione di valori riguardanti la natura della cittadinanza e le condizioni dell'"appartenenza". Il concetto di nazione contiene in sé la fondamentale, e per molti fatidica, ambivalenza tra i due approcci a una identità collettiva (Hroch, 1985) e comporta il costante pericolo di una risoluzione razzista di questa tensione.

Nel tracciare la storia degli Stati-nazione europei, Hobsbawm (1999) distingue tra una versione "rivoluzionario-democratica" della nazione, che enfatizza la forma del contratto tra cittadini liberi e indipendenti come base dei loro diritti, associata con la Rivoluzione francese, e una versione "nazionalista", che costruisce coesione e integrazione su un "retaggio culturale comune", come nella tradizione italiana o tedesca. La costruzione rivoluzionaria della nazione non contava e non poteva contare su una nozione preesistente di omogeneità culturale o di "purezza" etnica di un popolo; al tempo della Rivoluzione francese solo circa il 50% della popolazione parlava francese (Balibar, 1985) e il "contratto sociale" negoziato tra i cittadini affermava esplicitamente il diritto "a essere differenti" (in termini di religione o stile di vita), pur enfatizzando molto di più l'uguaglianza giuridica come base dell'unità nazionale. Ciò che univa la nuova nazione francese non era tanto il passato comune, ma un compito comune, la fine dei privilegi tradizionali. Ciò nonostante, l'eterogeneità culturale divenne

presto un problema per i rivoluzionari francesi quando minacciò la stabilità, e la cittadinanza fu effettivamente molto di più che una pura formalità: essa venne presto condizionata alla conoscenza della lingua francese e perciò all'essere in grado di partecipare alla "cultura francese ufficiale", un criterio di "collettivismo culturale e civile" (Greenfeld, 1992) che ha ancora un enorme potere integrativo nella Francia attuale (Brubaker, 1990).

Nel riordinamento fondamentale della mappa politica dell'Europa continentale che seguì le guerre napoleoniche, fu una curiosa mescolanza di criteri mitico-ideologici ed economico-razionali che si impose per determinare i contorni territoriali di tutte quelle nuove entità politiche che divennero poi il Belgio, la Danimarca, la Grecia, i Paesi Bassi, la Norvegia, il Portogallo, la Svezia, la Spagna e più tardi l'Irlanda, entità politiche che non erano esistite prima, almeno non in quella forma. Gli Stati-nazione non erano in alcun modo il prodotto di mere aspirazioni culturali, ma dovevano essere abbastanza estesi da essere economicamente vitali, secondo i famosi dogmi di Mazzini (Hobsbawm, 1999), così che non ogni desiderio di indipendenza nazionale, formato dai movimenti nazionalistici e romantici sulla scia della resistenza antinapoleonica, riuscì a essere soddisfatto. Comunque, tutte queste identità nazionali che furono viste come la base degli Stati-nazione (ma che in realtà erano i prodotti dell'istituzione della sovranità politica) furono ispirate da due principi dominanti: la differenza nei confronti di una cultura vicina (svedese/norvegese, spagnola/portoghese, danese/tedesca, francese/olandese ecc.) e la rivendicazione dell'"antichità" della propria cultura (Hroch, 1993).

Nel corso del XIX secolo, le società europee si fondarono sempre di più sul principio nazionale (Balibar, 1996). «Il nazionalismo giocò il ruolo di giuntura nel collegare insieme Stato e società» (Bauman, 1992b, p. 683). La versione "nazionalista" dello Stato-nazione, scegliendo come proprio principio unificante un'essenza culturale comune, sempre più genetica, e un passato comune, si costituiva come modello dominante in Europa, esemplificato dai progetti nazionali di unificazione di stati quali l'Italia e la Germania. In entrambi questi paesi l'amalgamazione interna di diversi regni – ognuno con la propria storia, con le proprie tradizioni, con i propri dialetti all'interno di uno Stato-nazione – richiese considerevoli sforzi intellettuali ed educativi, tanto che Massimo D'Azeglio, uno dei principali architetti ideologici dell'Italia unita, poté dire all'apertura del primo parlamento italiano: "Abbiamo fatto l'Italia, ora dobbiamo fare gli italiani", e simili "sforzi formativi" si misero in atto in tutti i nuovi Stati-nazione. La monarchia austro-ungarica e l'impero russo furono probabil-

11 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

mente le uniche grandi entità continentali che riuscirono a resistere all'identificazione emergente di nazione e Stato (nel caso dell'Austria sino alla fine della Prima guerra mondiale, e in quello della Russia fino al 1990). Eppure, in questi paesi, i movimenti di indipendenza nazionali, ispirati dalle campagne intellettuali romantiche per la ricerca delle "radici culturali" e spronati dalle nuove élite politiche che percepivano opportunità di potere, non poterono, alla fine, essere frenati sufficientemente da tali colossi multiculturali e multietnici a causa della loro struttura dispotica, che non lasciava spazio alla negoziazione democratica della diversità culturale all'interno di una struttura di uguali diritti.

Contrariamente all'impressione nutrita dai nuovi Stati-nazione che la loro forma politica moderna (e l'associata rivendicazione territoriale) fosse la manifestazione di un destino storico, una realizzazione di antichi sogni che stavano giusto aspettando il loro momento nella storia, lo Stato-nazione europeo non è il prodotto dell'unità e della purezza culturale o etnica. Piuttosto «è lo Stato che fa la nazione e non la nazione che fa lo Stato», come il "liberatore" polacco Jozef Pilsudski rimarcò esplicitamente (cit. in Horsman, Marshall, 1994, p. XVIII). Molte lingue nazionali, ad esempio, dal greco moderno all'italiano, al ceco, al fiammingo e al rumeno, furono o "rielaborate" da versioni dialettali diffuse – ma non standardizzate – o purificate ed elevate dallo stato di dialetti a quello di lingue ufficiali attraverso gli sforzi di accademici e filologi. In altre parole, la nazione e tutti i meccanismi per la sua costituzione e conservazione sono fenomeni completamente moderni, che nascondono i loro tratti moderni in forme e simboli "tradizionali". Ciò comporta un'ambiguità fondamentale che, di tanto in tanto, impedisce lo sviluppo di processi politici, a livello pubblico e di società civile, capaci di rispondere alle sfide di integrazione di identità e tradizioni culturali diverse in modo aperto e democraticamente responsabile.

Verso la fine del XIX secolo, il nazionalismo divenne il mezzo predominante per consolidare e assicurare le nuove entità politiche degli Stati-nazione europei, i cui confini erano notoriamente difficili da giustificare "su basi storiche". L'alleato cruciale in questo progetto nazionale, e in verità nell'opinione di alcuni storici (ad es. Hobsbawm, 1999; Balibar 1996) la forza trainante, fu il capitalismo industriale che derivava il suo potere di conquista dal concetto di "economie nazionali" in competizione tra loro (Wallerstein, 1996). Anche in paesi come la Gran Bretagna, dove l'ideologia prevalente era il liberalismo, lo Stato aveva un ruolo essenziale nel dare all'iniziativa privata il supporto e la protezione richiesti in aree di

vitale importanza come l'istruzione e, più gradualmente e con riluttanza, i servizi sociali. Entrambi però arrivarono a essere riconosciuti come strumenti fondamentali del controllo sociale, che poteva essere esercitato per assicurare il buon comportamento, la "fedeltà delle masse" e il loro impegno alla causa nazionale, impegno che sembrava minacciato soprattutto dall'intrinseco internazionalismo del movimento dei lavoratori. Questa strategia consentiva agli affari di superare i confini di tradizioni e territori in modo da soddisfare i propri interessi capitalistici, prima manifestazione delle tendenze globalizzanti del capitalismo e degli effetti di divisione che lo accompagnano.

Quando il nazionalismo cominciò a dominare l'agenda politica dello Stato-nazione, la "componente emancipatoria" dell'idea che aveva ispirato, e continuava a ispirare, molti movimenti di liberazione nazionali, la lotta contro «il dominio arbitrario di principi e piccole élite aristocratiche» (Mommsen, 1990, p. 215), diede vita a nuove forme di potere esercitato attraverso l'egemonia di una "cultura nazionale". La cultura nazionale divenne non solo un simbolo ideologico di superiorità esteriore sulle "culture rivali", ma anche uno strumento di dominio interno sulle minoranze etniche e culturali del proprio paese (*ibid.*). I mezzi per legittimare e sostenere questa presunta superiorità andarono presto oltre agli argomenti culturali e alla creazione di un linguaggio comune per incorporare nuovi mezzi di affinità ed esclusione. È in questo contesto che, allo scopo di sostenere l'uniformità della nazione, veniva presentata la "finzione di secondo grado" di una razza comune (Balibar, 1996). Nel fondare lo "stare insieme" di una nazione non primariamente nella solidarietà (che richiede un atto di volontà da parte degli individui) ma nella "terra e sangue", in qualcosa in cui siamo nati, si rimuove l'appartenenza dalla sfera della scelta (Bauman, 1992b). L'identità collettiva diventa destino, garantito con riferimenti alle scoperte della scienza moderna. Il darwinismo e le prime speculazioni scientifiche sulla genetica furono utilizzati per montare una penetrante ideologia razzista che, convenientemente, colmava le lacune lasciate dall'evidenza scientifica con un'ideologia mascherata da scienza. Laddove la superiorità della razza bianca su quella nera non può essere basata su un'evidenza biologica, subentra l'argomento culturale: la rivendicazione della grandezza della propria "civiltà" si prova attraverso il suo levarsi alla dominazione imperialista del mondo. In realtà, questo tipo di razzismo, provato e sperimentato all'interno del contesto coloniale, servì alle élite di potere all'interno dell'Europa stessa per classificarsi come superiori a quelle, ad esempio, del popolo ebraico, zingaro o

12 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

irlandese e certamente superiori al substrato di un "residuo" di società definito attraverso il suo comportamento "deviante". La "sostanza", che si presumeva costituisse una nazione europea, cambia, passando dai criteri politici a quelli culturali ed eventualmente etnici o razzisti (Miles, 1989) e producendo un collegamento particolarmente letale di nazione e razza, come nel caso del nazionalismo tedesco e del nazismo.

All'interno di questa struttura ideologica lo Stato-nazione europeo dipendeva, per la sua stabilità, dalla creazione di omogeneità, e nella produzione di questo conformismo culturale si avvaleva dell'assistenza ideologica del nazionalismo, le cui dinamiche espansero globalmente il progetto di Stato-nazione e le cui energie aggressive traboccarono oltre le sponde dell'Europa per raggiungere gli angoli più remoti del mondo sotto forma di colonialismo. L'agenda politica del colonialismo eccedeva la "necessità economica" generata dalle tendenze espansionistiche del capitalismo nel perseguimento ideologico di volere civilizzare il mondo (Fryer, 1984). Il dominio coloniale divenne un paradigma per nuove forme di controllo sociale interno che permetteva all'esercizio di potere di essere reclamizzato come "il miglior interesse dei dominati". A livello mondiale, inoltre, l'egemonia culturale legittimava la nozione di cultura dominante "a casa", sia che si manifestasse nel sistema educativo e nell'amministrazione dello Stato, sia nella prova e nel perfezionamento di metodi di sviluppo della comunità che divennero uno degli strumenti del servizio sociale. La cultura europea era "destinata" a dominare il mondo, tale è la logica di "progresso" cui si conformava.

All'interno della logica di progresso e superiorità, il razzismo trovò la sua nicchia particolare nelle politiche economiche, culturali e nazionali dell'Europa moderna, mentre le forme aggressive di nazionalismo gli fornirono un ricco substrato nutritivo. Ciò avveniva perché la fede nel progresso trovava un proprio limite laddove l'incorporazione dei "nativi" e delle loro tradizioni nei sistemi delle credenze occidentali o non funzionava (a causa della loro "ostinata resistenza") o poteva trasformarsi in una minaccia per la superiorità bianca (a causa della loro "abilità a imparare"). Il dominio coloniale mise alle corde certi aspetti delle altre culture che aveva sperato di controllare e legittimare con argomenti razzisti laddove ciò aiutava a mantenere confini chiari, e creò strutture politiche e amministrative separate per razza (ad es. "i capi tribali" in Africa), aprendo la strada a elaborati sistemi di apartheid (Miles, 1989). In questo modo il colonialismo utilizzava l'incontro con il continente nero e le "società primitive" per creare la "persona nera" come l'"altro" archetipico, proprio

per sottolineare una distanza fondamentale, essenziale tra popolazioni superiori e inferiori in generale. Così facendo, univa anche le disparate caratteristiche dell'"essere bianco" in un insieme coerente caratterizzato dalla sua intrinseca e inattaccabile superiorità (Said, 1998). Il razzismo serviva a eliminare le basi culturali, soggettive e, in definitiva, arbitrarie della costruzione della differenza e della superiorità, e per cancellare tutti i dubbi e le incertezze persistenti con "fatti" confutati dalla scienza. Esso divenne un mezzo per evitare discussioni e dibattiti, e quindi un modo per continuare (e dunque sovvertire e corrompere totalmente) il progetto educativo di unificazione culturale dello Stato-nazione con altri mezzi, quelli dell'oppressione. Da quel momento, i metodi educativi e di socializzazione fondati sulle nozioni date per scontate di "nazionale" poterono contare su argomenti razzisti. Una volta provata e testata nelle colonie, questa formula educativa dominò anche le politiche sociali educative interne.

I nascenti Stati-nazione erano potenzialmente tanto eterogenei quanto le colonie e avevano bisogno di integrazione e stabilità in vista delle accentuate divisioni sociali create dall'industrializzazione. Essi dipendevano da strumenti di stabilizzazione di cui la concessione di limitati diritti di cittadinanza politica erano un lato, mentre l'altro era rappresentato dalla graduale espansione di misure educative e sociali volte ad assicurarsi la lealtà dei propri cittadini. Gellner si spinge fino a postulare che queste culture nazional-universali, che divennero i segni caratteristici delle nazioni, fossero un requisito essenziale dell'industrializzazione. Un moderno Stato industriale può funzionare unicamente con una popolazione intercambiabile, mobile, alfabetizzata e culturalmente standardizzata (Gellner, 1997).

Questo esercizio di standardizzazione non era limitato alla creazione di un sistema educativo obbligatorio, sebbene nella maggior parte dei paesi industriali ciò avesse rappresentato un precedente. L'intero progetto per la creazione di un'eredità nazionale di comportamento standardizzato, che doveva rappresentare il momento fondante di una cultura nazionale, divenne il criterio attraverso cui poteva essere deciso chi apparteneva alla nazione, non solo per quanto riguardava gli stranieri. In parallelo con il sistema scolastico, l'organizzazione sociale sia della sfera pubblica sia di quella privata utilizzava il patriottismo come propria ispirazione e legittimazione: lo sport diventò lo strumento attraverso cui non soltanto poteva essere migliorata la salute fisica della nazione (maschile) in funzione della preparazione alla guerra, ma divenne anche un centro per la propaganda del fervore naziona-

13 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

le, un mezzo per incorporare la popolazione giovane da sempre considerata fonte potenziale di instabilità e disaffezione. "Vater Jahn", l'ideologo capo degli sport nazionali tedeschi durante il XIX secolo, si esprimeva così: «I diritti dei cittadini dipendono dall'attività di tali cittadini. Perde i suoi diritti chi diserta la propria bandiera, disonora la propria patria nei paesi stranieri, o perde la ragione» (cit. in Greenfeld, 1992, pp. 369 s.).

A livello di società civile, la filantropia e le innumerevoli organizzazioni di beneficenza realizzarono una "crociata" senza precedenti contro la povertà, nell'ambito di uno sforzo nazionale volto al recupero delle persone dai margini della società, salvando chi era rimasto arenato di fronte alla marea montante del progresso nazionale (Fraser, 1973; Wendt, 1985). Il lato borghese del movimento femminista del XIX secolo trasse molte delle sue energie dal patriottismo. La filantropia aiutò a esprimere il desiderio delle donne di avere un ruolo riconosciuto pubblicamente negli affari della nazione (Rowbotham, 1977), un ruolo equivalente a quello che gli uomini erano chiamati ad assumere attraverso il servizio militare (un caposaldo essenziale per la formazione della nazione).

L'incorporazione delle masse nello Stato-nazione non era in alcun modo incondizionato. Il processo operava a livello sociale con lo strumento ottuso e spesso brutale della distinzione dei "meritevoli" dagli "immeritevoli", distinzione usata anticamente come categoria morale per limitare la solidarietà e gli obblighi morali, ma ora rinnovata in una forma "moderna" come uno strano mix di criteri funzionali ed etici. Incominciò a essere messo in atto un sistema binario, che accettava solo identità unitarie distinte in modo chiaro e scientifico. Le istituzioni morali dello Stato, le scuole, le *workhouses* e le prigioni, erano esse stesse "esempi in costruzione" del punto di demarcazione tra un comportamento accettabile e uno inaccettabile. Questo confine divenne incerto quando permise al "tipo di persone sbagliate" di essere punite o escluse, o piuttosto quando il "tipo di persone sbagliate" godeva della protezione della società. Gli sforzi caritatevoli di tutte le nascenti società di welfare dell'età vittoriana, in Gran Bretagna e in quelle parti dell'Europa che ne seguivano il cammino industriale, avevano un significato tanto pratico quanto simbolico per il consolidamento dello Stato-nazione (Jones, Novak, 2000). Essi mostravano che i confini dello Stato-nazione passavano attraverso ogni comunità e ogni famiglia, nel senso che la cittadinanza e l'appartenenza alla società dipendevano dalla volontà di essere membri adeguati e degni di quell'entità. In definitiva, il welfare e i servizi educativi stabilivano i confini della solidarietà nelle moderne condizioni delle società industriali, dove

le comunità tradizionali, i legami familiari e le parentele erano state travolte dal massiccio rivolgimento della mobilità sociale e geografica. La nazione costruiva la propria identità attraverso questi sforzi educativi, non lasciando al caso la socializzazione della propria gioventù, creando e rafforzando confini interni di comportamento accettabile e standardizzando questi criteri. Come afferma Balibar, la scolarizzazione è il principale elemento istituzionale che produce senso di appartenenza etnica, sotto forma di comunità linguistica (Balibar, 1993).

A causa di questo meccanismo, gli operatori dei servizi sociali ed educativi emergenti rimanevano impigliati nella carovana nazionale, sia che operassero nella sfera pubblica che in quella privata. Ciò che per molti rendeva oscuro il loro ruolo nell'agenda nazionale, in quel momento, era che essi pensavano di operare non da una posizione apertamente politica, ma da una prospettiva di autonomia professionale e di "neutralità". La professionalizzazione era vitale per la legittimazione delle loro funzioni, dal momento che lo Stato, come Stato moderno, propendeva a reclamizzare la propria "attrattiva", e quindi le proprie condizioni di solidarietà, non attraverso la coercizione e l'autorità arbitraria, ma tramite il principio della razionalità. La partecipazione al progetto nazionale, scegliendo di "comportarsi bene", doveva essere vista, in ultima analisi, come funzione della ragione e coloro che fallivano nell'esercizio di queste scelte razionali erano o menomati nelle loro capacità mentali (nel qual caso necessitavano di cure) o mancavano di discernimento (nel qual caso avevano bisogno di istruzione). La razionalità, dunque, doveva informare di sé, in modo assoluto, i metodi e i principi applicati dai professionisti che operavano nei servizi educativi e terapeutici, e soltanto l'uso di questi metodi, sviluppati in un processo di riflessione sistematica e scientifica, poteva attribuire legittimità alla loro azione.

Per le professioni sociali, l'affidamento ai principi razionali dell'intervento rappresentava uno strumento ambiguo. Da un lato, esso aiutava a superare le vestigia del moralismo che aveva caratterizzato la fase pionieristica dei servizi sociali, dove i volontari cercavano di insegnare in modo paternalistico ai poveri come gestire meglio i loro affari. L'individualismo implicito in questa forma di razionalismo strumentale, la metodologia diagnostica di ogni caso in base alle sue particolari circostanze, agiva anche come limite contro l'integrale stereotipizzazione e la condanna di intere categorie di "popolazioni problematiche" definite inferiori. Dall'altro lato, però, esso operava con principi e valori di "normalità", derivati per lo più da nozioni positivistiche di salute mentale e adeguamento sociale,

14 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

che concedevano poco spazio a un discorso culturale sui significati soggettivi delle "differenze". Anche i modelli marxisti di intervento sociale rivoluzionario, di cui esistevano "esperimenti" sporadici nel lavoro giovanile e in alcuni progetti abitativi in molte parti d'Europa all'inizio del XX secolo (Lorenz, 1995b), erano costruiti intorno a un modello stabilito di uno stato desiderato di società che sembrava dimenticare le prospettive del genere e dell'etnia.

Negli anni venti e trenta i servizi sociali si sviluppavano abbastanza rapidamente in tutti i paesi europei grazie all'aumento diretto del supporto statale. Mentre gli assistenti sociali subivano sempre più direttamente il controllo dello Stato, il valore della neutralità dimostrava nel modo più catastrofico la propria cecità nei confronti del suo cattivo uso politico nella Germania di Hitler, il cui regime aveva elevato il nazionalismo allo *status* di strumento politico centrale non solo per i propri programmi esteri, ma anche per quelli di politica sociale. La maggior parte dei paesi europei occidentali (e anche gli Stati Uniti) aveva simpatizzato con le soluzioni tecniche e razionali ai problemi sociali suggerite dalla neonata scienza della genetica promossa dalle varie società di eugenetica, che propugnavano la sterilizzazione qualora ci si fosse trovati in presenza di un gran numero di condizioni mediche considerate ereditarie (Proctor, 1988). Nonostante un'evidenza scientifica molto tenue, un'ampia serie di infermità mentali e di disabilità, che includeva l'alcolismo e l'epilessia, era considerata avente base genetica e si giudicava che, se la scienza non poteva curare queste malattie nella presente generazione, poteva almeno prevenire che esse gravassero su quelle future. Il nazismo si impadronì avidamente di queste idee e appena giunse al potere, nel 1933, decretò, come uno dei primi atti della legislazione, una legge che permetteva e promuoveva la sterilizzazione involontaria, ove necessaria, di persone in condizioni giudicate ereditarie (Klee, 1985).

L'urgenza e la velocità con cui questa legge fu approvata evidenziano la sua funzione ideologica centrale all'interno della politica sociale nazista, che mirava alla completa separazione tra coloro che erano degni di appartenere allo Stato nazionalista e il resto indegno (Lorenz, 1995b). Il nazismo non si fermò a una segregazione fisica simbolica, parziale e temporanea; mascherando la sua ideologia da scienza, spazzò via il "sentimentalismo delle mezze misure", vincolato agli "scrupoli morali", e procedette a una costante e consistente selezione e segregazione in tutte le sue politiche con la sterilizzazione, l'incarcerazione nei campi di concentramento e con lo sterminio della "vita indegna" nella scellerata "soluzione finale". Il razzismo delle politiche sociali naziste contro i "membri deboli della società" scorre in parallelo e, al tempo stesso, diventa indistinguibile dal razzismo perpetrato contro gli ebrei, i rom, i sinti e le altre minoranze. La "pulizia etnica", culminata nell'Olocausto, divorò non solo milioni di persone classificate inferiori per razza, ma anche migliaia di bambini, donne e uomini definiti "forme inferiori di vita" a causa delle loro disabilità, della loro omosessualità o forse delle loro condizioni sociali di vagabondi o delinquenti (Aly *et al.*, 1985). Tutto ciò non fu il funesto ripensamento di un regime che perdeva ogni ragionevolezza nella disperazione di una guerra che esso stesso aveva scatenato, ma l'adempimento deliberato, calcolato e preparato di un disegno politico complessivo che vide il suo apice nel nazionalismo.

Il meccanismo di segregazione e sterminio era mosso non solo dalle persone che avrebbero commesso l'atrocità finale di uccidere, ma anche da quegli "esperti" che avrebbero assistito nel "tracciare la linea" tra i "degni" e gli "indegni" in virtù delle loro abilità diagnostiche. In questo modo insidioso fu coinvolta nel sistema un'intera serie di professioni: dottori, assistenti sociali, ispettori sanitari, personale di assistenza, insegnanti e molti altri fornirono le prove per i tribunali in modo che questi, in una farsa di legalità, potessero emettere ordini, ad esempio negare certificati di matrimonio a persone che rappresentavano una "minaccia" per la salute della nazione, o per la sterilizzazione forzata o per l'ingresso nelle istituzioni. Il sistema faceva affidamento su tutti i rapporti di casi registrati dal personale welfare, nei quali venivano elencate le storie familiari di epilessia o alcolismo e valutate le possibilità di riabilitazione di delinquenti o di bambini con difficoltà di apprendimento. Adempiendo al loro compito professionale con atteggiamento di neutralità e distacco scientifico (specialmente dopo che i lavoratori "non conformi", "attivi politicamente" erano stati licenziati o imprigionati), essi non si sentivano responsabili delle conseguenze delle loro valutazioni e potevano non essere consapevoli di tutte le implicazioni che il loro lavoro aveva nel "contesto nazionale" (Otto, Sünker, 1989; Kappeler, 2000). Questo esercizio diagnostico non era solo provvisto di servizi statutari; le principali organizzazioni assistenziali volontarie della Germania, a eccezione di quella socialista, continuarono a operare sotto il nazismo, a condizione però di "sostenere la causa nazionale". Mentre alcuni individui e alcune organizzazioni opposero resistenza – anche a rischio personale – tutte le istituzioni della società civile tedesca, incluse le chiese e i loro servizi assistenziali, *de facto* supportarono le politiche nazionali, desensibilizzate dal fatto che, visto da una prospettiva

15 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

funzionale, questo sistema sembrava semplicemente continuare, e perfezionare, l'incorporazione del welfare nell'interesse nazionale, che poco tempo prima era stato il proposito dello Stato-nazione (Schnurr, 1997).

Dopo la sconfitta del nazismo, i programmi per la "ricostruzione democratica" promossi dalle Nazioni Unite, dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna ebbero molto esplicitamente come obiettivo i servizi assistenziali e il loro personale allo scopo di rieducarli a un "approccio democratico". Essi però ignoravano l'elemento di "valore della neutralità scientifica" come catena fatale dell'anti-welfare nazista. I valori si limitarono a fare appello all'autodeterminazione nel *case work*, che divenne il paradigma dominante del lavoro sociale e di quello di gruppo, dove gli stili "democratici", diretti autonomamente, sostituivano le nozioni gerarchiche di leadership di gruppo (per dettagli cfr. Lorenz, 1995b). Questi sforzi, tuttavia, non erano accompagnati da una critica fondamentale del positivismo e della sua funzione nella categorizzazione diagnostica. Non si riconosceva che il male dell'approccio nazista al welfare non derivava principalmente dal suo collettivismo e dall'imposizione di pratiche determinate ideologicamente (che gli assistenti sociali abitualmente sapevano aggirare), ma piuttosto dalla separazione del discorso politico e professionale che impediva ai "lavoratori welfare ordinari" di affrontare pienamente le conseguenze delle loro azioni. Il consenso individualista a un discorso di "patologia sociale" (Mills, 2001), che prevaleva nelle scienze sociali degli anni cinquanta e sessanta, non forniva agli assistenti sociali e ai giovani i mezzi adeguati per lanciare una critica radicale alle agende welfare che continuavano a essere ideologicamente ispirate da assunti nazionalisti.

Questo stato di fatto diventò evidente soprattutto nel campo dell'educazione e del lavoro giovanile e di comunità nei paesi europei, che si confrontava ancora una volta con la diversità culturale in una maniera che ricordava il periodo della fondazione della nazione. Il massiccio spostamento di popolazione causato dalla guerra, combinato alla penuria di lavoratori, aveva reso molti paesi d'Europa destinatari di immigrazione e, dunque, luoghi di una nuova diversità culturale ed etnica. Laddove nei periodi precedenti l'emigrazione era spesso trattata come una sorta di processo di pulizia per ridurre la diversità, spedendo i condannati nelle colonie penali e forzando a lasciare il paese chi potenzialmente poteva creare "problemi sociali", la diversità adesso si presentava alle porte stesse dell'Europa, costringendo lo Stato-nazione a confortarsi con il problema della diversità culturale che esso aveva cercato di spostare (Joppke, 1999) (cfr. cap. 4). Il consenso sul welfare dopo la Seconda guerra mondiale era

stato costruito sul mito che le nuove politiche sociali avevano eliminato la povertà strutturale, cosicché quegli individui e quelle famiglie che non erano ancora in grado di farcela erano viste come persone con "problemi di adattamento", che richiedevano cura o educazione per essere in grado di partecipare pienamente nella società. Un trattamento analogo a quello di coloro di cui si occupavano i servizi educativi e assistenziali era riservato anche ai membri dei gruppi migranti appena arrivati (ad es. dal nuovo Commonwealth britannico, dalle ex colonie francesi o dai paesi mediterranei come *Gastarbeiter* in Germania), che erano considerati bisognosi di aiuto per adattarsi. In verità, "integrazione" e "assimilazione" diventarono gli obiettivi principali dei "rimedi" adottati in tutti i paesi europei (Miles, 1993). Spesso incoraggiate dal desiderio delle stesse famiglie immigrate che i loro bambini adottassero la lingua del paese ospite il prima possibile, queste iniziali strategie miravano a "livellare le differenze", cercando di "elevare i nuovi arrivati agli standard". In tutte queste pratiche sociali la normalità degli standard nazionali rimaneva incontestata o veniva professata con ancora più fermezza.

Il trattamento delle minoranze etniche ha un significato paradigmatico per l'incapacità del servizio sociale, a livello professionale e metodologico, di assumere una posizione critica verso la sua incorporazione nelle agende nazionali in tutti i campi che lo riguardano. Integrazione e assimilazione come metodi per occuparsi della diversità culturale erano principalmente una risposta pedagogica virtuale in tutti i paesi europei, ma non soddisfacevano i loro obiettivi volti a istituire un'"armonia razziale" (Mullard, 1982). Piuttosto essi contribuivano all'interesse dei gruppi etnici minoritari di affermare le loro identità separate, come fu più tardi anche il caso di certi gruppi di utenti composti da persone con necessità speciali. Una seconda fase di risposte, che possono essere classificate come "approcci multiculturali", riconosceva questa autonomia e il valore della pluralità; tante di queste iniziative arrivavano a celebrare la diversità culturale e a suggerire che molte culture "straniere" contenessero una promessa esotica o una verità perduta per la cultura "indigena" e che perciò rappresentassero una fonte di rinnovamento. Questa fase corrisponderebbe a un grado di 'sensibilità culturale e di genere" che, negli anni ottanta, influenzò i discorsi sui metodi del servizio sociale. Queste risposte non riuscirono a occuparsi dei processi effettivi che definivano i confini culturali, etnici e sociali; all'interno dei conflitti, inoltre, il potere agiva non tanto sui contenuti culturali particolari, ma sul loro ordinamento gerarchico (Todd, 1991). In altre parole, alla dimensione politica

16 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

della critica sociale era data insufficiente considerazione nello sviluppo dei discorsi accademici e professionali in risposta alla crescente consapevolezza della diversità culturale, anche se gli effetti della nuova pratica sottolineavano chiaramente la necessità di considerare entrambe le sfere in maniera congiunta, come messo in rilievo nel primo capitolo.

Negli ultimi trent'anni del XX secolo, ai movimenti dei diritti sociali e civili è stato lasciato il compito di iscrivere nell'agenda politica i problemi dell'identità e del diritto a essere differenti, con un interessante parallelo storico con il ruolo che tali movimenti ebbero nell'ultimo periodo del XIX secolo. Con i movimenti sociali come quello pacifista, quello della liberazione delle donne e il movimento ecologista, l'importanza della "società civile" come luogo dell'azione politica tornava ancora una volta alla ribalta. Il loro significato per i processi politici era, prima di tutto, che ognuno di questi movimenti superasse gli interessi riguardanti le politiche nazionali per stringere alleanze internazionali molto forti e immediate, e secondariamente che riuscissero a far definire le loro istanze dai partecipanti attivi ai processi politici. Prima che un qualunque esperto potesse dire a un gruppo di donne o di giovani di colore "che cosa fosse giusto per loro", essi cercavano di definire una propria agenda, arrivando a identificare e a sfidare le strutture di discriminazione che li avevano deliberatamente lasciati fuori dai processi politici.

Per i giovani e il servizio sociale, le implicazioni metodologiche di questa agenda radicalmente cambiata sono di lunga portata, in particolare nel contesto della globalizzazione, che, simultaneamente, incideva sul ruolo dello Stato-nazione e si combinava ai cambiamenti fondamentali che si registravano nelle politiche nazionali di welfare state. In questa panoramica storica, è importante evidenziare che il significato di tale mutamento verso un discorso sui diritti, e la chiave per superare le serie limitazioni dei precedenti programmi, non sta tanto nel trovare un nuovo metodo di servizio sociale, ma nell'analisi più dettagliata e coerente del contesto politico in cui il lavoro educativo, sociale e la lotta contro il razzismo necessitano di essere messi in relazione tra loro (Macey, 1995). In altre parole, solo riesaminando la loro relazione con le agende nazionali, gli operatori nel campo giovanile, del welfare e dell'educazione iniziano la loro ricerca di metodi più appropriati.

L'agenda nazionale, nel contesto delle tendenze contraddittorie sottolineate all'inizio del capitolo, si trova adesso di fronte a un bivio. Da un lato, la sua influenza e il suo potere si stanno indebolendo a causa delle nuove forme di internazionalismo economico, culturale e politico. L'unificazione

europea, i trattati e le convenzioni internazionali, la consapevolezza dei diritti umani universali che comincia a porre standard comuni al di là degli Stati-nazione, tutto ciò rende necessari dei cambiamenti nella concettualizzazione e nella realizzazione del welfare. Molti dei miglioramenti registrati all'interno di gruppi oppressi in alcuni paesi europei sono il risultato diretto degli standard europei o internazionali introdotti per pesare sulla legislazione nazionale attraverso trattati o ordinanze delle corti internazionali, in quello che è stato descritto come il "progetto cosmopolita" (Held, 2002). Dall'altro lato, tanto a livello nazionale che internazionale, stanno diventando evidenti nuove forme di esclusione. Il trattamento dei migranti e di coloro che cercano asilo presso la stessa Unione Europea è diventato molto più selettivo e restrittivo da quando la "fortezza Europa" istituisce controlli nel perimetro intorno al suo territorio in una sinistra analogia con le funzioni della vecchia cortina di ferro (Miles, 1993). Inoltre, la cittadinanza sociale sta diventando sempre più ristretta e condizionata ai beneficiari del welfare che si sforzano attivamente di mostrarsi "meritevoli di supporto". Questi tipi di politiche di consolidamento e protezione rispecchiano sinistramente le strategie di esclusione e di razzismo in base alle quali si sono formati gli Stati-nazione. «L'unificazione per l'Europa», nelle parole di Lyotard (1993, p. 159), a questo punto potrebbe anche arrivare a significare «unificazione dei suoi odi».

E mentre un "nazionalismo europeo" a livello della stessa Unione Europea è forse una possibilità troppo remota, il potere del "nazionalismo nazionale" è diventato di nuovo una voce di rilievo nell'agenda politica, non solo nei programmi esplicitamente di destra e dei partiti neofascisti che hanno visto una spaventosa rinascita in Europa. Per rispondere alle insicurezze causate alle identità personali e collettive dalla globalizzazione, il nazionalismo si promuove come una soluzione sicura che fa ricorso a certezze ragionevoli, popolari all'interno della costruzione di una visione del mondo binaria delle identità: loro/noi, male/bene, nemico/amico. I sentimenti nazionali sono presentati, ancora una volta, come "sentimenti naturali", non necessariamente determinati geneticamente, ma "validi" in quanto garanzia di un senso di appartenenza. L'appartenenza nazionale come sentimento, centrata sempre su un insieme di contenuti dati per scontati, sembra offrire stabilità e continuità laddove le identità sono minacciate dalla frammentazione e dalla discontinuità.

Vista in questo contesto storico, la crisi dell'identità nazionale in Europa non è un prodotto della migrazione e della crescente diversità "imposta". È una crisi della solidarietà collettiva che deriva dall'intrinseca insta-

17 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

bilità della costruzione nazionalista dello Stato-nazione, che, comunque, si manifesta nelle risposte particolarmente vigorose alla migrazione. Segni di questa crisi della solidarietà sono tanto la frammentazione del consenso al welfare, quando alcuni gruppi di cittadini, come i giovani disoccupati, i pensionati o i senza casa, non possono più contare automaticamente su un livello minimo di sostegno garantito dallo Stato, quanto i numerosi conflitti politici dove regioni all'interno degli Stati-nazione – e perfino piccole comunità – spesso rivendicano l'autonomia culturale e anche politica (Wieviorka, 1994a). Questi conflitti vennero esacerbati alla fine della guerra fredda, quando si rifocalizzarono gli interessi politici dall'Est-Ovest all'agenda nazionale e di conseguenza su tutte le ambiguità della solidarietà dello Stato-nazione. Nel tentativo di salvare l'agenda nazionalista, la migrazione e la "minaccia di alienazione culturale" diventarono gli strumenti politici che deviarono l'attenzione sia dalla necessità di una diversità di negoziazione – sempre esistita in ogni Stato-nazione – sia dalla necessità di estendere i confini della solidarietà oltre le frontiere dello Stato-nazione e oltre le "comunità naturali" assunte, immaginate (Anderson, 1994). Razzismo e xenofobia diventarono i sostituti negativi alla capacità di affrontare identità collettive multiple in via di cambiamento e di sviluppo.

Ciò evidenzia anche la necessità del discorso sull'identità antirazzista e nera per andare oltre la nozione data per scontata di "negritudine", che a volte ha condotto a forme oppressive di omogeneizzazione (Gilroy, 1992). Sebbene la strategia di cambiare l'etichetta "nero" da attribuzione razzista ad autoreferenza emancipatoria possa aver rappresentato un passo importante nella lotta del popolo oppresso per rivendicare il diritto all'autodefinizione, essa porta con sé il pericolo di "essenzializzare" la negritudine all'interno di un'agenda dicotomizzata ancora dettata dagli interessi di potere esistenti. A questo riguardo, negli anni recenti, il dialogo internazionale all'interno del dibattito antirazzista è stato molto fruttuoso nel promuovere la decentralizzazione e la de-essenzializzazione di "razza" ed "etnicità" (Rattansi, 1994, p. 58).

Questa critica non nega ai gruppi minoritari il diritto di definire le loro identità e di vedere queste identità rappresentate più visibilmente nelle scuole, nei servizi, nei centri della comunità, nei partiti politici, ma in tutte queste "rappresentazioni" il pericolo della cultura che diventa uno strumento di esclusione e oppressione necessita di essere monitorato sullo sfondo storico dell'esperienza europea con il nazionalismo in costante affinità con il razzismo. Nella ricerca di forme non esclusive, non

repressive di rappresentazione e identificazione, potrebbe essere utile ritornare alla versione emancipatoria ancora poco utilizzata dell'idea di nazione repubblicana e al suo potenziale non realizzato. Tale versione di nazione racchiude in sé una serie di diritti di cittadinanza che stabiliscono gli obblighi reciproci proprio sulla base delle differenze. La necessità di negoziazione, di mettere in pratica il diritto umano all'uguaglianza di tutti membri di una comunità, che è, in definitiva, un postulato politico e non biologico, sorge solo una volta che la diversità è stata pienamente riconosciuta, e il conseguimento di accordi politici e legali, che assicurano tale uguaglianza, diventa la base su cui le differenze culturali, ideologiche e certamente biologiche possono essere riconosciute, valutate e dotate di un significato sociale negoziato.

Nel riconoscimento delle lezioni dateci dalla storia dello Stato-nazione europeo e del bivio che il suo sviluppo sembra avere raggiunto, è necessario rafforzare la funzione politica critica del servizio sociale e della pedagogia sociale. Lo sviluppo degli approcci antirazzisti non è un'istanza per specialisti del servizio sociale con gruppi di minoranza. Antirazzismo è la resistenza che tutti gli assistenti sociali e gli operatori con i giovani possono offrire contro le pressioni a essere inclusi, inconsapevolmente o deliberatamente, in un'agenda politica nazionalista (Dominelli, 2006). L'agenda antirazzista, però, va ben al di là del rafforzamento di questa resistenza e ricerca i contenuti positivi delle identità collettive, interculturali, non esclusive, nonché la loro realizzazione all'interno dei diritti negoziati di cittadinanza. Le condizioni per la cittadinanza sociale saranno perciò esplorate nel prossimo capitolo come precondizione per una forma di pratica di servizio sociale che faccia fronte alle sfide della trasformazione delle società europee.

18 of 54

3
Regimi welfare e pratica della cittadinanza sociale

La prima Direttiva europea sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali più elevate (89/48/EEC) è stata un veicolo per l'armonizzazione delle qualifiche del servizio sociale. Tuttavia, come ha mostrato l'esperienza del *First* EU *Thematic Network for the Social Professions* (ECSPRESS), le comparazioni e gli scambi saranno sempre influenzati dalle profonde differenze esistenti non solo per quanto riguarda le denominazioni del servizio sociale, ma anche nei punti di riferimento e nelle tradizioni – pur con una politica sociale distinta – che l'unificazione europea lascerà invariate (Lorenz, Seibel, 1999). Questo capitolo approfondisce ulteriormente l'analisi storica dello sviluppo del servizio sociale professionale in relazione al progetto di Stato-nazione eseguita nel capitolo precedente, e considera più da vicino l'impatto di specifici modelli di politica sociale sulla pratica del servizio sociale.

Fino agli anni ottanta, una superficiale occhiata al servizio sociale in Europa mostrava una chiara polarizzazione tra paesi dove, nel complesso, il servizio sociale era gestito dallo Stato (ad es., in Danimarca, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Svezia, Gran Bretagna) e quelli in cui era invece prevalentemente non governativo (Germania o Paesi Bassi), mentre i restanti paesi mostravano un mix di ordinamenti. Da allora si sono verificati cambiamenti significativi (cfr. cap. 9), ma, in generale, il servizio sociale è ovunque rappresentato ancora in entrambi i settori. Il significato dei modelli di organizzazione per la pratica, tuttavia, può essere determinato solo da un'analisi delle tradizioni della politica sociale che sottendono tali ordinamenti. Gli sviluppi recenti nella politica sociale che puntano verso servizi generalmente "svincolati" o "privatizzati" sembrano indicare una convergenza, ma in realtà permangono differenze fondamentali. Una delle caratteristiche principali del servizio sociale è che si è sempre preoccupato di mediare la complessa relazione tra responsabilità pubbliche e private, e che comporta sia un mandato pubblico che uno privato, indipendente-

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

mente dal fatto che le sue responsabilità statutarie siano collocate più sul pubblico o sul privato. Non deve quindi sorprendere di scoprire che le attività del servizio sociale sono regolate da misure che variano molto a seconda della legge nazionale, con alcuni paesi, come la Germania, che definiscono esplicitamente e in maniera estesa i doveri e le funzioni degli assistenti sociali nella legge, mentre altri paesi non menzionano ancora nella legge la professione. Inoltre, strutture politiche differenti inducono gli assistenti sociali ad applicare la legge in modi molto diversi, come è esemplificato al meglio dalle comparazioni delle pratiche di cura e di protezione dei minori in Europa. In alcuni paesi gli assistenti sociali hanno uno stretto margine di discrezionalità professionale e devono fornire anzitutto indicazioni e sospetti di abuso sul bambino prima che una corte intraprenda un'azione ulteriore, mentre in altri il ruolo degli assistenti sociali è di evitare il ricorso alle procedure legali salvo che nei casi più gravi (Hetherington *et al.*, 1997; Hetherington, 1998).

Un ulteriore indicatore delle differenze fondamentali tra le funzioni del servizio sociale si riferisce ai sussidi del welfare. Per gli assistenti sociali britannici, come per i loro colleghi irlandesi, la gestione dei pagamenti del welfare non è considerata parte dei loro doveri professionali (Becker, 1987), tanto che essi hanno sempre evitato, prudentemente, di assumersi responsabilità ufficiali a tale riguardo. È come se il pericolo di essere associata da vicino con le funzioni di controllo dello Stato riguardo all'assegnazione dei sussidi del welfare fosse così minaccioso per l'autonomia della professione da dovere essere evitato totalmente. Non c'è alcun equivalente di questa assoluta separazione in altri paesi d'Europa, sebbene tale indicatore debba essere considerato in un contesto più ampio di politica sociale. Ciò significa che è indispensabile esaminare fino a che punto la pratica del servizio sociale nei diversi paesi europei rifletta la natura della relazione tra i cittadini e lo Stato, o, in altre parole, fino a che punto il servizio sociale sia una manifestazione della cittadinanza sociale e, quindi, necessiti di essere praticato come politica sociale applicata.

È importante per la pratica del servizio sociale, ad esempio, che il concetto di "Stato" in Inghilterra sia molto poco sviluppato rispetto all'Europa continentale. Dyson osserva, infatti, che il carattere composito dell'idea inglese di sovranità parlamentare, e per composito si intende il fatto che l'idea comprende re, Camera dei Lord e dei Comuni, rappresenta una pacificazione o un compromesso tra questi poteri tradizionali, e per questo contrasta con il "potere pubblico" dell'Europa continentale. Si tratta secondo questo autore di una concezione razionalista frutto del

tentativo di ottenere pace offrendo una soluzione che rafforzi l'autorità pubblica in termini astratti e impersonali (Dyson, 1980).

Ciò significa che, nella nozione continentale, i poteri dello Stato sono da un lato più visibili e manifesti e dall'altro prescritti più esplicitamente e, almeno in teoria, soggetti alla continua sorveglianza dei "cittadini". Lo Stato, sebbene la sua sede centrale di potere possa essere in nazioni molto centralizzate come la Francia, è considerato dai cittadini di quei paesi una realtà quotidiana, con le cui strutture interagire palesemente e in maniera quasi continuativa. Esso li controlla, a volte li perseguita con un'ampia gamma di politiche statali, ma lo fa con la legittimazione: in definitiva, sono i cittadini che controllano lo Stato. Questo sentimento e le caratteristiche fondamentali di tali relazioni europee continentali, che generalmente sono delegate alle strutture federali o alle unità regionali, sono conservati gelosamente nella costituzione di tali paesi (o in leggi fondamentali equivalenti, come il *Grundgesetz* tedesco). La Gran Bretagna, al contrario, non possiede una costituzione scritta e i suoi cittadini, fino a poco tempo fa, si opponevano persino al fatto di dovere portare con sé il documento di identità.

Le nozioni continentali di Stato, lungi dall'essere omogenee, si differenziano esse stesse largamente tra la tradizione cattolico-romana, che, derivando l'autorità dalla legge divina o naturale, ha bisogno di porre minore attenzione per assicurare la fedeltà e la legittimazione da parte della popolazione generale, e quella protestante, che considera chi ha l'autorità responsabile del benessere generale dei governati e del mantenimento di un ordine pubblico "neutrale".

In Francia, ad esempio, la tradizione di Stato è caratterizzata da un profondo contrasto tra un'autorità centrale forte, costruita razionalmente – risalente al tardo XVI secolo e all'Editto di Nantes, quando lo Stato era accettato come portatore di "nazionalità" –, e gli egualmente forti movimenti sociali collettivi (ed emotivi) che periodicamente sfidano questa autorità (Jouhy, 1984). Di conseguenza nelle concezioni di nazionalità e cittadinanza permane traccia della loro origine rivoluzionaria. Nell'ambito di questa tradizione la nazione è stata concepita principalmente in relazione alla struttura istituzionale e territoriale dello Stato e il suo fondamento è l'unità politica, più che la cultura condivisa (Brubaker, 1989).

In Francia, la decentralizzazione dei servizi, avvenuta sull'onda dell'inquietudine che ha caratterizzato il 1968, è stata un'ulteriore manifestazione di questa tensione politica di base e del suo "compromesso", di cui i servizi sociali sono i "portatori".

20 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

La nascita di molti Stati-nazione europei è associata alla crescita dell'industrializzazione capitalistica, che ha avuto l'effetto di "mercificare" le relazioni tra persone attraverso la divisione del lavoro. Secondo Esping-Andersen (1990), nelle società precapitaliste, i lavoratori non erano considerati alla stregua di vere e proprie merci; la loro sopravvivenza, infatti, non era condizionata dalla vendita della loro forza lavoro. Una società spogliata di quegli strati istituzionali che garantiscono la riproduzione sociale al di fuori del contratto di lavoro denota infatti una mercificazione dei lavoratori.

Lo Stato-nazione rappresenta il tentativo di contrastare, o almeno di compensare, questa mercificazione. La fedeltà allo Stato è basata su principi differenti da quelli operanti nel mercato, e la "cittadinanza sociale", ossia la garanzia del welfare e della sicurezza, a prescindere dalla posizione che la persona occupa sul mercato, è stata riconosciuta come l'elemento più utile per costruire questa solidarietà nazionale e per legittimare il potere dello Stato. Secondo Marshall, l'integrazione sociale si estendeva dalla sfera del sentimento e del patriottismo a quella del benessere materiale. Gli elementi di una vita civilizzata e istruita, in passato monopolio di pochi, venivano progressivamente messi a disposizione dei molti, che erano quindi incoraggiati ad aspirare a ciò che ancora non potevano raggiungere (Marshall, Bottomore, 1992). La diminuzione della disuguaglianza rafforzava le istanze relative alla sua totale eliminazione in termini di benessere. Per venire incontro a questo tipo di rivendicazioni i diritti sociali sono stati incorporati nello *status* di cittadinanza e si è creata quindi l'idea di un diritto universale a un reddito reale che non fosse necessariamente proporzionale al valore di mercato di chi lo rivendicava (*ibid.*).

Ma mentre la cittadinanza politica, ad esempio attraverso l'estensione del diritto di voto, prendeva gradualmente forma, seppure in una maniera che riproduceva le inuguaglianze di genere e proprietà, quella sociale si estendeva selettivamente e con cautela in accordo ai modelli che occupavano la scena delle diverse tipologie di welfare state. La cittadinanza politica, in altre parole, necessitava prima o poi della cittadinanza sociale, ma la realizzazione della cittadinanza sociale non era solamente un problema di politiche. Ogni sistema derivava la sua legittimazione dalla "buona-accordatura" delle disposizioni politiche, vale a dire dall'individualizzazione delle condizioni attraverso le quali la cittadinanza sociale può essere istituita e giustificata. Fin dal principio, gli assistenti sociali, o i loro antenati preprofessionali, venivano collocati sulla prima linea di quei microprocessi che decidevano sull'inclusione o esclusione dalla cittadinanza sociale e,

simultaneamente, sulla mercificazione o demercificazione dei bisogni degli individui nell'ambito di parametri più ampi di politica sociale che gli assistenti sociali rappresentavano per i loro assistiti. In tutti i sistemi di welfare nascenti era obbligatorio valutare ogni singolo caso per rendersi conto se e quali condizioni di povertà, di handicap e di deficit di comportamento potevano essere superate attraverso la "reintegrazione" della persona colpita all'interno del mercato del lavoro, attraverso la concessione di sovvenzioni pubbliche o private, oppure, invece, attraverso la sua esclusione, abbandonandola a sé stessa e all'impersonale durezza delle istituzioni (*workhouses*, ospizi, prigioni), che inevitabilmente implicavano la sospensione della piena cittadinanza. In Gran Bretagna, ad esempio, l'inasprimento della Poor Law, nel 1834, portò a negare l'assegnazione di sussidi a chi non era ricoverato in una struttura. «La legge sui poveri considerò le pretese del povero non come parte integrante dei diritti del cittadino, ma come una alternativa a essi» (Marshall, Bottomore, 1992, p. 15).

Gli effetti pedagogici dovuti alla deterrenza della *workhouse* non agivano, però, mai automaticamente e non producevano mai i risparmi dei costi che si richiedevano. I sussidi assegnati a chi non era parte di alcuna struttura diventarono, dunque, una necessità contro le intenzioni dichiarate degli stati di limitare l'assistenza pubblica alle misure delle *workhouses*. In paesi come la Germania, tuttavia, si era accettato un ruolo più attivo dello Stato (inizialmente a livello locale), segnalando così una concezione differente della relazione Stato-cittadini rispetto all'*ethos* liberale prevalente in Gran Bretagna. In Germania, infatti, i modelli di sussidio sistematico per i poveri destinarono più facilmente fondi pubblici a chi non era ricoverato in alcuna struttura; ciò significava che, fin dall'inizio, ai "periti del caso", in quanto predecessori degli assistenti sociali, veniva assegnato un ruolo "ufficiale" per conto delle autorità governative locali (e più tardi dello Stato) e non di agenzie di assistenza non governative o volontarie come la Charity Organisation Society.

Una manifestazione precoce dell'applicazione individualizzata degli obblighi del welfare pubblico fu il Sistema Elberfeld, che provvedeva all'assistenza finanziaria personalizzata dei poveri, sul quale venne poi modellato il welfare pubblico in Germania. A Elberfeld, una città a rapida industrializzazione sul fiume Wupper, i cittadini della classe media idearono, nel 1853, un approccio coordinato ed efficiente per la distribuzione dell'elemosina. Il sistema divideva la città in 252 distretti o quartieri e collocava in ciascuno di essi un supervisore volontario che aveva in "carico" quattro o più famiglie. Le richieste di sostegno sarebbero state tratta-

21 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

te da questi volontari, il cui compito era di valutare con attenzione le circostanze individuali tenendo conto della conformità del caso alle linee guida emanate dall'amministrazione cittadina (Wendt, 1985).

L'importanza di questa pratica sistematica di assistenza ai poveri per lo sviluppo futuro del servizio sociale tedesco deriva dal fatto che questi *proto-case-workers* non erano in realtà liberi volontari di opere caritatevoli private, ma avevano un mandato pubblico. In quel periodo, tutti i cittadini aventi diritto al voto dovevano rendersi disponibili al Consiglio cittadino per i doveri amministrativi, dei quali la supervisione dei poveri era solo un esempio (regolamenti citati da Sachsse, Tennstedt, 1998). A Strasburgo, nel 1905, il sistema Elberfeld di cure congiunte e sorveglianza pubblica fu ulteriormente sviluppato e adattato alle condizioni dettate dalla rapida industrializzazione attraverso la creazione di distretti più ampi, di team di volontari e fornendo all'ufficio amministrativo centrale e decisionale personale dipendente pagato, incrementato di numero e con un migliore addestramento. In tal modo, veniva costituito un format di attività coordinate e combinate volontarie e statali (*ibid.*).

Il conservatorismo tedesco era quindi preparato ad attribuire allo Stato un ruolo ben più ampio in relazione alla vita quotidiana dei cittadini. In contrasto con i principi di *laissez-faire* del liberalismo, la "questione sociale" diventava un'esplicita sfida per lo Stato dopo la rivoluzione borghese del 1848, attraverso la quale esso poteva manifestare la sua presenza storica (Geisen, 2001). Nel suo discorso al congresso del 1872, che aveva condotto alla fondazione dell'Associazione per la politica sociale, Gustav Schmoller, membro di un gruppo conservatore di economisti patriottici conosciuti come "socialisti della cattedra", dichiarava: «Lo Stato è l'istituzione morale più straordinaria per l'educazione della razza umana». Come parte della sua strategia di unificazione nel Reich dei regni tedeschi fino ad allora indipendenti, Bismarck sosteneva che lo Stato dovesse prendere l'iniziativa «di chiamare porzioni sempre più grandi del nostro popolo a partecipare alla ricchezza culturale, educativa e materiale [della nazione]» (entrambi cit. in Wendt, 1985, p. 181).

L'introduzione pioneristica e preventiva di Bismarck degli schemi di assicurazione sociale negli anni ottanta dell'Ottocento non era una conversione improvvisa alle opinioni socialiste (egli dichiarava contemporaneamente illegale il partito socialdemocratico), ma il pieno riconoscimento che la sua strategia per la costruzione di una nazione tedesca forte richiedeva, per la sua legittimazione e per il successivo consolidamento di una tradizione paternalistica di Stato, la predisposizione di un pacchetto di misure

di welfare pubblico strategicamente finalizzate (Tampke, 1981). Le idee di Bismarck furono espresse in un discorso ufficiale del 17 novembre 1881 davanti all'imperatore Guglielmo I (cit. in Diehl, Mombert, 1984, p. 185):

> Già dal febbraio di quest'anno ci siamo convinti che la cura dei danni sociali non può essere ricercata solamente attraverso la repressione degli eccessi della socialdemocrazia, ma anche grazie alla promozione positiva del benessere dei lavoratori.

Queste iniziative politiche hanno fornito un'ossatura permanente alla struttura dei servizi sociali tedeschi, che ancora oggi è basata su una stretta relazione tra servizi pubblici e privati, lavoro statale e volontario, orientamento sul singolo caso e interessi politici. Concettualmente, ciò esemplifica l'interazione tra sussidiarietà (cfr. più avanti in questo capitolo) e solidarietà sociale, con tutte le ambiguità che ciò comporta.

Il modo in cui, fin dall'inizio, le differenze nella pratica del servizio sociale erano determinate dalla natura delle culture politiche nazionali, anche dove esso era praticato al di fuori del "sistema Stato" o dove le effettive politiche sociali assumevano solo una forma rudimentale, è illustrato dagli sviluppi della Gran Bretagna del XIX secolo, paralleli a quelli della Germania. La Charity Organisation Society, infatti, direttamente influenzata dal modello Elberfeld, istituì il sistema di "visitatori amichevoli" e creò un archetipo per l'azione reciproca tra le autorità della Poor Law e la beneficenza privata durante gli ultimi decenni del XIX secolo; le responsabilità del "visitatore", tuttavia, differivano in un dettaglio fondamentale da quelle della Germania. Octavia Hill, una dei pionieri della "beneficienza individualizzata, organizzata" in Gran Bretagna, dichiara nel 1874 (Hill, 1883, p. 73):

> La differenza sostanziale tra i sistemi Elberfeld e Marylebone è che, se nell'Elberfeld sono i volontari stessi a decidere sull'assistenza parrocchiale, i nostri non hanno la medesima autorità. Sarebbe un cambiamento fondamentale della più grave natura addossare una parte di tale responsabilità al visitatore. [...] Il potere largamente discrezionale esercitato dai Tutori sotto la nostra Poor Law (che contrasta con lo schema ben definito per l'assegnazione del sussidio esterno in uso a Elberfeld) costituirebbe una difficoltà aggiuntiva per il trasferimento nelle mani dei visitatori delle decisioni in merito ai sussidi di sostentamento.

L'uso della "discrezionalità" non è quindi primariamente un interesse metodologico, ma una conseguenza delle politiche sociali. Nell'occuparsi dei sussidi del welfare, si manifestavano le differenti tradizioni statali e,

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

più specificamente, i diversi approcci alla cittadinanza, che solo in seguito venivano rielaborati come differenze "metodologiche" nei rispettivi discorsi sul servizio sociale a livello accademico e professionale.

La storia dei servizi sociali in Olanda rappresenta ancora un altro tipo di relazione Stato-società. Questo Stato-nazione ha preso vita da una serie di lotte per l'indipendenza, nate, da un lato, per motivi religiosi e, dall'altro, per gli ideali liberali borghesi. La lotta aveva rafforzato la solidarietà interna tra le varie componenti creando compromessi bene equilibrati e una relativa tolleranza reciproca (Ellemers, 1984). A partire dal tardo XIX secolo, lo Stato cominciò a essere considerato come fondato su "colonne" separate, strutture collettive ma divise settorialmente che rappresentavano gruppi di interesse civile (cattolici, protestanti, ebrei, socialisti e umanisti). Il diritto di avere non solamente scuole e ospedali, ma anche sindacati, partiti politici, giornali e stazioni radio che riflettessero il proprio "senso di appartenenza" religioso o ideologico, aveva condotto alla settorializzazione o "incolonnamento" (*verzuiling*) degli olandesi e, in buona parte, anche della vita pubblica e della società belga (van Schendelen, 1984; Roebroek, 1989; Branckaerts, 1983). In relazione al welfare e, in particolare, al personale dei servizi sociali, questo principio, fino a tempi relativamente recenti, significava che la maggior parte delle organizzazioni si sviluppava in maniera "settoriale", che si trattava di iniziative amministrate privatamente ma finanziate soprattutto pubblicamente (*particulier initiatief*), e che l'autorità locale avrebbe organizzato i propri servizi solo se nessuna di tali iniziative avesse messo radici. Mentre molte di queste strutture sono state superate dalla privatizzazione e dal libero mercato (van der Laan, 1998, 2000), ciò nondimeno questi orientamenti successivi continuano il tema di una società civile autodeterminata e differenziata.

Secondo l'analisi classica di T. H. Marshall, il welfare state rappresenta il terzo passo di una sequenza che va dai diritti civili ai diritti religiosi e, infine, a quelli sociali nella differenziazione dell'organizzazione delle società moderne (Marshall, Bottomore, 1992). «Il moderno welfare state è un'invenzione europea, come lo Stato-nazione, la democrazia di massa e il capitalismo industriale. Esso è nato per rispondere ai problemi creati dall'industrializzazione capitalista, era sollecitato da una lotta di classe democratica e seguiva le orme dello Stato-nazione» (Flora, 1986, p. XII). Ciò significa che nel lavoro del personale welfare viene messa in azione una serie complessa di relazioni tra Stato e cittadini, anche quando tale personale è impiegato nel volontariato. Le differenti forme di regimi

welfare (Esping-Andersen, 1990) che si sviluppavano in Europa corrispondevano solo fino a un certo punto ai vari tipi di tradizioni statali e introducevano variabili aggiuntive indipendenti che interessavano il servizio sociale. Ogni tipo di regime welfare interpreta in maniera differente la nozione di cittadinanza sociale e la estende a una diversa fascia di popolazione. «Il welfare state non è solo un meccanismo che interviene in una situazione di disuguaglianza e, possibilmente, la corregge; esso è di per sé un sistema di stratificazione sociale. È, insomma, una forza attiva nell'ordinamento delle relazioni sociali» (Esping-Andersen, 1990, p. 23).

Tutte le tipologie di welfare state sono astrazioni che non possono fare giustizia delle complesse relazioni storiche che costituiscono ciascun sistema nazionale. L'elenco che segue aiuterà a fornire un orientamento generale. Attraverso la combinazione dell'analisi dei regimi welfare di Esping-Andersen con la tipologia di Leibfried (Leibfried, 1992), i welfare state postbellici europei possono essere considerati largamente conformi ai seguenti modelli.

1. L'universalismo del modello scandinavo è fondato sul lavoro come diritto primario fornito o almeno promosso, in caso di necessità, dallo Stato. Il suo presupposto fondamentale e la sua legittimazione politica sono che, se il benessere dei cittadini può essere assicurato attraverso l'accesso al lavoro e il reddito regolare, lo Stato deve utilizzare meno le misure redistributive al di fuori dal mercato del lavoro. Secondo Esping-Andersen, «enormi costi dovuti al mantenimento di un sistema di welfare solidaristico, universalistico e demercificato indicano che esso deve minimizzare i problemi sociali e massimizzare le entrate derivanti dal reddito, cosa che si può ottenere più facilmente creando posti di lavoro per un maggior numero di persone» (Esping-Andersen, 1990, p. 28). Questa strategia è di particolare giovamento per le donne, perché punta a facilitare attivamente la loro piena partecipazione al mondo del lavoro e riduce soprattutto la loro dipendenza dai sussidi del welfare.

All'interno di questo modello, esemplificato nel modo più chiaro fino a tempi recenti dalla Svezia, gli assistenti sociali sono impiegati soprattutto da agenzie di stato e sono parte di fitti network di servizi multidisciplinari che hanno conquistato una considerevole porzione di tutte quelle funzioni informali di cura tradizionalmente associate al ruolo della donna nella famiglia. Secondo la legge svedese sui servizi sociali del 1980, il ruolo degli stessi è di promuovere la democrazia, la solidarietà e la pubblica assistenza considerati come un diritto. La struttura e il finanziamento dei servizi sociali municipali non solo consentono, ma anche costringono, gli

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

assistenti sociali a essere direttamente coinvolti nella valutazione, nell'adattamento e nello sviluppo di questi servizi, in linea con i bisogni degli utenti che mutano, e di farlo in modo integrato. L'enfasi sul pubblico impiego ha condotto a una generale partecipazione delle donne al mercato del lavoro, non ultimo negli stessi servizi sociali, con prevalenza in quelli per la cura quotidiana dei minori. Tutto questo fa sì che gli assistenti sociali possano godere di uno *status* relativamente alto, e che la stigmatizzazione degli effetti dei loro interventi sia mantenuta al minimo livello. Nondimeno, il ruolo centrale dello Stato nel finanziare e nel fornire i servizi sta cambiando anche nei paesi scandinavi a causa dell'impatto dei nuovi modelli di *public management*, affermando una nuova distribuzione di responsabilità tra servizi pubblici e non pubblici (Sunesson, 2000; cfr. cap. 9).

2. Di contro, il modello residuale di welfare si concentra su misure di sostegno fuori del mercato del lavoro; questo fa sì che il "test di accertamento dei mezzi" (*means test*) diventi lo strumento chiave per assicurare sia i livelli minimi di sussistenza sia la volontà della popolazione di lavorare. Misurato in base al suo sistema di mantenimento del reddito, il Regno Unito si conformava a questo modello perché le nuove classi medie, non sentendosi sufficientemente incentivate dal sistema offerto dallo Stato (Esping-Andersen, 1990), seguitavano a cercare di coprire i propri bisogni e i propri rischi tramite accordi commerciali privati. L'universalismo una volta immaginato da Beveridge nel suo disegno complessivo di welfare state, che doveva ricompensare nel periodo di pace successivo alla Seconda guerra mondiale la fedeltà di una nazione unita in guerra, era stato eroso dal crescente dualismo tra Stato e mercato nei settori riguardanti l'assicurazione, la casa, l'istruzione e ora anche la privatizzazione dei servizi sanitari e di cura della comunità. Il principio dell'universalismo non si era mai pienamente realizzato e le scuole private, le assicurazioni e le pensioni (e in maniera minore, fino agli anni della Thatcher, la sanità privata) continuavano a rivestire un ruolo importante.

I servizi sociali personali rappresentavano il "quinto servizio sociale" nel welfare state britannico secondo il modello di Beveridge (dopo l'educazione, la sanità, gli alloggi e il reddito di mantenimento), e hanno avuto più della loro giusta quota nella caratteristica ripartizione del modello residuale. L'attenzione degli assistenti sociali rimaneva concentrata in particolare quasi solo sulle famiglie povere (e ultimamente, in maniera ancora più esclusiva, sui loro figli) ereditando l'immagine da "ultima risorsa" della Poor Law. Il loro mandato ufficiale di rado si estendeva a iniziative

attive, inclusive e universali. Queste aree molto più "attraenti" (cioè meno punitive) sono rimaste dominio del settore del volontariato e di altri gruppi professionali (ad es., quelli di chi si occupa dei giovani).

L'attuale preoccupazione per le responsabilità della protezione dei minori, che domina l'operato degli assistenti dei servizi sociali pubblici nel Regno Unito, ha accentuato l'orientamento della "patologia sociale" del lavoro sociale britannico; questo è forse il risultato più diretto del concetto di welfare residuale all'interno del quale si è costretti a operare, con gli assistenti obbligati a sopportare questo peso politico (Parton, 1991; Corby, 1991; Dingwall, Eekelaar, Murray, 1995). I servizi sociali non sono soltanto costretti a segnare il confine tra una pratica accettabile e una inaccettabile di presa in carico del minore, ma anche a dover soppesare i diritti di cittadinanza tra genitori e figli, mentre non sono in grado di offrire le risorse che assicurerebbero i diritti sociali di entrambi.

Di conseguenza, il modello residuale (e l'ulteriore "residualizzazione" dei servizi sociali sull'onda delle politiche neoliberali) conduce quasi inevitabilmente a una più pronunciata polarizzazione di cura e controllo. Agli occhi dei fruitori di questi servizi e, più in generale, della cittadinanza, il servizio sociale statale ha un carattere di misure di controllo che vengono attivate soltanto nelle situazioni di crisi, mentre i servizi non statali garantiscono la cura. Il lavoro sociale britannico, di conseguenza, ha dovuto sopportare il peso della critica pubblica sulle decisioni riguardanti la protezione dell'infanzia, proprio perché esso è associato così direttamente a un modello di Stato che determina i confini dei diritti sociali in modo pragmatico, caso per caso, e, inoltre, per la coesione sociale delle classi più basse, fa assegnamento più sulla coercizione che sulla concessione di diritti civili e sociali.

3. Il risarcimento è il principio chiave dell'assicurazione sociale su cui Bismarck ha costruito la sua strategia di integrazione nazionale e sociale in Germania. Esso garantisce che il diritto alla sicurezza sociale per le persone incapaci di guadagnarsi da vivere attraverso il lavoro abbia carattere di contratto privato, mettendo così l'indennità ricevuta al riparo dalla pubblica condanna e dalla disapprovazione. Lo Stato si presenta come "Stato sociale", procurando e salvaguardando questi contratti, ma non indennizza direttamente né garantisce il diritto al lavoro. Lo Stato, come Stato corporativo, delega le responsabilità del welfare e soprattutto della copertura assicurativa, per quanto possibile, a organizzazioni del lavoro, religiose o di altro "volontariato", preservando così di fatto i differenziali di *status* e di classe nella struttura della società, ma al tempo stesso salva-

24 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

guardando i diritti basilari del welfare. Esponenti di questo regime di welfare sono l'Austria, la Germania, l'Olanda e la Svizzera, seppure anche la Francia e l'Italia, secondo Esping-Andersen (1990), mostrino segni di questa eredità corporativo-statalista.

In questo regime welfare, la "sussidiarietà", di recente elevata al rango di formula magica per il salvataggio dell'integrazione europea, è la chiave per comprendere l'interrelazione tra il settore dell'assistenza statale e quello del volontariato e dell'assistenza informale. Storicamente, essa risultava da un lato dalla confluenza di secolari idee corporative sulla relazione "organica" come di un solo corpo con molte parti tra individui, famiglie, comunità, gruppi di interesse e lo Stato, e dalla filosofia sociale cattolica dall'altro lato. Quest'ultima si è incarnata nell'enciclica *Quadragesimo Anno* di papa Pio XI del 1931 (che fa riferimento all'enciclica *Rerum Novarum* del 1891, con cui la Chiesa cattolica aveva provato a formulare un'alternativa sia al socialismo che al liberalismo) e afferma (Pio XI, 1931, sezioni 80-81):

> che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. [...] Perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione, cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo che, quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso.

In Germania, il principio della sussidiarietà rappresenta l'architrave della politica sociale. La priorità, nel campo del welfare, che essa conferisce a importanti associazioni di volontariato rispetto agli equivalenti servizi statali è stata confermata da una decisione della Corte costituzionale nel 1967 e si riflette in tutta la legislazione sociale. Ciò significa che, in termini di volume e di diversità dei servizi, il volontariato mantiene una posi-

zione di comando. I suoi sei gruppi, le organizzazioni welfare delle religioni cattolica, ebraica e protestante, la Croce Rossa, l'associazione del movimento dei lavoratori e l'associazione indipendente (*Paritätischer Wohlfahrtsverband*), sono rappresentati a livello nazionale e in tutti i campi dei servizi e attingono in larga parte alle risorse finanziarie pubbliche, mentre solo una piccola porzione dei fondi proviene da donazioni volontarie. In Germania, la sussidiarietà (a differenza di paesi come l'Irlanda, dove vige una versione "rudimentale" della sussidiarietà che consiste solo nella delega delle responsabilità) è sempre stata legata al principio della solidarietà sociale: l'"unità più piccola" può richiedere l'aiuto dell'"unità più grande" per adempiere degnamente ai propri compiti, sempre mantenendo il controllo sulle proprie attività. Soltanto la combinazione tra solidarietà e sussidiarietà può formare lo "Stato sociale" (*Sozialstaat*), formula che «fa riferimento a uno Stato il cui sistema legale, economico e sociale è fondato sul principio della sicurezza sociale [l'annullamento delle difficoltà materiali per il cittadino], giustizia sociale ed equità sociale [delle opportunità]» (Dyson, 1980, p. 21).

Il servizio sociale, nei paesi che si conformano al modello corporativo, in genere ha tratto vantaggio dalla risultante diversità dei servizi, attribuendo risorse considerevoli alla qualità professionale degli stessi e godendo la stabilità di una struttura statale che ricopre anche molte funzioni nel volontariato. Un "incolonnamento" che in Olanda ha consolidato le professioni del sociale e le ha fatte fiorire nella loro diversità (Nokielski, 1989). La loro influenza è stata inizialmente così grande che i tradizionali gruppi di interesse hanno dovuto fare spazio a "servizi sociali" funzionali e orientati allo scopo, gestiti da professionisti, basati sui diritti sociali e sui titoli, piuttosto che sulla beneficenza, e diretti all'attuazione razionale di una politica sociale universale (Brenton, 1982).

Mentre gran parte di questa "competizione" tra le diverse agenzie non statali rafforza la creatività e l'innovazione, la specializzazione e le imposizioni ideologiche derivate dalle specifiche "tradizioni caritatevoli" possono creare profonde divisioni in questo sistema. Gli assistenti sociali sono assorbiti in "responsabilità settoriali" che possono riprodurre e amplificare le inuguaglianze sociali, e che rendono anche difficile sviluppare un approccio comunitario. La specializzazione può portare a una relativa inaccessibilità, come nel caso del sistema olandese prima della sua più recente riorganizzazione (Roebroek, 1989).

Portogallo, Spagna, Grecia e anche Irlanda e alcune regioni italiane possono essere classificati come "rudimentali" welfare state, in quanto,

25 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

per lungo tempo, essi non hanno istituito, o lo hanno fatto soltanto in forma minima, diritti legali per la sicurezza sociale (Leibfried, 1992). In questi paesi, lo sviluppo dei servizi sociali è stato occasionale e spesso scoordinato. Il pieno impiego non è mai stato considerato un obiettivo realistico, mentre l'emigrazione ha offerto una via di fuga sia dal punto di vista politico che economico. Al tempo stesso però, la promessa di un futuro sistema di welfare completo rimaneva un forte fattore politico per assicurarsi la fedeltà ed evitare la disaffezione.

La situazione occupazionale degli assistenti sociali nei paesi che appartengono al modello di welfare "rudimentale" è di difficile definizione. In paesi come l'Irlanda o la Spagna (Sabater, 2005) alla fine degli anni settanta, sono esistiti piani per un'espansione decisiva e per la piena professionalizzazione dei servizi sociali pubblici, piani frustrati dalla crisi economica che ha colpito la spesa pubblica nel momento in cui tale espansione doveva prendere il via. Nondimeno i servizi sociali, adesso, sono aumentati, sia per l'impatto dell'allarme pubblico su casi di minori abbandonati sia per la domanda di un'azione più incisiva da parte dello Stato (Ferguson, Kenny, 1995; Skehill 1999). Il risultato è che, in questi paesi, gran parte degli assistenti sociali professionalmente qualificati si trova nel pubblico impiego. A causa della poco netta distinzione tra assistenza informale e formale e tra le competenze dei vari gruppi professionali, gran parte dei servizi personali è ancora fornita dal volontariato che utilizza persone non retribuite, e da professionisti con altre qualifiche. La costituzione spagnola post-dittatura del 1978 dichiara che la Spagna è «uno Stato sociale e democratico fondato sui diritti» (articolo 1) e definisce gli obblighi sociali dello Stato (articoli 39 e seguenti), ma in pratica hanno più effetto altre leggi che, in caso di bisogno, rendono responsabili principalmente i parenti nell'assistenza da prestare ai familiari (*Alimentos entre parientes*) (Zaragoza, 1991, p. 32).

I regimi di politica sociale formano, dunque, la base strutturale per le varie forme di cittadinanza sociale che, a loro volta, definiscono i limiti entro cui il servizio sociale può operare. Ciò nonostante, esistono molte somiglianze tra le pratiche quotidiane degli assistenti sociali nei diversi modelli di welfare state perché i regimi non sono in alcun modo statici e, visto che gli assistenti sociali sono il prodotto e i rappresentanti di diverse versioni di cittadinanza sociale, sono anche coinvolti nella formazione delle pratiche attuali di cittadinanza sociale e quindi di politica sociale. «Caratteristica intrinseca del welfare state, così come è stato costituito e pianificato, attraverso conflitti e interessi, è che esso comporti sia il riconoscimento che

la rimozione dei bisogni, sia il sostegno ai diritti sociali che alle nuove forme di controllo sociale attraverso il rafforzamento di regole rigide e il potere crescente di professionisti e burocrati» (Saraceno, 1987, p. 61). In nessuno stato europeo il servizio sociale è stato associato per intero al servizio statale, né ha mai operato in forma completamente privata e al di fuori di un disegno legislativo. Ciò significa che mentre la professione svolge certamente le funzioni del sistema di welfare e, soprattutto, l'interpreta individuando le proprie misure, esso talvolta agisce anche come correttivo, derivando il proprio mandato dai fruitori dei servizi e dai propri standard professionali. Citiamo di nuovo Saraceno: «Paradossalmente, potremmo dire che più i diritti sociali vengono riconosciuti, più gli individui e i gruppi diventano consapevoli della loro parzialità e della loro ambivalenza; non soltanto perché le loro vite private e le loro responsabilità vengono erose dallo Stato, ma perché attraverso il riconoscimento dei loro bisogni da parte dello stesso diventano capaci di sviluppare una consapevolezza più piena e più ricca di sé stessi come soggetti di diritti e bisogni» (*ibid.*). Questa dinamica dualistica ha giocato un ruolo anche in quelle condizioni politiche che negavano l'esistenza di problemi sociali e, quindi, il bisogno di servizio sociale, che è necessario ricordare in breve.

L'esistenza del servizio sociale durante il periodo del socialismo di stato nei paesi dell'Europa dell'Est, sia pure celato dietro diverse "maschere", è un'ulteriore prova che lo Stato, anche uno socialista totalitario, richiede l'assistenza di altri "meccanismi di trasmissione" che traducono i problemi pubblici in istanze personali. «Si sosteneva che grazie a una crescita economica fondata sulle relazioni socialiste della proprietà sociale, l'evoluzione avrebbe presto cancellato problemi come la delinquenza, l'alcolismo, la malattia mentale, la povertà e perfino le difficoltà economiche» (Ferge, 1979, p. 63).

Ufficialmente, lo Stato socialista si faceva carico della sussistenza materiale, regolando per tutti l'impiego, la casa, l'educazione, la salute e il mantenimento del reddito. Tuttavia, anche nella logica di questo approccio, lasciando da parte per un momento la sua attuabilità, rimaneva il bisogno di cercare una sorta di funzione di "accordatore" delle misure dello Stato ai bisogni degli individui, o piuttosto per l'adeguamento degli individui, delle loro qualità e delle loro abilità agli interessi collettivi. Ciò rendeva necessaria la crescita di uno strato di lavoratori dotati di un ruolo ufficiale o semiufficiale, ma spesso anche su base non ufficiale, volontaria che doveva fare i conti con questo "adeguamento", svolgendo dunque il ruolo di assistenti sociali senza averne il titolo ufficiale (Zaviršek, 2005).

26 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Molto di questo lavoro era presentato come "riabilitazione", perché il termine "lavoro sociale" avrebbe significato riconoscere l'esistenza di problemi di carattere sociale. La riabilitazione era più forte laddove si trattava di riportare le persone alla vita produttiva dopo una malattia fisica o un incidente e nell'"educazione conduttiva" dei giovani con handicap congeniti. Le competenze professionali abbracciavano il campo medico, psicoterapeutico, educativo e di *counselling*. In altri casi essa arrivava perfino a lavorare con persone che soffrivano di dipendenza e con delinquenti, campi dove le somiglianze con il tipo di lavoro sociale occidentale erano ancora più evidenti. La riabilitazione e l'educazione come punti di riferimento concettuali (e ideologici) permisero esplicitamente la nascita di "lavoratori welfare" in particolare in Ungheria, Germania dell'Est e Polonia, lavoratori attivi soprattutto in centri di consulenza familiare per l'educazione dei minori, occupandosi di provvedimenti di assistenza sostitutiva, di difficoltà materiali o del coordinamento del lavoro delle organizzazioni volontarie (Ksiezopolski, Sienko, 1990). Il velato racconto autobiografico di questo genere di lavoro a Budapest di Georgy Konrád nel suo romanzo *Il visitatore* (Konrád, 1975), evidenzia l'universalità dei dilemmi quotidiani al di là delle barriere ideologiche di Stato.

Contemporaneamente, esponenti del partito e del sindacato spesso svolgevano una funzione per alcuni tipi di lavoro sociale, in particolare per quanto riguardava la casa, i cambiamenti di lavoro, le difficoltà coniugali, l'alcolismo e le forme minori di delinquenza. Ciò era dovuto in parte alla mancanza di altre strutture di supporto, in parte al desiderio di sfuggire ai riprovevoli effetti della carità, mentre il supporto e la protezione realizzati dalla "gente stessa" attraverso i loro rappresentanti avevano lo scopo di sottolineare l'aiuto reciproco e il carattere dei diritti (Ferge, 1979).

Il lavoro dei volontari non ufficiali era organizzato soprattutto attraverso le chiese e le rispettive organizzazioni welfare, la cui assistenza era disapprovata pubblicamente, ma che nella pratica predominava rispetto a quella dei lavoratori ufficiali del welfare, come ad esempio in Polonia (Centro per la formazione medica postlaurea a Varsavia, 1978). Queste organizzazioni sono state spesso ricostituite dopo lo scioglimento con approvazione segreta da parte del governo, una sorta di lavaggio di mani ideologico che consentiva l'utilizzazione di network di welfare informali già esistenti senza però un'approvazione ufficiale della loro esistenza e, quindi, senza dimostrare pubblicamente la necessità di servizi di welfare "borghesi" (Kantowicz, 2004).

Questi operatori formali e informali del welfare dovevano, insieme,

riempire gli spazi che rimanevano tra i diritti sociali ufficialmente proclamati e quelli realmente esistenti. Non potevano mostrare pubblicamente l'esistenza di tali spazi dimostrando così la fondamentale discrepanza tra diritti sociali, da una parte, e diritti civili e politici, dall'altra. Secondo Bottomore, l'elemento peculiare che condusse al crollo di tali regimi fu che l'estensione dei diritti sociali (pur se ripartiti in maniera disuguale tra la popolazione) fu accompagnato da rigide restrizioni sia dei diritti politici sia di quelli civili (Marshall, Bottomore, 1992).

Queste ultime considerazioni sono di particolare importanza nella ricostruzione della politica sociale e dei servizi sociali nei paesi ex comunisti ora in un regime capitalistico. Una rottura simile si profila quando i principi di libero mercato vengono introdotti sia nell'attività economica che nell'erogazione dei servizi sociali sull'onda di politiche sociali neoliberali. Questa ideologia sostiene che unicamente i principi dell'economia di mercato possono occuparsi dei processi che guidano lo sviluppo sociale. Nell'ambito di tale diktat ideologico, il lavoro sociale è destinato a essere confinato a una funzione secondaria, ausiliaria: riequilibrare gli scompensi, bilanciare la mancanza di diritti, controllare l'accesso a diritti e servizi, a svolgere, insomma, una funzione di controllo sociale generalizzato laddove i sistemi politici non assicurano più una completa attuazione dei diritti civili, politici e sociali. L'impulso verso questo genere di sviluppo di diritti civili generalizzati poteva nascere soltanto in una società civile vivace che andava affermandosi, con rapidità ed efficacia, nel momento della caduta del comunismo, ma che successivamente, per sostenere questo stesso impulso, avrebbe richiesto più aiuto e stimolo, soprattutto attraverso il servizio sociale in forma di azione comunitaria. I seguenti concetti sul ruolo della politica sociale nella società, formulati durante l'agonia del regime comunista polacco, mantennero la loro validità anche dopo il suo collasso (Ksiezopolski, 1987, p. 105):

> Lo Stato ha una responsabilità non trasferibile sul benessere dei propri cittadini. Questo non significa che esso deve assumersi la responsabilità dalla gente, ma che si devono creare le condizioni che permettano alle persone di autogestirsi in cooperazione con la famiglia, con gli altri cittadini, con le comunità locali, con le organizzazioni sociali e, naturalmente, con lo Stato. La gente deve riconquistare un ruolo da protagonista nella creazione della politica sociale a tutti i livelli del processo decisionale, come anche nella realizzazione di questi obiettivi. Senza tali cambiamenti sarà impossibile dirigere la politica sociale verso una rinascita del legame con una comunità, verso la promozione dell'aiuto reciproco o le motivazioni del servizio sociale.

27 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Dal momento della dissoluzione degli stati comunisti in Europa, la relativa stabilità del welfare state dei paesi dell'Europa occidentale ha cominciato ad affrontare profondi cambiamenti, preannunciati da trasformazioni nella struttura amministrativa dei servizi sociali, spesso giustificati con l'intenzione di riavvicinarli ai cittadini e di permettere una maggiore partecipazione. Sempre più spesso, però, si sono evidenziati gli interessi ideologici nascosti, diretti a un crescente controllo sul comportamento dei cittadini e soprattutto alla riduzione dei costi (cfr. cap. 8). I recenti cambiamenti di politica sociale, dunque, conducono fondamentalmente alla messa in questione delle garanzie incondizionate di cittadinanza, non soltanto attraverso le crescenti restrizioni sui diritti dei migranti e di chi richiede asilo (Humphries, 2002), ma anche mediante il rafforzamento degli obblighi del cittadino nei confronti dei beneficiari nazionali del welfare. Vale la pena, quindi, di tentare di ricostruire le principali linee direttrici di questo slittamento dalle posizioni di un welfare paternalistico agli sforzi per garantire maggiore partecipazione e diritti, per arrivare, infine, alle ideologie di un welfare consumista.

Rispondere alle richieste dei nuovi movimenti sociali per l'autodeterminazione e la partecipazione, la promozione della solidarietà e il sostegno ai diritti democratico-formali fu particolarmente difficile per quei paesi europei dotati di strutture di governo fortemente centralizzate. La loro debolezza si manifestò sull'onda delle proteste dei movimenti "di base" che, nel 1968, spazzarono l'Europa (e gran parte del resto del mondo). Il significato politico assunto dai servizi sociali in questo momento storico è mostrato dal fatto che paesi come la Francia, l'Italia e la Grecia (dopo la fine della dittatura), cercando di affrontare un deficit di credibilità politica senza ridistribuire il potere, si sforzarono di rendere i servizi sociali e sanitari più accessibili e più centrati sulla comunità, dando così impulso, nel corso degli anni settanta, a sviluppi similari anche in altri paesi che hanno avuto effetti profondi sulla natura del servizio sociale.

In Italia, la tendenza alla decentralizzazione ha avuto una molteplicità di origini; le associazioni di mutuo soccorso e, soprattutto, le cooperative sono sempre state una caratteristica ben definita della vita italiana e le richieste politiche di partecipazione a una maggiore prossimità erano promesse sia dalle forze radicali, come il marxismo e il femminismo, sia dall'insegnamento sociale cattolico. In Italia, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, che varava la radicale riorganizzazione dei servizi sanitari, designava il "distretto" locale o comune come il livello politico e amministrativo preposto alla fornitura dei servizi. Più di 8.000 comuni, con in genere dai 20.000 ai 50.000 abitanti (ma a volte meno di 1.000), fondarono le Unità sanitarie locali (USL), che potevano coniugare le responsabilità sanitaria e del welfare sociale (Cigno, 1985).

In termini di decentralizzazione dei servizi dello Stato i risultati italiani sono da ritenersi considerevoli, data la complessità delle relazioni Stato-cittadini in questo paese. I comitati dei servizi locali mettono a confronto i politici, che sono rappresentati proporzionalmente, con i dilemmi pratici causati dalle loro politiche (*ibid.*). Ma l'agenda iniziale della "gestione sociale", della direzione da parte della collettività, mirava a una rappresentanza più diretta dei cittadini, sebbene sbagliasse nel farla dipendere da burocrati e professionisti. Il sostegno governativo alle iniziative locali aveva spesso l'effetto di "smobilitare" i movimenti sociali e di rinfrescare l'immagine assistenziale dello Stato (Ergas, 1982). Il dominio della cultura politica impedì il progresso effettivo nel sistema di distribuzione dei servizi e le successive riforme, come la legge 8 novembre 2000, n. 328, che mirava a una più stretta cooperazione tra servizi pubblici e privati a livello locale, ebbero solo un lieve impatto (Gori, 2004). Senza un cambiamento fondamentale nella relazione tra cittadini e Stato, non è sufficiente aggiustare alla meglio le strutture amministrative.

Rispetto al sistema svedese dei comitati locali dei servizi sociali, composti in modo simile ma che operano in un contesto politico che enfatizza i diritti legali e universali dei fruitori del servizio, l'esperienza italiana di decentralizzazione si è sempre scontrata con il vecchio sistema di protezione (il "clientelismo"), profondamente radicato come modello di dipendenza (Ascoli, 1987). In quel periodo c'erano evidenti paralleli, a questo riguardo, con la situazione in Grecia, dove il clientelismo è parte integrante della cultura politica. Stathopoulos (1991) ha descritto gli effetti limitati avuti nella Grecia rurale della legislazione che ha promosso la decentralizzazione e la partecipazione del cittadino a livello locale e regionale (leggi n. 1262 del 1982 e n. 1622 del 1986). Il potere politico finisce sempre per ritornare nelle mani del governo centrale e dei partiti politici. Le nuove strutture di partecipazione sono state rapidamente occupate dai membri dei partiti politici nazionali che cercavano, come ci dice Stathopoulos (ivi, p. 124), «di promuovere gli interessi del proprio partito a livello locale». Di conseguenza, le popolazioni locali hanno la tendenza a valutare l'utilità dei lavoratori della comunità (*community workers*) attraverso la loro abilità nel mettere a disposizione finanziamenti, individuare canali di influenza politica e di accesso al governo. La cultura politica cede molto lentamente terreno al senso di acquisizione di potere che i lavoratori della comunità si sforzano di generare nella popolazione locale.

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

In Francia, la decentralizzazione è stata realizzata ufficialmente con la legge del 1984, quando il governo Mitterand ha provato ad alterare radicalmente la struttura centralizzata del paese. La strada era stata aperta dalle iniziative degli anni settanta, soprattutto nella sfera dei servizi sociali: ben oltre 100 centri sociali (*centres sociaux*) nacquero allora in tutto il paese, finanziati sia da fonti governative che dai fondi della sanità "privata" francese, con l'esplicito scopo di applicare il principio della partecipazione dell'utente nella gestione e nella direzione di questi centri. Sollecitato dagli eventi politici del '68 francese, questo movimento si è unito con il sistema tipicamente francese delle "casse" di settore, fondi per il welfare degli anziani, degli ammalati e delle famiglie, che rappresentano il consumatore all'interno dei loro consigli di amministrazione. Esso, però, pose in essere anche nuove forme di servizio sociale e culturale che de-enfatizzavano l'orientamento del problema (Chamberlayne, 1992) nel nuovo contesto metodologico dell'"animazione" (che naturalmente ha radici tradizionali nell'assistenza sociale), facilitando forme di interazione tra lavoratori e rappresentanti della comunità sulle cause del bisogno, piuttosto che unicamente sulle risposte a tali bisogni da parte dello Stato (Cannan, 1991). Nonostante ciò, comunque, la complessità delle strutture del governo locale e le doppie responsabilità dei centri dei servizi sociali (verso lo Stato e le organizzazioni private) hanno impedito anche in Francia di incrementare una trasparenza diretta e democratica verso i fruitori del servizio (Wallimann, 1986).

Il fatto stesso che i governi, nel contesto delle loro politiche di decentralizzazione, abbiano chiesto l'aiuto degli assistenti sociali perché i servizi "vengano fatti funzionare" rivela l'ambivalenza della decentralizzazione. Alcuni sostengono (ad es. Mayer, Müller, 1984) che in quel periodo l'"avviluppamento" delle vite private con le istituzioni statali non si è ridotto. Di conseguenza, la separazione si è realizzata come il risultato di riforme che provenivano dallo spettro politico opposto rispetto alla prima ondata di iniziative del centro-sinistra per la decentralizzazione. Per spostare l'attenzione dallo Stato e dall'arena politica verso le istanze di gestione economica e locale all'interno del disegno neoliberale sono state usate la crescente complessità di queste relazioni e l'enfasi posta sulla spesa effettiva. Professionisti come gli assistenti sociali, orgogliosi della propria autonomia, ma che spesso tendono a ignorare il loro mandato politico, sono ora tornati nuovamente a essere figure centrali nel prestare legittimità ai nuovi principi fondati sui tagli delle assegnazioni delle risorse con le loro "diagnosi oggettive e professionali". In Nowotny (1984, p. 11) si legge:

> Quali che siano i nuovi livelli e le nuove forme di decentralizzazione, essi sono soltanto una parte di un sistema sempre più complesso [...] In molti settori dei servizi sociali e sanitari, l'individuo incontra lo Stato attraverso professionisti incaricati della fornitura di assistenza e servizi. Ironia vuole che l'individuo, in quanto assistito, per conto del quale l'intero sistema dovrebbe essere realizzato, abbia così poche opportunità di prendervi parte in senso più attivo.

La tendenza alla decentralizzazione e alla "scelta del consumatore" contiene quindi un messaggio ambiguo per ciò che concerne le condizioni della cittadinanza sociale. Da un lato, infatti, la decentralizzazione si trasforma in un'opportunità di partecipazione dell'assistito, in un non dare mai per scontate le basi su cui il welfare e i servizi welfare sono strutturati e organizzati nella società e nella maniera richiesta dai movimenti sociali degli anni ottanta. Il concetto di partecipazione, però, può anche condurre a forme più insidiose di controllo, a una maggiore presenza dello Stato e della sua agenda nelle vite dei cittadini in veste di "scelta", e a una maggiore disuguaglianza nel momento in cui gruppi di utenti competono tra loro a causa della scarsità delle risorse. Lo spostamento dei servizi dalle strutture ufficiali ai gruppi di volontariato, ai network informali, alla "comunità" e perfino alla "famiglia" ha ottenuto un posto di primo piano nell'agenda politica neoliberale, e può condurre a nuove forme di sfruttamento e di egemonia capitalistica (Chamberlayne, 1992). C'è dunque uno spazio evidente perché gli assistenti sociali possano affermare criticamente la propria autonomia professionale nell'ambito di questi sviluppi, non tanto con un rafforzamento della propria posizione di potere, ma con una riflessione critica e indipendente sulle conseguenze politiche di questo loro "adattarsi a un'agenda data", indipendentemente da quanto questa possa apparire vicina ai principi fondamentali che sottendono al lavoro sociale, ossia la capacità di iniziativa personale e la partecipazione dell'assistito. La finalità dell'*empowerment* non può essere raggiunta applicando meccanicamente un'agenda ufficiale di partecipazione.

La "crisi del welfare state", e il successivo emergere delle politiche della nuova destra che sfruttavano e aggravavano questa crisi, ha portato i paesi dell'Europa occidentale ad affrontare un dilemma simile a quello vissuto dai paesi dell'Europa centrale e orientale dopo la caduta del comunismo e ha prodotto profondi cambiamenti in tutti e quattro i sistemi di welfare. In termini fiscali, il meccanismo keynesiano di investimenti pubblici come spinta all'espansione economica è andato esaurendosi sotto il crescente peso degli obblighi finanziari che derivavano dal debito pubbli-

29 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

co, il quale, a sua volta, ha esacerbato la crisi di disoccupazione (Carter, 1998). La piena occupazione maschile come base economica dei sistemi di welfare fondati sulla previdenza ha cominciato a vacillare proprio nel momento in cui le donne hanno iniziato a mettere sempre più in risalto la questione della propria marginalizzazione nel mercato del lavoro, la loro crescente dipendenza dall'assistenza e la mancanza di un riconoscimento pubblico ed economico delle loro funzioni domestiche e di cura (Esping-Andersen, 1996). La disoccupazione, sommata alla fondamentale ristrutturazione delle economie industriali e agricole negli anni settanta, alle conseguenze demografiche dell'invecchiamento della popolazione e anche all'indebolimento dei legami matrimoniali e familiari, ha finito per rafforzare le richieste poste ai servizi welfare. Allo stesso tempo, sono state alterate le regole della sicurezza sociale allo scopo di limitare e restringere le condizioni della previdenza sociale, portando sempre più destinatari dei sussidi a dipendere dall'assistenza sociale. Ciò, a sua volta, ha generato sempre maggiori controlli sugli indennizzi sociali, non soltanto nella tradizionale area dell'assistenza sociale, fenomeno cui ci si riferisce, in genere, come *workfare* in sostituzione di *welfare* (Saraceno, 2004). Tutto questo ha comportato la ridefinizione della relazione tra generazioni, tra previdenza sociale e assistenza sociale, e dei confini tra responsabilità dell'autoaiuto (volontario, privato e commerciale) e quelle dello Stato. L'assistenza è stata costretta a coprire rischi e settori della popolazione per i quali non era stata prevista. Attraverso questi sviluppi le funzioni di controllo dello Stato negli affari del welfare sono diventate più visibili, in quanto le misure di controllo sociale si sommavano all'alienazione esperita dai beneficiari del welfare. Al tempo stesso, la biforcazione del mercato del lavoro tra coloro che godono di un impiego relativamente stabile e ben pagato e quelli che questo stesso impiego lo hanno in forma temporanea, discontinua e marginale ha trasformato il principio di mutualità degli schemi assicurativi trasformandoli in bastioni del privilegio corporativo da cui sono sempre più esclusi i più deboli (Chamberlayne, 1992).

A livello ideologico, la sinistra, tradizionalmente principale sostegno delle misure di un welfare universale e istituzionale, ha cambiato le proprie richieste di uguaglianza e di servizi universali perfino nei paesi scandinavi e in Austria, dove i socialdemocratici hanno governato per decenni, e ha cominciato a corteggiare gli elettori delle classi medie con un'agenda dominata dai concetti della nuova destra che prevede tasse e costi sociali più contenuti. In questo clima, il modello svedese, secondo il quale si poteva contare in larga misura sui servizi dello Stato, è stato ridimensionato dal momento in cui, come affermano Nilsson e Wadeskog (1990), gli sforzi nazionali per risolvere i problemi economici sembravano provocare problemi sociali locali che creavano, a lungo termine, per il settore pubblico, pesanti costi strutturali. Gli sforzi italiani per passare da un welfare state rudimentale a un sistema più ugualitario, ancorché corporativo, hanno conosciuto uno "stravolgimento" per colpa delle spese pubbliche gonfiate e degli interessi contrastanti dei consumatori (Donati, Colozzi, 1990).

In Olanda, lo smantellamento della struttura tradizionale di welfare da parte del governo liberal-conservatore negli anni ottanta coincise con la graduale deistituzionalizzazione del servizio sociale, proprio mentre era quasi in vista un concetto di welfare inclusivo, proattivo e professionale. Le politiche di riduzione delle spese sfruttavano le crescenti domande di "democrazia di base" rivolte anche contro chi rivestiva funzioni di potere nelle organizzazioni professionali e decantava le virtù delle "comunità assistenziali" (*zorgsame samenleving*, Nokielski, 1987, p. 122). Ciò nonostante, l'Olanda è rimasta per molto tempo quantomeno un esempio del tentativo di creare strutture sociali fondate sulla necessità e sui bisogni: le autorità locali (sia pure nel rispetto di regole volte ad assicurare l'efficienza economica) garantiscono fondi a organizzazioni private non profit ("di cucitura") create intorno a particolari aree di bisogno e di problemi sociali, quali quelle, in particolar modo, della malattia mentale, del lavoro con le famiglie e i senzatetto e della dipendenza dalla droga. Solo un progetto per autorità locale che si occupa di un settore specifico è destinato a ricevere aiuto per ottenere licitazioni competitive, con conseguente controllo annuale dell'assegnatario dell'appalto (van der Laan, 1998).

In questa terza fase di ristrutturazione non soltanto dei servizi sociali, ma anche dell'orientamento dell'intera politica sociale, il Regno Unito si è forse impegnato nella riforma più profonda dell'assistenza comunitaria rispetto a ogni altro paese europeo. Sotto la bandiera della scelta per gli utenti dei servizi sociali, il ruolo delle autorità locali come fornitrici di servizi sociali è stato smantellato dalle rigorose politiche neoliberali dei governi conservatori degli anni ottanta. I dipartimenti che provvedevano all'erogazione di tutti i servizi sono stati sostituiti da gruppi di valutazione il cui compito era di acquistare i servizi più convenienti da fornitori non governativi. La spaccatura tra "compratori" e "fornitori" (Harris, 1999) non solo divide la professione in base alle posizioni di interesse dettate da una situazione di mercato virtuale e reale, ma, in generale, frammenta la solidarietà sociale, poiché i fruitori dei servizi sociali hanno solo apparen-

30 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

temente il controllo del processo e sono, di fatto, uniti in gruppi di rischio su una scala di "merito" a seconda della convenienza dei costi dei metodi di intervento guidati dal bilancio (cfr. cap. 8, dove questa terza fase è analizzata più nel dettaglio).

La progressiva erosione del principio di eguaglianza nel welfare sociale ha intensificato la crisi di legittimazione degli Stati-nazione sperimentata fin dagli anni settanta. Gli assistenti sociali, ancora una volta, si trovavano in prima linea rispetto alle pressioni politiche per mantenere l'apparenza di legittimazione del sistema statale fornendo un'"immagine di assistenza" alla società. Più acutamente di quanto mai avessero fatto prima, dovettero mediare nel conflitto tra una popolazione di utenti del servizio sempre più rumorosa e gli obiettivi politici che miravano a risorse sociali individualizzate o particolareggiate verso "gruppi vulnerabili" selezionati.

Ma il tema della cittadinanza ora si caratterizza anche a livello sovranazionale, con l'esplicito sviluppo di un'agenda di politica sociale dell'Unione Europea attraverso la Carta sociale e il Trattato di Amsterdam. I diversi programmi del Fondo sociale sono indirizzati alla promozione del senso di cittadinanza e di appartenenza europea, in stretto parallelo alle mire (e alcune volte, come nel caso dei Programmi contro la Povertà – Combat Poverty Programmes –, in effettiva competizione con esse) della politica sociale degli Stati-nazione (Ginsburg, Lawrence, 2006). Gli assistenti sociali, in tutte le parti dell'Unione Europea, ma particolarmente nei paesi "periferici" e nelle "regioni di declino industriale", lavorano nell'ambito di progetti finanziati attraverso questi programmi e devono dunque adattare i loro obiettivi alle linee-guida dell'Unione Europea. Ciò evidenzia una situazione dove le opportunità per una concreta cittadinanza nella UE vengono create o negate, a seconda delle condizioni di investimento, ma anche dell'"interpretazione" che queste condizioni ricevono a livello locale. Nel breve periodo, i fondi strutturali sembrano essere in competizione con la nuova tendenza a concentrarsi sulla cittadinanza sociale (Leibfried, Pierson, 1992). Ciò nonostante, la lotta per la cittadinanza deve essere affrontata non tanto dai professionisti quanto dai fruitori dei servizi stessi. Attraverso l'Europa, sono stati istituiti dei network tra differenti gruppi di utenti che portano l'autodifesa a livello di lobbying verso le istituzioni europee e parlamentari. La loro esperienza è che le politiche del processo dominante non si adeguano più ai canali del governo locale e nazionale, ma mostrano un'interessante propensione per le "scorciatoie" direttamente verso Bruxelles. Eurolink Age, ad esempio, ha un ufficio nella capitale belga, il Single Parent Action Network (SPAN) sta creando

collegamenti transnazionali come la FEANTSA, un'ampia campagna europea sui senzatetto (Baine, Bennington, Russell, 1992).

Resta un'ampia sfera di scetticismo: secondo Dahrendorf (1992, p. 85), «non vi è un singolo diritto civile che sia difeso dalla Comunità europea e non vi è un diritto fondamentale di cittadinanza che abbia qualcosa a che fare con il Trattato di Roma». Ancora una volta l'integrazione europea mette gli assistenti sociali di fronte, come nella storia di ogni Stato-nazione, all'alternativa di sviluppare i servizi sociali come compensazione per la mancanza di diritti sociali o come veicolo per i pieni diritti di cittadinanza. Sciogliere i benefici del welfare dai principi del mercato sarà il compito più difficile che deve essere portato avanti non dalla burocrazia dell'EU, ma dalla nascente società civile europea, nella quale il servizio sociale deve diventare una forza motrice.

Quando Pinker (1990) dichiarava che gli sembrava ovvio che i problemi di natura personale esistessero, così come che le persone fossero del tutto in grado di essere artefici della propria miseria, in modo da poter giustificare la richiesta agli assistenti sociali di concentrarsi su queste istanze personali invece di intromettersi in quelle politiche, egli non capiva che il punto essenziale del mandato politico degli assistenti sociali, da portare a termine all'interno di tutti i sistemi di welfare, è stabilire e definire, prima di tutto, il confine tra problemi personali e istanze pubbliche. La dicotomia tra *case work* e azione politica come due metodi distinti parte dal presupposto che quel confine sia stabilito, mentre invece la capacità effettiva degli assistenti sociali consiste nell'abilità di lasciare la scelta e il mix dei metodi aperti, e di dare agli assistiti voce nella scelta stessa. Caratteristica delle società moderne è che questo confine non può essere più a lungo considerato come predefinito; esso è diventato problematico e soggetto a negoziazioni politiche, proprio come sono diventati incerti i confini della solidarietà sociale e i principi su cui essa può essere basata. Il fatto che ogni stato moderno abbia sviluppato un sistema di welfare pubblico e che la UE sia stata trascinata, pur se con riluttanza, nelle aree di una politica sociale sempre più espansiva lo testimonia ampiamente. La società non è implicata solo in problemi come la mancanza di risorse della popolazione, l'educazione, il lavoro o l'abitazione, ma anche in tutti i casi di abuso mortale di bambini, nel decesso di un pensionato per ipotermia, nella cattiva condizione in cui versa un senzatetto. Nel consigliare persone che si trovano in una situazione di personale angoscia, di mancanza di aiuto o di violenza è essenziale per gli assistenti sociali scoperchiare le definizioni ufficiali, scontate, del confine di ciò che è "il personale" e in parti-

31 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

colare rifiutare la traduzione di errori pubblici in problemi personali, ma è egualmente importante non negare alle persone direttamente colpite la loro porzione di responsabilità per la loro condizione (e i cambiamenti necessari), responsabilità che costituisce la ragione stessa della dignità umana. I differenti sistemi di welfare europei e il processo stesso dell'integrazione europea hanno un immediato rapporto con la pratica del servizio sociale, e di ogni intervento che contribuisce alla versione della cittadinanza sociale, a livello nazionale ed europeo, che deve ancora diventare una realtà viva e praticata, non solo nelle transazioni dei servizi sociali. È precisamente questa abilità di definire il "lavoro dei servizi sociali" come la materia di formazione delle politiche sociali che è minacciata dall'avanzata delle politiche neoliberali; diventa quindi necessario esplorare la natura della relazione tra il servizio sociale e il capitalismo in un capitolo successivo (cfr. cap. 8).

Avendo stabilito le origini culturali delle differenti versioni del concetto di cittadinanza e la loro continua influenza rispetto ai regimi welfare distinti e, quindi, a forme diverse di pratica del servizio sociale, la questione della diversità culturale all'interno degli Stati-nazione diventa ora il centro dell'attenzione e necessita di essere analizzato. Unità metodologica e omogeneità culturale nazionale sembrano connesse in modo intricato e sono come costrutti ideologici tendenti a essere ritirati dal dibattito e dall'analisi critici, intrinsecamente instabili e problematici. I capitoli successivi esamineranno perciò le "istanze delle minoranze" da prospettive culturali, politiche e anche metodologiche, non solamente rispetto all'aumentata esposizione del servizio sociale verso i gruppi immigrati e verso le loro culture, ma perché la costruzione delle identità e dei rispettivi diritti e doveri costituisce un elemento inalienabile del mandato del servizio sociale.

4
Minoranze e diversità culturale: sfide al progetto di Stato-nazione

«Nel 1990, il 21,2% della popolazione di Londra e dei suoi sobborghi era nera, gli "stranieri" (escludendo i cittadini nati all'estero) costituivano il 16% della popolazione residente a Parigi [...] ad Amsterdam, all'inizio degli anni novanta, gli "stranieri" rappresentavano il 22% della popolazione – metà di quella della scuola elementare –, a Francoforte circa il 25%, a Bruxelles circa il 28%» (Therborn, 1995, p. 50). Nell'ultimo decennio del XX secolo la diversità culturale nei centri urbani europei è certamente arrivata a livelli comparabili a quelli predominanti a New York. Gli europei trovano questa situazione sorprendente, a volte allarmante; sono abituati a considerare i loro territori etnicamente omogenei e ora giudicano il numero crescente di gruppi etnicamente diversi nei loro centri urbani come il turbamento di questo modello "stabilito", dimenticando, nel complesso, che la loro presunta omogeneità è di origine del tutto recente. Visti da una prospettiva storica cronologicamente più estesa, soltanto «intorno agli anni cinquanta, gli stati europei hanno raggiunto un'omogeneità etnica senza precedenti della loro popolazione» (ivi, p. 47). Non meraviglia quindi che la questione dell'identità etnica e culturale non sia apparsa nell'agenda della metodologia del servizio sociale prima degli anni ottanta, quando l'intersezione dei processi della società civile e dei discorsi accademici, sottolineati nel capitolo 1, doveva essere interamente rielaborata. Questo capitolo analizza la storia e le conseguenze di quell'incontro, senza il quale non si potrebbe comprendere la metodologia del servizio sociale europeo contemporaneo.

Viene spesso convenientemente scordato che questa relativa omogeneità è nata in larga misura dall'impatto diretto o indiretto del nazismo sull'Europa e sul mondo, dalla sua politica razzista di sterminio di intere popolazioni, dalla sua aggressione contro paesi vicini e lontani. Essa era stata concordata attraverso un armistizio della Seconda guerra mondiale che, se da una parte non ripeteva esattamente le dottrine wilsoniane del

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

trattato di pace di Versailles, che aveva segnato la fine della Prima guerra mondiale, dall'altra dava tuttavia un rinnovato impeto all'idea che i confini culturali e politici dovessero coincidere come mezzo di identificazione e per scopi politici. Questa temporanea omogeneizzazione demografica era stata il risultato dello spostamento deliberato e motivato politicamente delle minoranze, operato più specificamente dalla Germania nazista nei territori che occupava e, dopo la guerra, contro le popolazioni tedesche dell'Europa orientale, creando circa 10,7 milioni di rifugiati (Niethammer, 1991). Immediatamente dopo la Seconda guerra mondiale, i movimenti di popolazione si svolsero su larga scala, e non soltanto in Germania; Austria e Finlandia, ad esempio, accolsero rifugiati per un totale che ammontava rispettivamente al 6% e al 10% delle loro popolazioni, gli italiani furono espulsi dalla Dalmazia e dall'Istria (Therborn, 1995). A eccezione dell'Unione Sovietica, della Jugoslavia e della Svizzera, gli Stati-nazione europei giunsero a considerarsi monoetnici, sebbene la realizzazione di questa omogeneizzazione "etnica" fosse stata celata attraverso il riordinamento globale delle alleanze politiche lungo le linee della guerra fredda, che separavano il comunismo e il capitalismo. La mentalità del blocco politico sostituì e "attenuò" il nazionalismo potenziale ed effettivo contenuto all'interno di questo ordine, un esempio del quale fu anche la creazione della Comunità economica europea.

Questa ricetta politica per assicurare la pace in gran parte dell'Europa dopo la devastazione della Seconda guerra mondiale ricorda stranamente la formula di pacificazione che ha prodotto il consenso al welfare state: anch'essa considerava la società fondamentalmente omogenea o almeno costituita da bisogni e interessi comuni, e la solidarietà come qualcosa che poteva essere conseguito attraverso la coalizione di antichi avversari che scordano le loro differenze grazie a interessi razionali condivisi, i quali soppiantano le antiche, irrazionali barriere culturali (o di classe). L'etnicità in quanto tale giocava inizialmente un ruolo inferiore. L'omogeneità fu costruita intorno all'assimilazione comportamentale. Conformarsi al concetto di unità nazionale equivaleva a comportarsi normalmente, razionalmente e qualunque deviazione dalla norma razionale del "comportamento del buon cittadino" era trattata come un problema di patologia individuale. I rifugiati che arrivavano in quel periodo e che dovevano essere "integrati" contavano, in sostanza, come gli "indigeni" a causa delle scelte razionali e sagge fatte in senso politico: i tedeschi fuggiti da un regime straniero, cioè da un regime comunista; i rifugiati dalle sollevazioni ungheresi e cecoslovacche che appartenevano del tutto "naturalmente" alla "nostra

parte", anche se a livello culturale erano del tutto evidenti la sfiducia e il conflitto degli scontri quotidiani. A "livello ufficiale", però, la loro appartenenza alla comunità nazionale era fondata sul riconoscimento della scelta fatta. La posizione di questi rifugiati politici si contrapponeva a quella dei migranti per lavoro, che iniziarono ad apparire in Occidente (e in una certa misura nell'Europa orientale) all'incirca un decennio più tardi. Essi non erano considerati rifugiati eppure, in paesi come la Germania e la Svizzera, il loro *status* di stranieri venne mantenuto per numerose generazioni.

Storicamente parlando, l'omogeneità culturale delle maggiori città europee era certamente un'anomalia. Therborn (*ibid.*) calcola che nei paesi dell'Europa centrale e orientale la porzione di popolazione delle capitali che, secondo i criteri odierni, avrebbe rappresentato la tipica e dominante etnicità nazionale, nei decenni antecedenti alla Prima guerra mondiale, va da percentuali basse come il 36% (Praga), il 38% (Bratislava), il 40% (Bucarest), il 46% (Helsinki), fino al 62% (Varsavia), al 75% (Zagabria), all'85% (Vienna) e all'89% per San Pietroburgo (la proporzione più alta di "indigeni" per queste capitali). Gli anni cinquanta del secolo scorso perciò completarono un processo di omogeneizzazione sociale costruito sempre di più intorno a concetti etici. Questa tendenza, iniziata nell'era postnapoleonica con le trasformazioni politiche dell'Europa, fu alimentata, nella seconda metà del XIX secolo, dai movimenti patriottici che ebbero origine, ad esempio, con l'unificazione tedesca e italiana, si diffuse con la rivalità globale nel periodo del colonialismo aggressivo, derivò dal crollo degli ultimi imperi multietnici alla fine della Prima guerra mondiale, prese di nuovo fuoco con il nazionalismo, il fascismo e il nazismo nel periodo tra le due guerre e gettò il mondo nella catastrofica distruzione della Seconda guerra mondiale.

Un dato significativo di questo processo è che l'Europa, nel mondo intero, è il continente con la più bassa concentrazione di lingue; essa è diventata un caso speciale, dove i legami linguistici, e il loro significato politico e tecnologico, possono forgiare coalizioni egemoniche (cfr. tab. 4.1).

Dopo il 1945, la diversità e la rivalità etnica nell'era della (presunta) omogeneità non erano in alcun modo scomparse, ma non erano state neppure tematizzate. A ciò pensava il confronto della guerra fredda, e lo stesso faceva la determinazione celata dietro gli sforzi di integrazione nell'Europa occidentale, il cui scopo era impedire che la rivalità nazionalista diventasse di nuovo una miccia capace di far esplodere il mondo. In questa prospettiva, l'accordo franco-tedesco tra De Gaulle e Adenauer fu simbolico; esso facilitava un flusso senza precedenti di contatti, special-

33 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Tabella 4.1. Lingue del mondo classificate secondo la loro estensione*

Regioni del mondo	*Numero totale di lingue*	*Numero di lingue parlate da più di 1 milione di persone*	*Numero di lingue parlate da meno di 1 milione di persone*	*Numero di lingue minoritarie*
Totale mondiale	6.417 (100,0)	273 (4,2)	4.162 (64,8)	1.982 (30,8)
Asia	1.906 (100,0)	126 (6,6)	1.549 (81,3)	231 (12,1)
Africa	1.821 (100,0)	92 (5,1)	1.607 (88,2)	122 (6,7)
Pacifico	1.283 (100,0)	1 (0,1)	507 (39,5)	775 (60,4)
America	1.013 (100,0)	10 (1,0)	428 (42,2)	575 (56,8)
Australia	273 (100,0)	-	18 (6,6)	255 (93,4)
Europa	128 (100,0)	44 (34,4)	69 (53,9)	15 (11,7)

* I numeri in parentesi indicano i valori percentuale.

Fonte: Haarmann (2001, p. 73).

mente nella forma di scambio di programmi che portò la nuova generazione di giovani francesi e tedeschi più vicina che mai. Un'Europa unita si presentò alla generazione dell'immediato dopoguerra come "la soluzione" alle antiche rivalità, come un quasi-paese con il quale i giovani tedeschi (e non solo loro) potevano identificarsi senza vergogna, senza la tirannia di una cultura dominante e di tradizioni soffocanti.

Un'agenda politica simile contribuiva all'integrazione dei rifugiati nella Germania Ovest, ufficialmente chiamati "coloro che vengono da fuori" (*Aussiedler*); i "cittadini tedeschi" che venivano dall'altra parte della cortina di ferro arrivarono a costituire il 16,4% della popolazione della Repubblica federale tedesca (Castles, Miller, 1993). Nella percezione popolare, essi differivano poco dai consueti "rifugiati" (*Flüchtlinge*), che spesso era il termine con cui ci si riferiva non solo ai tedeschi dell'est, ai polacchi e ai cechi sudeti, ma, nella Germania meridionale, anche a chiunque fosse migrato in terra tedesca e parlasse con un "elegante" accento del nord. Essi creavano implicitamente la diversità culturale, ma raramente la tematizzavano: i modelli del linguaggio cambiavano, la differenza tra le religioni cattolica e protestante si livellava, le tradizioni culinarie venivano scambiate, i costumi popolari di luoghi molto lontani erano visibili occasionalmente, ma contenuti in strutture museali. In generale, la diversità era inquadrata in un modo tale da essere "neutralizzata", sussunta sotto la molto più importante "grande identità" dell'essere tedesco, o piuttosto, dell'essere occidentale, dell'essere un abitante del "mondo libero".

Durante i primi vent'anni che seguirono la Seconda guerra mondiale, due tipi di movimenti di popolazione coincisero in Europa occidentale: lo spostamento e l'accoglienza dei rifugiati principalmente dall'Europa centrale e orientale, al cui arrivo fu dato un profondo significato simbolico, in quanto esso serviva da costante ricordo della natura repressiva dei regimi socialisti, e il reclutamento dei lavoratori dai paesi mediterranei e caraibici per riempire i vuoti nel mercato del lavoro per la ricostruzione delle economie europee. Il mito dell'omogeneità poteva essere mantenuto considerando entrambi i fenomeni transitori fino al "ritorno" dei migranti ai loro luoghi di origine, a dispetto del fatto che nel caso del comunismo sembrava sempre più utopistico e i migranti si erano ricongiunti ai propri familiari. La retorica che scaturiva dalle adunanze annuali dei gruppi etnici in Germania (*Volksgruppen*) e dalle "persone allontanate dalla loro patria" (*Heimatvertriebene*) rafforzava l'idea di un eventuale ritorno. I rifugiati provenienti dalla Germania Est, dalla Polonia, dall'Ungheria e dalla Cecoslovacchia erano, tuttavia, tranquillamente considerati come membri permanenti delle società occidentali. Al contrario, la permanenza dei lavoratori migranti reclutati non fu mai accettata. Il loro rapporto di "lavoratori ospiti" con la "società ospitante" era considerato puramente strumentale, un compromesso contrattuale con poche implicazioni per l'integrazione politica e sociale e per l'acquisizione dei diritti di residenza e di cittadinanza.

È rispetto a questo retroterra storico che devono essere valutati il ruolo contemporaneo e la gamma dei metodi in possesso delle professioni sociali in relazione alle istanze dell'identità personale e culturale. Come si è visto nel capitolo 2, il mandato tradizionale dei servizi sociali all'interno del progetto dello Stato-nazione era di legittimare i confini della solidarietà di una società, di assicurare che la solidarietà fosse estesa solo al "giusto genere di persone" e di fare in modo che il maggior numero possibile di coloro che rimanevano ai margini della società fosse o "convertito" nel "giusto genere di persone" o escluso se rifiutava di conformarsi (Mynott, 2002). La presunta omogeneità culturale ed etnica delle società europee dopo la Seconda guerra mondiale indicava agli operatori dei servizi sociali che questo compito poteva trovare una soluzione principalmente ricorrendo a metodi psicologici. Gli esclusi erano distinti attraverso deficit cognitivi e comportamentali che impedivano loro di usufruire pienamente di quella solidarietà, un modello di diagnosi messo bene in evidenza dalla cosiddetta "riscoperta della povertà" degli anni settanta, momento fino al quale questa era stata trattata come un

34 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

problema di (dis)adattamento personale. O gli assistiti potevano essere aiutati a mettere ordine nell'ambito personale o potevano non essere aiutati ed erano lasciati all'assistenza (e al controllo) delle istituzioni. Dietro al principio dominante dell'"autodeterminazione dell'assistito", nella metodologia del servizio sociale, c'era un'intera gamma di misure e pressioni, che erano al di fuori della sfera del servizio sociale, ma assicuravano conformismo e assimilazione. Gli assistenti sociali erano desiderosi di trattare le persone come tali, di esprimere la loro integrità e imparzialità professionali attraverso la noncuranza della diversità culturale ed etnica come fonte di possibile prevenzione e pregiudizio, e perciò di rimanere "politicamente neutrali", senza mettere in dubbio i presupposti e gli interessi politici specifici che circondavano e strumentalizzavano questa neutralità e questo presunto universalismo.

Non sorprende, quindi, che l'articolazione della diversità etnica nelle società europee – che ebbe luogo negli anni ottanta e novanta – abbia suscitato questioni fondamentali non solo circa i metodi del servizio sociale, ma anche sul suo ruolo nella società. Tenendo conto di ciò, uno sguardo più dettagliato al servizio sociale, in relazione alla migrazione, può servire come un'opportunità per valutare in modo esauriente la sua posizione nelle società che stanno diventando fortemente consapevoli della loro diversità culturale e del venir meno del significato di Stato-nazione.

Sbiadita la memoria della Seconda guerra mondiale e disintegrato, dopo il 1989, il "pensare per blocchi" del confronto globale, la natura delle crisi politiche, in Europa e nel mondo, muta in modo fondamentale. Esse non possono più essere sussunte da modelli stabiliti o linee di confronto. I confini tra "loro" e "noi" sono diventati incerti e imprevedibili. Un'immediata risposta a questa incertezza, in relazione alle identità collettive, è il riferimento all'esperienza precedente della migrazione, che ha posto un modello di distinzione tra migranti politici ed economici, distinzione che è stata invocata come principio regolatore per il trattamento dei rifugiati sia a livello nazionale che europeo, anche se, nell'era della globalizzazione, proprio questa distinzione è stata totalmente oscurata e soppiantata da un più ampio mescolamento delle istanze economiche e politiche (Castles, Miller, 1993).

Ciò ha determinato un'*escalation* e un corto circuito tra le decisioni politiche nazionali ed europee, tradottesi in una restrizione più accentuata nei permessi di entrata nella UE per i rifugiati politici e in una relativa apertura a una migrazione selettiva, adatta o voluta dai cambiamenti dell'economia e della demografia. Quest'ultima richiede non solo l'attivo

incoraggiamento alla mobilità interna del lavoro – che è uno dei dogmi centrali dei processi di integrazione economica europea –, ma anche una relativa tolleranza dell'immigrazione illegale, come in Italia (Vasta, 1993) e in Spagna, e la permanente spinta al reclutamento in risposta alla scarsità di lavoro in Germania, Francia e Olanda in certi settori dell'industria, specie quelli dell'edilizia e delle costruzioni, dell'industria elettronica e, in modo crescente, anche nell'ambito dei servizi personali e di assistenza a livello formale e informale. L'Unione Europea sta cercando una sua strada contorta tra le condizioni del GATS (General Agreement on Trade in Services), le cui aspirazioni e la cui libera mobilità dei servizi appoggia e, al contempo, teme (Fritz, Scherrer, 2002). La cosiddetta Direttiva Bolkestein (CEC, 2004) è un'iniziativa fortemente controversa per introdurre il libero scambio nei servizi all'interno della Comunità europea nei termini dettati dai criteri GATS, sebbene alcuni paesi membri, principalmente la Francia, si oppongano con decisione alla loro realizzazione.

La migrazione mette in crisi non solo il mito dell'omogeneità di una società, con il quale si svelano insicurezze e ansietà e vengono attivate reazioni difensive; essa mette alla prova anche i confini della solidarietà. Tutte le risposte, comprese quelle umanitarie, all'arrivo dei rifugiati sono politicamente sensibili, perché mostrano la natura precaria del criterio razionale dominante per i confini esistenti dell'appartenenza, delle responsabilità sociali, delle condizioni di cittadinanza e di tutte le loro incoerenze e debolezze (Kushner, Knox, 1999). Era il concetto di Stato-nazione a determinare questi confini, ed è stato lo Stato-nazione a essere, in primo luogo, responsabile della creazione delle "minoranze". A tale proposito Balibar (1993) affermava che lo Stato, come Stato-nazione, produceva, di fatto, le "minoranze nazionali" o le minoranze pseudonazionali (etniche, culturali, vocazionali) e che senza il suo intervento legale e politico esse sarebbero rimaste virtuali. Nel contesto della globalizzazione non solo dell'economia ma anche delle relazioni sociali in generale (Waters, 1995), i confini nazionali assumono un carattere sempre più arbitrario e diventano irrilevanti per la definizione dei limiti della responsabilità sociale. Questo passaggio ricorda il cambiamento radicale all'inizio dell'industrializzazione capitalistica, quando il sistema di responsabilità territoriale, suddiviso per parrocchie, nei confronti del povero e del bisognoso, era ancora invocato per occuparsi dello stato di privazione personale, anche se tale sistema era diventato completamente astratto e insostenibile in uno Stato-nazione industrializzato che richiedeva la mobilità del lavoro e che, di fatto, aveva troncato il legame con la parrocchia originaria.

35 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Ciò segnò il passaggio tra la solidarietà meccanica e quella organica, tanto per usare la terminologia di Durkheim, con lo Stato che diventa il nuovo principio di organizzazione per la seconda. Il passaggio di oggi dalla scala nazionale a quella globale dei modelli di solidarietà organizzata e delle relazioni può ugualmente non contare su una struttura istituzionale preesistente (Beck, 1994). I modelli emergenti di relazione e responsabilità sono aperti e, quindi, costantemente inclini a una chiusura prematura. Ciò nondimeno, le coscienze individuali sono istantaneamente coinvolte negli eventi mondiali. I media mostrano guerre e disastri in luoghi lontani con una rapidità senza precedenti. La gente risponde personalmente a crisi quali le carestie o la difficile condizione degli orfani in altri paesi o altri continenti, viene coinvolta emotivamente e spesso, in maniera pratica, fornisce aiuto diretto mentre il lavoro delle organizzazioni non governative di soccorso internazionale contrasta marcatamente con la lenta e ingombrante organizzazione umanitaria offerta dai governi. La diffusione della consapevolezza ecologica evidenzia inoltre la connessione di tutti i sistemi del mondo e la relatività dei confini geografici come principi dell'organizzazione per il governo ecologico della terra. E, tuttavia, non ci sono più principi guida concordati con i quali limitare questo peso potenzialmente infinito della responsabilità e legittimare i limiti della responsabilità e della solidarietà, né tanto meno esistono sistemi effettivi di governo in grado di occuparsi delle istanze globali. L'arrivo di nuovi rifugiati nei paesi occidentali è la prova evidente e incontrovertibile del fatto che i problemi economici e politici non possono essere più a lungo esteriorizzati, che nessuna società si può isolare dagli eventi del mondo o occuparsene a distanza. Il loro arrivo è poco gradito alle società occidentali perché evidenzia la progressiva perdita di controllo, da parte delle società del primo mondo, sulla definizione dei confini, una forma di controllo che era stata data per scontata e attraverso la quale si esercitava il loro potere globale.

La crisi dei limiti geopolitici della solidarietà, precipitata a causa della globalizzazione e del crollo del regime sovietico, rappresenta, quindi, una crisi d'identità collettiva e individuale, e genera un "panico identitario" (Balibar, 1993). Ciò ha portato direttamente a concentrare l'attenzione sull'etnicità nel dibattito sociale e politico (Bastenier, 1994), considerandoli un mezzo per trovare chiarezza e identità in Europa. La rietnicizzazione delle relazioni sociali dopo la dissoluzione del pensiero per blocchi successiva al 1989 è caratterizzata da due aspetti fondamentali. Da un lato, questo processo ha aiutato le minoranze ad articolare la loro identità

culturale nell'ambito di un'arena politica con maggiore vigore e visibilità sensibilizzata alle differenze culturali. Ciò ha permesso loro di riconoscere e utilizzare le rivendicazioni collettive di potere impiegate nelle lotte per il riconoscimento delle distinte etnicità, in particolare dove erano associate a quelle per l'indipendenza nazionale (Rex, 1993). Dall'altro lato, esse hanno usato le etnicità come segni distintivi dei confini della comunità e della solidarietà, riattivando il meccanismo nazionalista un tempo così potente (e disastroso) nella storia degli Stati-nazione europei. L'etnicità, in questo senso, implica sempre ordini gerarchici di superiorità e inferiorità (Wieviorka, 1994b).

Il riemergere del nazionalismo e del neofascismo nei movimenti popolari e nei partiti politici diretti in forma aggressiva contro le popolazioni straniere e le minoranze, come accadde in quasi tutti i paesi europei durante gli anni novanta, ha avuto l'effetto di "etnificare" ulteriormente i conflitti sociali e politici. Le ideologie neofasciste suggeriscono "soluzioni semplici", che, in definitiva, equivalgono, per le loro vittime, alla "scelta" tra l'assimilazione (nei termini dettati e controllati dal gruppo dominante) e la separazione etnica, l'espulsione e la ridefinizione dei confini politici (Radtke, 1994). Ma l'etnicità non può essere trattata come una "categoria naturale", che deve essere riacquistata e recuperata dall'oblio storico per mezzo di definizioni basate sulla scienza, obiettiva, come pretendono i suoi sostenitori; l'etnicità è un mezzo di classificazione sociale, e come tale un costrutto di condizioni storiche e di interessi politici molto specifici.

L'ambivalenza dell'argomento etnico svela le premesse contraddittorie sulle quali la solidarietà si afferma come solidarietà nazionale. Esso indica la nazionalità come punto di riferimento dato per scontato, che distingue cittadini e stranieri sulla base di alcune presunte qualità intrinseche. Nella storia europea, il dominio della costruzione nazionalistica della cittadinanza e dell'integrazione nazionale è arrivato a suggerire un concetto etnificato della nazione (Hobsbawm, 1999) e perciò a rendere negoziabili le qualità e i prerequisiti dell'"appartenenza" ponendoli al di là della portata del discorso politico (cfr. cap. 2). Al tempo stesso, le nazioni sono notoriamente incapaci di convalidare la presunta equivalenza dei confini etnici e nazionali (Gellner, 1997), come dimostrano le molteplicità di etnie e lingue ancora rimanenti in ogni Stato-nazione europeo. Ci sono forti indizi che l'identità europea, e perciò la solidarietà, si sia formata secondo la ricetta dello Stato-nazione, attraverso una chiusura costruita su linee (quasi) etniche che conferma una mentalità da "fortezza Europa", e non solo in relazione ai richiedenti asilo (Pieterse, 1995), ma anche, ad esem-

36 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

pio, in considerazione delle negoziazioni con la Turchia per il suo ingresso in Europa. I cambiamenti fondamentali nella natura dei welfare state e la maniera selettiva in cui l'agenda della politica sociale europea si è sviluppata puntano, quindi, in quella direzione. Non è più sufficiente il fatto di essere nati all'interno di una nazione a dare diritto a un minimo di sostegno. Oggi questo sostegno deve essere "guadagnato", non necessariamente da un punto di vista finanziario, ma come investimento nella fedeltà alla nazione e nella conformità ai suoi standard. La "fortezza Europa" è stata costruita non solo contro gli stranieri, ma anche contro i senzatetto, le madri single e tutti gli emarginati che, apparentemente, sono la causa del loro stesso disagio (Humphries, 2002). Per ragioni economiche è stato messo in discussione il "contratto tra generazioni", che aveva assicurato il pagamento delle pensioni per gli anziani attraverso i contributi versati da coloro che attualmente percepiscono uno stipendio. Non esiste più automaticamente la solidarietà tra chi è economicamente attivo e chi è in pensione; questi ultimi, infatti, costituiscono invece un gruppo separato su linee simili a quelle dell'etnicità. Sia dall'interno degli Stati-nazione che dai loro confini esterni, fortificati attraverso il processo di unificazione europeo, i confini della solidarietà sono stati tracciati in modo nuovo, ma i criteri in base ai quali essi sono stati determinati hanno perso da tempo la loro validità e legittimità universale. La solidarietà diventa un gioco bizzarro, guidato dalla moda, dipendente dai media, in definitiva arbitrario. L'incontro con i migranti e i rifugiati non è la causa della frammentazione della solidarietà sociale all'interno delle società europee, ma attiva le incertezze esistenti nelle interazioni e nei contesti circoscritti, quotidiani, inevitabili.

Di più: l'ambiguità dell'attuale significato e funzionamento dei confini nazionali è indicativa di un riordinamento fondamentale del dominio del tempo e dello spazio nel corso della globalizzazione, con immediate conseguenze per la pratica del servizio sociale, non solo in relazione alle attività con i migranti. Il processo esprime l'intensificazione dell'interconnessione globale a livello economico, culturale, politico e tecnologico. Nell'analisi condotta da Giddens e Harvey, le tendenze accelerate nella postmodernità o nella tarda modernità (come essi preferiscono chiamare gli sviluppi contemporanei) hanno completato un processo di "distanziamento" spazio-temporale iniziato con la prima industrializzazione e risultato dalla formazione di sistemi di relazioni internazionali da parte degli Stati-nazione; le economie nazionali emergenti del XIX secolo e le conquiste tecnologiche concomitanti hanno aumentato ulteriormente questo

divario (Giddens, 1990, 1999a, 1997; Harvey, 1993). Oggi tempo e spazio non sono solo separati l'uno dall'altro, diventando indipendenti da una località, ma la tecnologia, per "restringere" lo spazio e per creare incontri simultanei virtuali attraverso il globo, sta aumentando drammaticamente la compressione tempo-spazio. Ciò non è un inevitabile sviluppo lineare della storia, ma il risultato diretto del potere di comandare l'uso del tempo e dello spazio, un potere che si accumula nelle mani di una élite. In altre parole, la globalizzazione, secondo questa analisi, riguarda la ridistribuzione del tempo e dello spazio, o meglio la loro iniqua ridistribuzione. Il ricco e il potente occupano sempre più spazio, che rivendicano come proprio (esaurendo il tempo nel processo che deve essere utilizzato sempre più efficientemente nel mercato globale mai fermo), mentre invece gli espropriati hanno "tempo da perdere" e sono stati emarginati dallo spazio utilizzabile economicamente per diventare dei ghettizzati nel nulla (Bauman, 1997). Questo è il motore per i modelli di migrazione globale, che spinge chi cerca lavoro a spostarsi da regioni rurali nazionali in declino verso la stessa arena metropolitana contesa da migranti e da richiedenti asilo. La globalizzazione attiene a una rottura profonda e rapida all'interno dell'ordinamento spazio-tempo. Essa, inoltre, porta la popolazione migrante e gli "indigeni" esclusi a fare un superaffidamento sul tempo: essi sono stati eliminati dal presente e relegati nel passato, costretti a trascinare con sé un bagaglio troppo pesante di storia, bagaglio che viene loro costantemente ricordato. Questa gente viene identificata con le forme tradizionali di comportamento, come ex contadini, avanzi della cultura della classe operaia, nomadi inurbati che non hanno mai abbandonato le loro consuetudini e che, dunque, per definizione, non sono mai capaci di puntare al presente. In un contesto simile, uno dei meccanismi di esclusione delle donne è ancora quello della loro identificazione con i ruoli e i valori tradizionali di generatrici non solo di bambini, ma anche di continuità storica e di un particolare tipo di ordine sociale tradizionale. Questa identificazione impedisce la piena e completa partecipazione di tali gruppi all'attuale rivendicazione di una parte di territorio contemporaneo. Li pone, inoltre, in competizione reciproca come gruppi diversi di popolazione spossessata, e rivela un altro aspetto pericoloso della sporadica popolarità delle idee neofasciste nella gioventù ostile e negli strati insicuri della classe operaia: aggrappandosi alla loro identità etnica possono essere presi all'amo di una versione selettiva e tendenziosa della storia e, quindi, ritirarsi da sé dal campo di battaglia economico. Di conseguenza, possono far rimarcare la loro presenza soltanto attraverso la violenza e le azioni di provocazione.

37 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Non sorprende, quindi, che i conflitti sulla distribuzione iniqua delle risorse esplodano con sempre maggiore frequenza in lotte apertamente violente per più territori. Vista da questa prospettiva, la gamma dei conflitti – dalle sommosse cittadine all'agitazione neofascista, a certe forme di criminalità violenta – condividono con le guerre in Jugoslavia, in diverse parti della vecchia Unione Sovietica e in Irlanda del Nord, la medesima implicita connessione con la ridistribuzione del tempo e dello spazio. Si tratta di mezzi estremi per fissare i confini e le condizioni di appartenenza. La loro apparenza di "inopportuni relitti del passato" cela la logica del loro penetrante significato contemporaneo come manifestazioni della globalizzazione. La distinzione tra conflitti politici e civili diventa tanto tenue quanto quella tra rifugiati economici e politici. Le popolazioni possono diventare una "minaccia" l'una per l'altra senza essere fisicamente in movimento, almeno non al momento del conflitto. Una volta contestato il diritto di una parte della popolazione a godere la piena "appartenenza", i riferimenti alle migrazioni e agli spostamenti passati diventano le giustificazioni morali sul versante dominante di tali conflitti per rivendicare di essere "stati qui per primi", indipendentemente dall'arbitrarietà con cui sono stati scelti tali dati storici. Questi conflitti e queste guerre rappresentano un nuovo tipo di fenomeno, legato direttamente ai cambiamenti nella natura dello Stato-nazione, e sono segnati da nuove forme di violenza organizzata come l'inversione dei processi di solidarietà (Kaldor, 1999). Gli scopi delle nuove guerre riguardano le politiche di identità, in contrasto con quelli politici o ideologici delle precedenti guerre (*ibid.*). Questi conflitti rappresentano tentativi disperati di riconnettere tempo e spazio, territorio e cultura con riferimento a un'unità realizzata nel passato. La "pulizia etnica" è la prova di un conflitto contemporaneo fondamentale per la scomparsa e ricostruzione simbolica dei criteri di solidarietà sociale e politica (Brubaker, 1998). Il messaggio di soluzioni "semplici, autoevidenti" e perciò profondamente razziste che esso contiene è diretto a preparare la scena a conflitti futuri senza fine, perché localizza un problema di fatto globale. L'esclusione dal territorio e la negazione del tempo contemporaneo vanno di pari passo, e le nuove forme di conflitto – come la guerriglia – creano, a turno, uno spostamento delle popolazioni su vasta scala.

Qual è ora il significato di questa analisi per il servizio sociale europeo contemporaneo? Quantitativamente, il servizio sociale con i rifugiati e i richiedenti asilo è di importanza marginale rispetto all'intero campo dei servizi sociali. Gli assistenti sociali non sono neanche necessariamente sulla prima linea di intervento nei centri di accoglienza e nei campi per i rifugiati. I problemi di cui si devono occupare primariamente, ossia le istanze di assistenza finanziaria, l'alloggio, la ricerca di contatti, la consulenza sui diritti all'assistenza e sui problemi legali richiedono, di norma, altri specialisti, mentre le questioni specifiche – traumi psicologici da spostamento, possibili torture, difficoltà nei rapporti – sono trattate da consulenti e terapisti (van der Veer, 1998). Gradualmente, la corrente principale del servizio sociale inizia a essere coinvolta dato che, come con tutti i problemi sociali, anche la complessità e natura di questi richiedono una prospettiva globale. Tuttavia con questo coinvolgimento più generale, i temi della comprensione culturale, non soltanto a livello linguistico, hanno occupato il centro della scena. Tale coinvolgimento più esplicito, ha, di conseguenza, fatto emergere questioni politiche più ampie: le persone il cui *status* di cittadino non è chiaro hanno diritto a un'assistenza completa oppure solo a quelle misure che li aiutino a trovare l'essenziale per vivere in attesa della chiarificazione della loro posizione? Devono essere aiutate nel passaggio alla società ricevente o ciò sarebbe solo una complicazione aggiuntiva nel caso in cui vengano ricondotti al loro paese di origine?

In questo contesto, un caso particolarmente *borderline* è costituito dai bambini rifugiati non accompagnati. L'incertezza degli assistenti sociali su come affrontare la situazione è tale che in molti paesi c'è voluto del tempo per prendere coscienza del problema (Okitikpi, Aymer, 2000). Le risposte sono state molto varie. Si è andati dal tentativo di adattare il trattamento di questi minori all'interno delle procedure per i bambini non immigrati – nel qual caso le difficoltà spesso derivano dalla scarsa possibilità di trovare case adatte o di promuovere luoghi che riconoscano l'identità culturale dei bambini – fino al trattarli secondo standard differenti grazie all'impiego delle reti informali all'interno delle comunità di migranti. È chiaro che l'azione per "il migliore interesse del bambino" non può fare ricorso a standard universali predeterminati, ma che le pratiche di assistenza del minore sono delimitate in modo particolare dagli standard e dalle aspettative nazionali (Christie, 2002). Queste nuove aree di coinvolgimento sfidano, tanto da un punto di vista etico che metodologico, la professione a riconsiderare ciò che costituisce la base sulla quale l'assistenza è offerta a qualunque utente e, al tempo stesso, a chiarire, in generale, i suoi punti di riferimento sociopolitici. Il lavoro con i migranti, con tutte le persone il cui *status* di cittadinanza è in dubbio, saggia la relazione del servizio sociale con il progetto di Stato-nazione e la sua possibile superdipendenza dallo stesso (Lorenz, 1995a). È ancora l'agenda nazionale che delimita il mandato del servizio sociale per assicurare solidarietà e per mettere insieme

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

un'unità nazionale in modo che la conformità con gli standard nazionali di comportamento si estenda il più possibile? La distinzione tra casi "meritevoli" e "non meritevoli" – che è sempre stata parte dell'eredità patriottica della professione, capace di purificare e di edificare la nazione – è realmente scomparsa e cederà terreno a un approccio alla diagnosi e all'intervento universale, critico, oggettivo, fondato scientificamente? Oppure, può il servizio sociale affrontare le realtà delle società multiculturali e fondare la solidarietà con un approccio ai diritti umani che negozi con le minoranze le loro preferenze culturali senza porre gli standard nazionali come unità di misura decisiva? Possono le professioni sociali trovare uno spazio operativo tra il totale relativismo e l'indifferenza agli standard, da un lato, e, dall'altro, presupposti predeterminati, essenzialistici riguardo ai canoni di comportamento che non lasciano spazio alla negoziazione e allo sviluppo?

Gli effetti contraddittori delle politiche sociali nazionali (e invero anche europee) in relazione alle popolazioni migranti sono qui indicative. Queste politiche oscillano tra tentativi di "integrazione attraverso la dispersione", attraverso il tentativo di evitare la formazione di ghetti e la conseguente stigmatizzazione e discriminazione (come accade in Francia e, in qualche misura, nel Regno Unito), e le strategie dirette esplicitamente ad affrontare bisogni speciali e al riconoscimento di identità culturali, etniche separate (come accade in Olanda e Svezia) (Castles, Miller, 1993). Entrambe le strategie mirano all'integrazione e a evitare il conflitto, ma l'esperienza ha condotto quasi universalmente a "inattese conseguenze": la dispersione incontra la resistenza dei gruppi migranti o etnici preoccupati dall'implicito disprezzo per le loro identità collettive (con reazioni reciproche da parte della popolazione "indigena"), mentre l'attenzione specializzata crea motivi di stigmatizzazione e può causare nuove disuguaglianze nella comparazione con altri gruppi marginalizzati.

Questi dilemmi politici hanno un loro equivalente a livello di interazione personale diretta. I metodi del servizio sociale e della pedagogia sociale, specificamente sviluppati in relazione alle minoranze etniche, ai rifugiati e ai migranti, sono soggetti alle stesse ambiguità. Nella maggior parte dei paesi, gli approcci iniziali sono tentativi il cui obiettivo è aiutare questi gruppi a integrarsi al meglio attraverso l'insegnamento della lingua del paese ricevente, l'informazione sulle istituzioni e sulle consuetudini, e l'assistenza per far fronte alle richieste formali per ottenere accesso alle risorse. Una discriminazione preventiva, però, perseguita riducendo le differenze culturali e basando l'integrazione sull'assimilazione, porta

inevitabilmente con sé reazioni difensive da parte di chi teme che la propria identità sia trasformata o cancellata. Ciò ha spesso dato l'avvio a un secondo insieme di approcci che, invece di ridurre le differenze culturali, "ha celebrato" la diversità delle culture come arricchimento per il paese ricevente. Questi metodi multiculturali si sono concentrati sulla comprensione e sulla tolleranza, rendendo visibili, in occasione di feste, le differenze culturali, le usanze e la rinascita di un'eredità culturale. In entrambi i casi, la cultura è stata il centro principale della disuguaglianza; ciò è accaduto in particolare in paesi come la Francia e la Germania, dove la cultura svolge un ruolo centrale nella costituzione dello Stato-nazione (Abye, 2001). In Germania, come dice Hamburger (2001), la discussione pedagogica, svoltasi senza molto dibattito critico, ha stabilito una formula interpretativa centrale nella quale si afferma che i problemi della migrazione sono semplicemente, o primariamente, conflitti culturali. Gli assunti soggiacenti la natura statica e monolitica della cultura intrappolano ulteriormente i gruppi migranti in forme di interazione che possono sempre servire come "giustificazione" per forme razziste di esclusione (Aluffi Pentini, 1995). In definitiva, l'"essenzializzazione" delle caratteristiche culturali rende impossibile il dialogo interculturale e la critica dei valori e degli standard, e può condurre, a volte, a forme irriflesse di pratica come quelle che prevedono l'adozione e l'allevamento di bambini della stessa "razza" dei genitori. Solo in fasi successive sono emersi metodi che riflettono un modello più dinamico di cultura. La definizione generica di approcci "interculturali" ha espresso la necessità, per le posizioni culturali, di essere messe in discussione in entrambe le direzioni (Auernheimer, 2001) e ha aperto la strada a nuovi modi per comprendere e per reagire ai processi di discriminazione. In alcuni paesi ciò ha condotto allo sviluppo di un'esplicita attenzione antirazzista nell'intervento (Dominelli, 1998). Tale aspetto è stato particolarmente evidente nel Regno Unito, dove gli attivisti neri hanno ricordato alla professione "ufficiale" del servizio sociale la presenza del razzismo, specialmente nella pratica istituzionale, come è stato confermato nello storico rapporto prodotto dall'inchiesta di Stephen Lawrence (Macpherson of Cluny, 1999). Nella maggior parte dei paesi dell'Europa continentale, come sarà spiegato nel prossimo capitolo, non c'è stata un'accettazione diffusa del concetto di antirazzismo, principalmente per paura che il razzismo fosse un centro d'attenzione troppo ristretto per la lotta contro la discriminazione. Al contrario, il concetto di "gestione della diversità" ha trovato, in un largo spettro di prospettive, più consenso, in particolare in Olanda (Hoffman, 2001), risposte che ancora

39 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

mantengono un orientamento più "educativo", mentre altre mettono in evidenza la natura politica della discriminazione contro le minoranze e i gruppi di migranti, e sostengono cambiamenti strutturali nei diritti e, di conseguenza, nei diritti all'assistenza.

Nella maggior parte dei paesi europei è stato riconosciuto che lo sviluppo dei metodi del servizio sociale con i gruppi migranti e con le minoranze etniche non consiste principalmente nel concentrarsi sulla migrazione o sulle differenze culturali come cause specifiche dei problemi sociali di cui ci si deve occupare, né che tali metodi possono essere messi a punto ignorando le condizioni specifiche e tornando all'approccio del "trattare le persone come persone". Piuttosto la tensione tra le forme specifiche di esclusione incontrate da questi gruppi e la natura generale dell'esclusione effettiva e potenziale incontrata da tutti i fruitori dei servizi sociali devono essere esplorate in entrambe le direzioni. Tutte le forme di servizio sociale sono tenute o a fare pressioni per condurre le persone ad assimilarsi alle norme dominanti o a rendere gli utenti dei "diversi", nel bloccare la loro categorica alterità e quindi nel confermare, perfino legittimare, la loro esclusione per via della loro marcata diversità.

In numerosi paesi la riflessione sull'impatto del razzismo sulla pratica del servizio sociale ha aiutato a far emergere queste connessioni nel discorso sui metodi dello stesso. Ciò però non significa che i metodi antirazzisti sviluppati in condizioni specifiche di un paese e in uno sviluppo storico particolare possano semplicemente essere esportati altrove. Considerare gli sviluppi metodologici in maniera lineare riflette una tendenza monoculturale, come se, ad esempio, altri paesi europei dovessero adattarsi, prima o poi, alla necessità di applicare gli approcci antirazzisti che sono diventati un tratto distintivo di alcuni aspetti del lavoro sociale britannico. La battaglia contro il razzismo e l'esclusione ha bisogno di riconoscere le forme, sfaccettate e sempre mutevoli, del razzismo contemporaneo e le dinamiche storiche dell'esclusione. In particolare, i discorsi sul ruolo del servizio sociale e sull'uso di metodi antidiscriminatori e antirazzisti ha bisogno di tenere conto di tre punti di riferimento per arrivare a risposte specifiche, come evidenzia l'analisi della letteratura sull'argomento di Hummrich, Sander e Wöbcke (1997).

a) Differenti tradizioni accademiche e disciplinari prevalenti nelle professioni sociali; ad esempio, il servizio sociale nella forma di lavoro in comunità non è intrinsecamente più politico di quello nella forma di pedagogia sociale o di consulenza, e tuttavia ogni disciplina accademica e discorso sui metodi può rendere visibili i differenti meccanismi politici e strutturali e le conseguenze dell'esclusione. Nella maggior parte di queste tradizioni, ci sono tensioni tra correnti di pensiero orientate sulla persona e correnti orientate sul contesto.

b) Differenze di cultura politica esistenti nei vari paesi, particolarmente in relazione al grado e al tipo di mobilitazione della società civile; non c'è una formula attraverso la quale possiamo, per principio, determinare se sono meno discriminatori i servizi statali o quelli non statali e gli enti. Ciò che importa, invece, è il modo in cui è mediata la relazione tra cittadini e Stato attraverso le associazioni e i movimenti di autoaiuto all'interno di una particolare tradizione, che possono essere basati su assunti non condivisi dalle comunità di immigrati o dalle minoranze. Di per sé essere nelle mani dello Stato o in quelle di un'organizzazione di volontariato non è garanzia di orientamento antidiscriminatorio.

c) Differenti concezioni legali che regolano la "cittadinanza" come manifestazione della solidarietà nazionale, ad esempio il principio dello *ius sanguinis* in Germania opposto allo *ius solis* e all'enfasi sull'integrazione culturale in quanto espressione della cittadinanza in Francia. La pratica del servizio sociale si rapporta direttamente a queste differenze, come sottolineato nel capitolo 2, in quanto gli assistenti sociali intervengono nell'interesse della società intesa come un tutt'uno.

L'incontro con i fruitori dei servizi sociali la cui base di "appartenenza" a una data società e nazione è in dubbio per ragioni psicologiche, culturali e legali offre l'occasione per riflettere sulla necessità di un approccio critico, "pluristratificato" ai metodi del servizio sociale in generale. Le risposte, particolarmente nell'area che si occupa della diversità etnica e culturale, necessitano il riconoscimento dell'interrelazione tra fattori personali e politici, e qualunque tentativo di ridurre la sua metodologia all'uno o all'altro livello comporta gravi conseguenze non solo per la reputazione della professione, ma soprattutto per l'efficacia dell'intervento.

È attraverso questa combinazione di prospettive e abilità, al tempo stesso a livello personale e politico, che il servizio sociale deve offrire un importante contributo allo sviluppo di una prospettiva politico-sociale critica in Europa in generale. La politica sociale, particolarmente a livello europeo, non è più solo una faccenda di sviluppi dall'alto verso il basso, ma contiene un elemento crescente dal basso verso l'alto nelle nuove forme di partecipazione e rappresentazione. A livello europeo, la distinzione tra rifugiati politici, coloro che cercano asilo e lavoratori migranti sta diventando sempre più tenue. I principi di solidarietà verso i popoli in

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

altre parti del mondo perseguitati politicamente o economicamente svantaggiati vengono sostituiti da considerazioni di convenienza puramente economica. Ciò significa che le pratiche dell'esclusione selettiva, che avevano prevalso nella formazione degli Stati-nazione, sono ora riprodotte piuttosto acriticamente a livello europeo. Proprio come al tempo delle *workhouses*, l'utilità economica determina non solo l'accettabilità morale, ma l'accoglienza nella società benpensante. La convergenza delle politiche di immigrazione europee, dagli accordi di Schengen alla Convenzione di Dublino e alla loro ratificazione nel Trattato di Amsterdam del 1997, era finalizzata a rafforzare il perimetro dei confini europei, permettendo al tempo stesso una più ampia mobilità tra i paesi dell'EU. Le misure prese si concentravano sugli aspetti negativi, sul mantenere fuori gli "indesiderabili", ed è molto significativo che i criteri di Schengen, ai fini dei controlli e della sorveglianza, trattino rifugiati e immigrati dai paesi fuori dall'EU in modo molto simile ai trafficanti di droga e ai terroristi. Le commissioni intergovernative che si occupano di tali problematiche operano sotto un manto di segretezza e non sono soggette a controlli democratici effettivi. Gli assistenti sociali sanno che non è più possibile "gestire" le tensioni che sorgono a causa di questo modo di fare con il loro repertorio standard di metodi, e si vedono sempre più usati per i fini di controllo sociale. In molti paesi, gli immigrati sono obbligati a superare test non solo di conoscenza della lingua del luogo, ma di familiarità con le istituzioni nazionali e con i valori, e il servizio sociale, nelle sue varie forme, viene impiegato per far funzionare il sistema in caso di tensioni. Politicamente, definire l'"europeità" per mezzo dell'esclusione non produrrà in nessun caso un senso di solidarietà sociale o di cittadinanza europee. L'integrazione sociale europea richiede un largo consenso sui principi attraverso i quali costruire positivamente tale solidarietà e necessita quindi di spostare al centro della scena l'interesse per un'Europa sociale.

Simultaneamente, tuttavia, le politiche sociali neoliberali all'interno degli stati membri europei imitano la mentalità da fortezza difensiva, escludente e discriminatoria nei confronti degli stranieri non-EU. Coloro che sono nella posizione migliore nella società, l'unione di chi ha i redditi più alti, sono posti sotto assedio da chi fa ricorso al welfare quando la sua ricchezza appare minacciata dagli alti livelli di tassazione e dalle politiche redistributive. Ciò significa che il legame tra cittadinanza politica e sociale – un tempo alla base del progetto di welfare state europeo – si è indebolito, man mano che il welfare è stato privatizzato e i cittadini, di fronte al rischio di sofferenza sociale, sono stati costretti a prendere i loro provvedimenti. Pieni diritti di cittadinanza sono stati negati ai migranti indesiderati e ai nativi inaccettabili che non si conformano all'etica del lavoro. La pratica quotidiana della cittadinanza, in particolare tra cittadini e funzionari statali, tra assistiti e professionisti, tra chi cerca e chi fornisce il servizio, definisce complessivamente la natura della cittadinanza. Questo è il punto in cui la dimensione politica del servizio sociale conta molto sulla mobilitazione e sull'attivismo politici. In queste interazioni a "livello di strada", la cittadinanza "sostanziale" nella distinzione di Bottomore (Marshall, Bottomore, 1992) viene creata o è negata. L'esclusione delle minoranze non è determinata dai processi di migrazione, ma dai processi di costruzione e definizione sociale che possono fare in modo che le persone si trovino sul lato sbagliato dello spartiacque senza aver mai cambiato posizione. Il colore della pelle, la religione, la lingua, l'apparenza in generale, lo stile di vita sono segnali arbitrari in questo processo di distribuzione sociale. Le istituzioni, una volta connesse e legittimate dallo Stato-nazione, rischiano di sostituire l'arbitrarietà con nuovi mezzi di chiusura "oggettiva", e questo è il momento in cui il razzismo si offre come strumento sempre adatto a essere usato, strutturalmente e istituzionalmente. Weiss (2006, p. 135), a tal proposito, afferma che «quando la globalizzazione minaccia l'equilibrio esistente tra chiusura oggettiva e presupposti soggettivi si può osservare un riemergere di sforzi di classificazioni razziali a livello simbolico e che questo "razzismo della globalizzazione" non è una reliquia del passato, ma una risposta flessibile ed efficiente ai problemi di confine delle istituzioni moderne in un mondo globalizzato». Questi sono precisamente i confini interni su cui gli assistenti sociali lavorano e questi sono i processi di costruzione cui le loro azioni possono contribuire, esplicitamente o implicitamente, se essi non prendono posizione critica sul ruolo loro assegnato.

Il "migrante" è quindi un banco di prova paradigmatico per il servizio sociale. L'incontro con le popolazioni di profughi ed espatriati sfida il servizio sociale a esaminare se i suoi valori sono radicati o collegati al nazionalismo o al razzismo, ideologie che restringono il diritto di appartenenza e a essere assistiti all'identificazione di qualità culturali innate o biologiche. I "migranti", i non cittadini, sfidano le società europee a dichiarare su quali principi esse vogliono fondare cittadinanza e solidarietà. La "vecchia Europa" deve affrontare la diversità non come un fenomeno nuovo, ma come una parte intrinseca, preziosa e cruciale della propria storia che ora necessita di essere affermata e favorita attraverso nuovi contatti sociali a livello nazionale e internazionale. I principi di progresso,

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

libertà e solidarietà, sui quali era basato il "processo di civilizzazione", non richiedono solo nuove definizioni, ma anche nuove pratiche. Il servizio sociale è stato una parte complessa, piccola ma importante di questo progetto di civilizzazione. Adesso si vede messo in dubbio e affoga nelle incertezze postmoderne e postnazionali. La sua responsabilità sociale di fronte a questa incertezza non è affidata all'uso di mezzi tecnologici che operano all'insegna di nozioni positivistiche di efficienza e di ingegneria sociale. Piuttosto, il contributo centrale del servizio sociale alla costruzione di un'Europa sociale è connesso alla sua abilità di negoziare soluzioni che creano comprensione e solidarietà senza eliminare differenza e incertezza. Oggi le politiche di migrazione europea e le politiche sociali rappresentano, per Bauman (1999b), il tentativo di eliminare elementi di incertezza, e di far convergere l'avversione all'indeterminatezza su una categoria selezionata di estranei (immigrati, vagabondi, senzatetto, membri di subculture); sempre secondo Bauman (*ibid.*) si persiste nell'ingiustificata speranza che la loro eliminazione o reclusione procuri la tanto desiderata soluzione al problema della contingenza.

Nell'analisi di Beck (1994), le società si trovano sulla soglia di una seconda fase della modernità, che ha implicazioni dirette e molto specifiche per il servizio sociale. La riflessività, nucleo caratteristico delle società moderne (Giddens, 1999a), diventa consapevole delle proprie insicurezze, dell'irrealizzabilità delle norme di razionalità sulle quali la modernità ha investito così tanto. Sovraccaricati da questo bisogno di riflessione costante e incapaci di affrontarlo, molti settori della società moderna ripiegano su costruzioni di "contromodernità", in un'"autoevidenza prefabbricata, manipolabile" (Beck, 1994). Abbondano le idee di identità definite territorialmente e, con esse, la falsa credenza che l'identità possa essere qualcosa di semplice, di inequivocabile, il prodotto di dualismi semplificati (dentro o fuori, accettabile o inaccettabile, loro o noi). L'etnificazione delle relazioni sociali, quindi, deve essere considerata come parte di questa reazione antimoderna. Gli esempi ammonitori di quali possono essere le conseguenze di tali semplificazioni, come il nazismo e la sua "soluzione finale", non sono sufficienti per allontanare i pericoli del neonazionalismo e del neofascismo in Europa. I conflitti e le complessità che sorgono devono essere rielaborati nel contesto presente, seppure considerando i riferimenti storici. E questo è il punto in cui diviene cruciale un rifiuto da parte del servizio sociale a essere coinvolto in schemi e programmi fondati su presupposti dualistici ed è il punto su cui è necessario mantenere una riflessività radicale.

Concretamente, e potendo basarsi sulle esperienze del servizio sociale antirazzista, queste proposte vanno nella direzione di una doppia strategia grazie alla quale possano essere costruiti metodi di servizio sociale in grado di impegnarsi con l'"europeizzazione" e la globalizzazione. Ciò non si applica soltanto al lavoro con i migranti e i rifugiati, ma all'intera sfera dei compiti del servizio sociale nelle odierne società non solo multiculturali ma anche diverse tra loro. Un requisito di tale strategia è che essa favorisca la sicurezza psicologica attraverso la competenza nella – piuttosto che attraverso il ritiro dalla – riflessività, permettendo agli individui di accettare pienamente le loro identità multistratificate nel contesto di comunità "fluide". Ciò crea ansietà e incertezze, ma rispondere a esse con soluzioni semplici sarebbe irresponsabile e controproducente, se si vogliono incoraggiare nuove forme di solidarietà che riconoscano la diversità. L'altro requisito è che queste identità rinegoziate, e le richieste conflittuali che ne derivano, siano elaborate collettivamente in gruppi di composizione mista, che includano, in una forma di cittadinanza vissuta e praticata, sia i fruitori dei servizi sia quei rappresentanti delle istituzioni che hanno il potere di determinare i diritti civili e politici (Lister, 1998). I gruppi sociali e le comunità differenziati richiedono regole, ma non regole imposte dall'esterno, bensì strutture di diritti e di doveri prodotte collettivamente da coloro che ne sono interessati. Questo significa, ad esempio, che nel lavoro svolto con i criminali o con i violenti i loro diritti umani diventano punti tangibili di riferimento per tutte le interazioni e per tutti gli interventi, cosicché i loro legami con vari settori della popolazione vengano rispettati e, dove necessario, ristabiliti. Nella segregazione istituzionale, dove ciò è inevitabile, i carcerati rimangono membri della società e di distinte comunità di interesse, e la loro identità non è definita esclusivamente dalle istituzioni nelle quali essi si trovano. L'incapacità di relegare le persone all'interno di confini predeterminati causa ansietà da entrambi i lati, ma i confini assumono dovunque un nuovo ruolo e una nuova qualità se sono punti di contatto e di negoziazione piuttosto che zone di esclusione in cui si esauriscono le parole e la comunicazione. Globalizzazione e migrazione sfidano il servizio sociale a contribuire con creatività alla richiesta di ricostruzione di quello "spazio sociale" che il neoliberalismo ha dichiarato obsoleto, o piuttosto che le nuove politiche sociali, con lo stratagemma della decentralizzazione e della territorializzazione, cercano di usare allo scopo di categorizzare ed escludere (Otto, Ziegler, 2004). In Germania il discorso critico sul concetto di *Sozialraum* cerca di rivendicare questo spazio in modo non sentimentale come il luogo dell'azione sociale locale e politica.

42 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

Questa ricostruzione è soprattutto una questione pratica e morale (cfr. cap. 6), poiché, come ci fa notare Bauman (1999b), solo la relazione *completa*, una relazione tra individui che occupano una posizione sicura nello spazio e nel tempo, può essere "morale", perché solo allora gli individui potranno affrontare il compito di prendersi la responsabilità dell'altro. In questo processo è particolarmente importante la continuità, specie per chi ha esperito rotture forzate, separazioni, allontanamenti, ad esempio per i bambini intrappolati da richieste concorrenti e incompatibili, ma anche per interi gruppi di popolazione sottoposti a rapidi mutamenti. Questa continuità non può derivare da riferimenti a qualità ontologiche come la razza, la cultura, la nazione, il sangue o la terra che sono sempre stati strumenti di inganno e che lasceranno sempre spossessati e disorientati tutti coloro che ci hanno creduto, una volta sperimentata la loro inaffidabilità. La continuità può essere assicurata soltanto dall'interazione reciproca tra libertà personale e responsabilità sociali, un processo che ha trovato le sue diverse manifestazioni nelle nozioni moderne di cittadinanza. Prendere la cittadinanza come esperienza vissuta (Lister, 1998), come pratica morale tra persone che si riconoscono reciprocamente identità dinamiche e sfaccettate, potrebbe fornire un punto di riferimento non soltanto per la pratica del servizio sociale con i gruppi migranti, ma per il servizio sociale nell'era della globalizzazione in quanto tale.

All'interno delle politiche dominanti di riconoscimento, dove hanno rilevanza le identità etniche e le altre "espressioni di interesse personale", dove la correttezza politica evoca nozioni di rettitudine morale, gli assistenti sociali sono imprudenti nello scegliere la strada degli "approcci etnificati" come mezzo per confutare il sospetto di razzismo e altri intrinseci pregiudizi sollevati contro di loro. Tale "parzialità" non cambia nulla alla natura della discriminazione nella società e in definitiva gioca a favore degli interessi di potere che utilizzano i confini etnici come segnale di discriminazione e di esclusione. Per di più, da un punto di vista etico, ciò imprigiona il servizio sociale in uno schema fondamentalista da cui Giddens mette in guardia. Egli afferma che oggi la visione nietzschiana è talvolta lodata, in quanto tiene conto del riconoscimento dell'"altro", di quel necessario cosmopolitismo che rende possibile un mondo multinazionale. In realtà però, essa non fa nulla del genere, poiché conduce a un mondo di fondamentalismi multipli, un mondo che rischia di disintegrarsi proprio per lo scontro di visioni del mondo rivali (Giddens, 1997). Le proposte di Giddens per un'"equità generativa", negoziata attraverso

"politiche generative", costituiscono gran parte del campo d'azione del servizio sociale, perché una tale equità ha bisogno di essere elaborata primariamente "alla base", a livello di comunità, come la condizione di una cittadinanza tangibile, sostanziale, valida in ugual misura per le popolazioni di passaggio e per quelle stabili.

Queste considerazioni richiedono un esame più dettagliato della relazione tra le agende politiche e professionali circa le istanze di identità e le loro implicazioni per la pratica del servizio sociale contemporaneo, che saranno l'argomento del prossimo capitolo.

43 of 54

5
Cultura e identità nella pratica generale del servizio sociale

Il problema dell'identità e il ruolo del servizio sociale nella costituzione dell'identità delle persone sono diventati inevitabili. Le considerazioni storiche analizzate nei capitoli precedenti hanno fornito una prima indicazione delle ragioni per le quali il servizio sociale, a diversi stadi del suo sviluppo, ha preso così vigorosamente le distanze dall'operare in maniera esplicita in nome di norme culturali e, quindi, dall'impiego della nozione di identità come punto di riferimento valido per l'intervento. Nel contesto contemporaneo, che prevede una confluenza di politiche e movimenti culturali, le varie "soluzioni" del passato hanno bisogno di essere riesaminate. L'analisi del significato delle istanze di "identità" per la pratica generale del servizio sociale, e non solo per quello, con gruppi di migranti e di minoranze, mostra l'importanza di considerare le ulteriori implicazioni dell'intersezione tra gli sviluppi della società civile e i discorsi accademico-professionali nel servizio sociale.

Non vi è dubbio che gli interventi del servizio sociale, direttamente o indirettamente, si scontrano contro le identità delle persone, se le identità sono considerate non come qualità essenziali, ma come insiemi di relazioni sociali. È stato però solo a partire dalla più recente prospettiva poststrutturalista che le varie analisi accademiche hanno cominciato a concentrarsi sulle modalità con cui il servizio sociale definisce e costruisce le identità dei propri assistiti (Rojek, Peacock, Collins, 1988). Questa esplicita attenzione data alle identità non è aproblematica, poiché contiene un rischio che la professione è sempre stata ansiosa di evitare, ossia che attraverso i suoi interventi le persone possano essere etichettate, incasellate in categorie di identità negative viste come manchevoli, escluse dalla parte "normale" della società. Il progetto dichiarato del servizio sociale è sempre stato, invece, quello di dare un contributo all'integrazione della società praticando l'uguaglianza e dando pari dignità agli individui. La novità degli ultimi decenni del XX secolo, comunque, è che le "differen-

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

ze" vengono affermate dai gruppi di minoranza in modo sempre più fiducioso e clamoroso, le etichette vengono convertite in strumenti per l'emancipazione, le identità separate rivendicate come difesa contro un'omogeneità livellata e soffocante. In Brown (1995, p. 200) si legge:

> Proprio nel momento in cui gli Stati liberali moderni realizzano completamente il loro secolarismo (come Marx sostiene in *La questione ebraica*), proprio quando il mantello della personalità astratta viene esteso formalmente fino a coprire tutti coloro che storicamente sono stati esclusi da esso attraverso un umanesimo che privilegiava una singola razza, un singolo genere e un singolo orientamento sessuale, l'emarginato rifiuta il concetto di inclusione umanista e la volge, almeno in parte, contro le sue reali premesse. Rifiutando di essere neutralizzati, di rendere le differenze irrilevanti, di essere depoliticizzati come "stili di vita", "diversità" o "persone come tutte le altre", abbiamo ultimamente riformulato la nostra storica esclusione come un problema di *alterità* storicamente prodotta e politicamente ricca.

L'identità, e con essa l'identità culturale come chiave della diversità, ha importanza all'interno e non solo tra le società. Al tempo stesso, tali differenze culturali servono ancora come giustificazioni per l'inuguaglianza, come argomenti contro l'aspirazione socialista all'equità, come mezzi per scardinare gli insiemi equilibrati di diritti e doveri alla base dello Stato-nazione.

Sollevare la questione della cultura nel servizio sociale significa, quindi, avere a che fare con un paradosso e richiede, ancora una volta, un'analisi della storia di questo paradosso. Esso sta nell'osservazione del fatto che, per la maggior parte della sua storia, il servizio sociale si è sforzato di superare il livello del culturalmente particolare e di raggiungere quello dell'universalismo come simbolo della sua autonomia professionale, mentre era proprio quell'universalismo che agiva a favore del particolarismo, sotto forma di nazionalismo (e, invero, al tempo stesso, del fascismo e del razzismo) e nella forma di meccanismi "non intenzionali" di esclusione (cfr. Müller, Otto, Otto, 1995). Indagare la storia di questo paradosso può indicare le strade attraverso le quali evitare le nuove conseguenze non intenzionali dovute alla maggiore attenzione che oggigiorno si porta alle differenze culturali, e cioè conseguenze che potrebbero servire a giustificare e rafforzare l'esclusione e la disuguaglianza. Cultura e differenza non possono essere trattate responsabilmente abbracciando tali concetti in modo acritico o escludendoli categoricamente dai discorsi pratici.

La rinnovata attenzione alla cultura e alla differenza avviene in un periodo di globalizzazione economica. Essa minaccia l'ampio consenso al welfare sviluppatosi negli Stati-nazione dell'Occidente europeo nell'era immediatamente successiva alla Seconda guerra mondiale. «Il welfare state», come diceva Flora (1986, p. xv), «può essere visto come un "completamento" dello Stato-nazione, finalizzato all'estensione dei diritti sociali individuali divenuti un elemento essenziale della cittadinanza in quanto base principale della legittimazione politica». Esso convalidava l'idea che l'appartenenza a una nazione potesse diventare un'esperienza vissuta dando agli individui un interesse materiale verso il proprio stato. L'attuale crisi del welfare state comporta, però, anche la crisi dello Stato-nazione e viceversa, mentre il welfare state garantiva, a livello interno, un alto grado di integrazione (al prezzo della conformità e dell'uniformità ai presunti standard nazionali, che saranno discussi più avanti); a livello esterno esso dipendeva dall'alto grado di differenziazione degli Stati-nazione, dalla loro sovranità politica e dall'autonomia nel fare politica, soprattutto nell'area sociale. Con l'erosione di questa sovranità, il luogo della *governance* si sta allontanando dallo Stato-nazione, sta facendo spazio a identità collettive e a coalizioni di identità che si formano senza far riferimento alla nazione, ma anche a nuovi centri di potere al di fuori dei sistemi nazionali di controllo democratico. In uno Stato-nazione indebolito, forme "moderne" di integrazione sociale, custodite gelosamente nell'ideale di uguaglianza, potrebbero dimostrarsi meno efficaci e la legittimazione del sistema politico potrebbe essere basata più sulla differenziazione e sulle "politiche di riconoscimento" (Taylor, 1993).

Il servizio sociale è profondamente coinvolto in questi processi e solo un esame critico della relazione tra discorsi sui metodi e le differenti culture politiche in Europa può aiutare a riguadagnare maggiore autonomia e credibilità in relazione alle pratiche culturali. Il presente capitolo cerca di illustrare questo aspetto, concentrandosi sul ruolo avuto dallo sviluppo della pedagogia sociale come paradigma decisivo per il contesto tedesco e contrapponendo le sue origini a quello di scienza sociale dominante in Gran Bretagna. Lo scopo di questa comparazione è mostrare che entrambi i paradigmi erano, di fatto, un modo per rispondere a domande di cultura e identità, ma che il potenziale per riconoscere la componente politica di ciascuna metodologia può derivare unicamente da simili comparazioni.

Il progetto di Stato-nazione, l'unificazione di una diversità di entità politiche e la legittimazione del potere politico mediante i principi democratici, si è assunto il compito di creare una cultura nazionale coerente e

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

unificante, obiettivo che è stato attuato grazie a politiche culturali unificanti (cfr. cap. 2). Come commenta Rattansi (1994, pp. 40-1), in riferimento all'analisi di Bhabha sulle narrazioni nazionali, «il "popolo" deve essere pensato come esistente in un "tempo doppio", dal momento che il progetto di forgiare la nazione intesa come comunità comporta una tensione tra autorità "pedagogica" di continuità e strategia "performativa" nella quale culture scabrose, potenzialmente trasgressive, sono costantemente riportate sotto l'ala di una narrazione che stabilisce ciò che può essere definito come "com*unità*" nazionale».

Per quanto riguarda i paesi dell'Europa continentale, i cui confini sono stati ridisegnati sull'onda delle guerre napoleoniche e che si sono formati nel corso del XIX secolo, ciò costituisce il paradosso dello Stato moderno come Stato-nazione: esso doveva reinterpretare il sogno romantico di liberazione e autodeterminazione in base alle immagini mentali di una comunità, analogamente a quanto avveniva nella famiglia (Anderson, 1994). Queste nazioni organizzavano sempre di più la loro coesione attraverso la ricostruzione di legami comuni preesistenti, invece di ricorrere al mero contratto sociale tra individui liberi, e quindi "fondamentalmente differenti", che era stato rivendicato nella tradizione repubblicana dalla spinta ai diritti democratici e alle libertà civili (Lorenz, 1995a). Lo Stato-nazione tuttavia può fondare la propria legittimazione e il proprio potere unificante solo badando alle istanze sociali, trattando gli affari del popolo come individui privati e famiglie, trasformando le spaccature verticali in una comunità orizzontale di uguali e distinguendo sé stesso dagli "estranei" (Balibar, Wallerstein, 1996). Questo compito richiedeva veri e propri missionari, forniti anzitutto dalla professione dell'insegnamento, anche se il servizio sociale giunse ugualmente a inserirsi in questo progetto. Esso fu in larga misura un progetto educativo, inizialmente portato avanti dagli strati professionali più bassi e medi, amministrativi e intellettuali, in altre parole dalle classi istruite (Hobsbawm, 1978). Si è trattato di un progetto che agiva come costruzione frammentaria, anticipatoria della cittadinanza sociale nel senso di Marshall, innestata sulla vetta della nascente cittadinanza politica fondata sul principio della democrazia.

Mentre il compito era lo stesso in tutti gli Stati-nazione, i differenti contesti politici e storici influenzavano il significato e il ruolo dato al concetto di cultura. Particolarmente significativo, in relazione al lavoro sociale, è il contrasto tra Gran Bretagna e Germania. Nella tradizione del liberalismo inglese, in cui lo Stato era inizialmente molto riluttante ad andare oltre all'introduzione della scolarizzazione obbligatoria e di alcune

misure di sanità pubblica come mezzi di integrazione positivi, si poneva l'accento sul lasciare campo libero all'iniziativa delle organizzazioni private che avrebbero stabilito l'equilibrio culturale di omogeneità in una versione di identità nazionale che, in definitiva, aveva fiducia nel suo significato e nei suoi confini alla luce dei successi politici ed economici dell'impero. La cultura in Gran Bretagna, come in Francia (dove questa fiducia era comunque un lascito della Rivoluzione e degli effetti livellanti della cultura nazionale), era strettamente associata alla nozione di civilizzazione. Entrambi i termini, secondo Thompson, erano sempre più utilizzati per descrivere un processo generale di sviluppo umano, nel senso di "istruito" o "civilizzato" (Thompson, 1990).

Il ruolo di chi operava nel settore della beneficenza, in contrasto con il personale di istituzioni statali volutamente punitive ed esclusorie come le prigioni e le *workhouses*, era di proteggere i confini della nazione, di controllare che vi fosse incluso il "giusto tipo di persone", che le più aspre misure di controllo sociale dello Stato colpissero solo chi non era "meritevole" di essere membro del popolo nazionale. Ancora più importante, rispetto alla particolare cultura e al "messaggio" ideologico della loro associazione caritatevole, era l'uso strumentale di punti di riferimento culturali "universali", come la sobrietà, la laboriosità e la parsimonia, che vennero identificati con gli ideali "razionali" di patriottismo (Giesen, Junge, 1991, p. 273):

> Il patriottismo può essere compreso come la precondizione di un più alto senso di comunità, che trascende la particolarità nazionale e potrebbe essere visto come uno stadio preparatorio del cosmopolitismo. Il patriota è contrario alla decadenza, all'artificio e alla corruzione e invoca un patriarca paterno.

In questo contesto, l'effettivo compito educativo era marginale e, in definitiva, quasi inutile. «Qualunque tipo di classificazione secondo il merito non ha alcuna relazione con la necessaria classificazione secondo i bisogni [...] Alla fine la Charity Organisation Society fu spinta a rinunciare al criterio del merito; "il test non deve servire a capire se il candidato sia meritevole, ma se si possa aiutare", ci veniva riferito» (Webb, 1926, p. 174). Comunque, l'"educazione" era effettivamente, ma indirettamente, supportata, nel caso della Gran Bretagna, dalle istituzioni della Poor Law, che rappresentavano il confine visibile dell'esclusione, e in relazione alle quali l'operato di chi si occupava di carità aveva un significato simbolico enorme. La normalità degli standard nazionali di comportamento era

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

definita a partire dai margini, attraverso il confine tra quello che è un comportamento accettabile e quello che non lo è. È su questo standard che aveva cominciato a convergere l'intera serie di organizzazioni "basate sulla cultura" e di attività della società civile inglese. In Inghilterra, tra il 1780 e il 1830, la "media" dei lavoratori inglesi divenne più disciplinata, più sottomessa al tempo produttivo dell'"orologio", più riservata e metodica, meno violenta e meno spontanea (Thompson, 1969), e questo, in larga misura, grazie al sistema di scuola domenicale e agli effetti del metodismo e di altri movimenti "evangelici" che, in definitiva, lanciavano tutti lo stesso messaggio. La dedizione verso una sola nazione trovò più tardi la sua espressione secolare nel Settlement Movement, che cercò di esprimere la necessità, per entrambe le classi, di incontrarsi e di plasmare un nuovo senso di appartenenza attraverso "colonie" nelle città interne.

Il "pattugliamento del confine", il salvataggio dei meritevoli dall'esclusione, e l'attenzione ai poveri e ai bisognosi era il dovere patriottico delle donne (e non solo nella loro capacità pubblica come lavoratrici della carità, ma anche nel loro ruolo educativo privato in quanto madri), così come il dovere patriottico degli uomini era servire il paese in guerra, in difesa dei suoi confini esterni, o come amministratori delle colonie. Le donne, nell'ambito della beneficenza della classe media in Gran Bretagna, si consideravano come le portatrici "naturali" dell'idea della nazione, senza doverla rappresentare "ufficialmente". Octavia Hill, nel commento alla prefazione del suo libro del 1875 sull'*Artisans' Dwellings Bill* (disegno di legge sulle abitazioni degli artigiani), che in quel periodo stava passando nel parlamento inglese, sosteneva la proposta di fornire alloggi ai poveri, ma aggiungeva: «Ciò necessita, e necessiterà, per un po' di tempo di un lavoro riformatore, che richiederà quello zelo amorevole degli individui che non può essere ottenuto con i soldi e non può essere decretato dal parlamento. Il cuore della nazione inglese lo fornirà: individuale, reverente, saldo, saggio. Esso può e deve essere organizzato, ma non può essere creato» (Hill, 1883, p. 10).

Il pronunciato individualismo delle attività caritatevoli britanniche espresso in queste dichiarazioni sosteneva i principi basilari dello Stato liberale. Attraverso la "privatizzazione" dei contenuti culturali, appellandosi alla nozione di nazione come comunità organica, esso cercava quindi di ridurre l'impatto politico di una cultura indipendente della classe lavoratrice (Jones, 1983). La coscienza e l'identità della classe lavoratrice, rispecchiando la razionalità del capitale ma essendogli negato un ruolo simmetrico in politica, si estendevano attraverso i confini del paese e il

movimento dei lavoratori era costantemente accusato per il suo internazionalismo antipatriottico attraverso il quale, per un certo periodo, almeno fino al cedimento di fronte al fervore nazionalistico che alimentò la Prima guerra mondiale, rifiutò di essere incorporato nel progetto di Stato-nazione. La filantropia e le concessioni dello Stato in termini di misure di politica sociale servirono a depoliticizzare questa coscienza e a istituire un regime di potere all'interno del quale potesse essere incorporato il movimento della classe lavoratrice (Donzelot, 1977). Se lo Stato-nazione riusciva a reinterpretare questi conflitti politici, creati da vistose inuguaglianze politiche e materiali, come resti insignificanti della differenza culturale all'interno di una molto più importante cultura nazionale condivisa, alla quale entrambi – il povero e il benestante – erano fedeli, allora la rilevanza dell'argomento di classe poteva essere contestata. All'interno di questo impegno condiviso, le rimanenti differenze venivano ridefinite come differenze individuali di scelte culturali e di stili di vita. Gli argomenti culturali, quindi, specialmente nella forma dell'ideologia nazionalista, avevano la funzione di legittimare il ruolo egemonico dello Stato come promotore di un senso condiviso di appartenenza che spezzava il potere distruttivo della persistente disuguaglianza, mentre oggi l'argomentazione basata sulla differenza culturale ha la funzione di legittimare il ruolo minimalista dello Stato e la sua indifferenza verso il peggioramento della disuguaglianza.

A livello accademico, nella tradizione politica britannica, la ricerca di punti di riferimento universali trovava il suo obiettivo nei paradigmi della scienza sociale, e questo a dispetto dell'orientamento individualistico della pratica. Tipicamente, nel contesto britannico, questi paradigmi si focalizzavano sulla diagnosi dei deficit sociali che impedivano un funzionamento sociale adeguato degli individui all'interno della società intesa in senso più ampio. I pionieri della formazione professionale al lavoro sociale, in definitiva, in Gran Bretagna, erano impegnati nella creazione di "soggetti" per la loro disciplina emergente tanto quanto lo erano nella nuova organizzazione dello Stato moderno (Philp, 1979). Da questa prospettiva, le norme culturali non erano evocate esplicitamente, ma allineate ai principi della civilizzazione e al suo appello molto più universale, di cui, a sua volta, lo Stato era il custode ultimo.

Per la nazione tedesca, creata da un raggruppamento di regni indipendenti attraverso il progetto unitario di guerra contro la Francia nel 1871, la cultura aveva una funzione collettiva molto più forte e diretta. Qui il programma di unificazione nazionale non poteva basarsi su un'unica reli-

47 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

gione o sulle giustificabili rivendicazioni di un'unità etnica, né, in realtà, la geografia aiutava a tracciare i confini nazionali come faceva la linea costiera nel caso della Gran Bretagna (lasciando da parte la *vexata questio* irlandese). In Germania l'élite politica dominante utilizzò selettivamente gli argomenti culturali sviluppati da artisti e intellettuali del periodo romantico. La loro celebrazione della forza unificante della lingua tedesca oramai parlata in diversi paesi e le loro nozioni idealistiche di una nazione fondata su ideali culturali fornivano un terreno ricco di simboli, anche se al tempo stesso le loro richieste di libertà e unità nazionale democratica nelle rivoluzioni del 1848 erano sottovalutate dalla restaurazione politica. Questo significava che il nuovo, "tardivo" Stato-nazione del secondo impero tedesco doveva perseguire una politica di cauto equilibrio tra le concessioni alle forze nazionali "progressive" che avevano considerato le aspirazioni nazionali come veicolo per la democrazia e la libertà e le definizioni conservatrici di una cultura nazionale condivisa. Questa enfasi sul retaggio culturale condiviso, simboleggiato dalla lingua, poneva la nazione tedesca in aspro contrasto con la "mera", superficiale "civilizzazione" dei paesi confinanti (Zimmer, 1996). Su entrambi i versanti politici, comunque, l'interesse per un rinnovamento e un consolidamento culturali come base per l'identità nazionale era associato all'interesse per la "questione sociale", per la solidarietà sociale espressa nelle politiche sociali (termine che era già un punto di riferimento nei decenni precedenti l'unificazione (Wendt, 1985).

Questo attribuì allo Stato tedesco un ruolo molto differente da quello del liberalismo in Inghilterra: lo Stato doveva diventare l'incarnazione di un'idea, doveva creare il proprio retaggio e la propria stirpe, e doveva controllare, in modo attento e vigile, che le organizzazioni della società civile e la diversità potenzialmente esplosiva delle loro posizioni culturali profondamente differenti si adattassero all'interno di questa superstruttura supportandola. La soluzione fu fornita dalle strategie di corporativismo e di sussidiarietà, che permisero a Bismarck, come architetto del *Reich* tedesco, di lanciarsi quasi immediatamente in provvedimenti decisivi di politica sociale, che rappresentarono il secondo fondamento dell'unità nazionale (successivo alla politica estera aggressiva). Le sue politiche sociali erano studiate per dare allo Stato un ruolo di guida, patriarcale ed educativo, e demandavano al tempo stesso il "settore del volontariato" alla fornitura di questi servizi, sotto lo stretto e costante controllo statale. Con la simultanea messa al bando del partito socialdemocratico, egli quindi eliminò ciò che considerava una fonte antipatriottica di instabilità, adempiendo però *de facto* a molte delle richieste socialiste per la protezione sociale dei lavoratori (Briggs, 1961).

I pionieri del servizio sociale e gli intellettuali responsabili dello sviluppo di un distinto discorso tedesco al campo emergente della pratica sociale si accordarono a questo contesto politico in modo unico. Essi trovarono nel concetto di "pedagogia" gli strumenti per articolare l'agenda culturale come agenda sociale e dunque come agenda politica, mentre, nel complesso, tenevano una distanza critica rispetto al puro e semplice adempimento di programmi governativi particolari. In questa tradizione pedagogica, fin da Rousseau e Pestalozzi, cultura e civilizzazione non erano concetti interscambiabili, ma in contrasto tra loro. Mentre per loro la civilizzazione simboleggiava l'apparenza superficiale, le buone maniere, il conformismo esteriore, la cultura era un valore innato del popolo e i prodotti artistici potevano essere misurati solo rispetto all'autenticità con cui questi valori intrinseci erano espressi. Questa realizzazione del nucleo più intimo dell'umanità non è però precisamente un atto individuale, ma ha luogo nell'ambito di una comunità umana, poiché gli uomini sono esseri sociali. Creare questa comunità, piuttosto che rispondere al bisogno di un sistema statale di fondare una cultura uniforme, è il mandato pedagogico delle politiche sociali dal "basso verso l'alto", sebbene come programma sociale ciò non possa essere compiuto senza la partecipazione dello Stato per assicurare il proprio equo accesso alla totalità della società (Hamburger, 2003).

La pedagogia sociale come paradigma costitutivo del servizio sociale tedesco è, in questo fondamentale senso, un progetto culturale che va molto oltre la pedagogia scolastica e quindi oltre le nozioni di "educazione" e "istruzione". Il termine è normalmente attribuito a un pamphlet del 1844 di Karl Mager (cit. in Kronen, 1978, p. 223), per il quale «la pedagogia [era] la teoria dell'acquisizione della cultura», e perciò non diretta agli individui ma alla società come insieme. Il concetto ricevette la sua prima piena esposizione accademica nel lavoro di Paul Natorp, che nel 1894 usò il termine come sottotitolo del libro *Religion innerhalb der Grenzen der Humanität* (Religione all'interno dei confini dell'umanità). L'intenzione di Natorp era di sviluppare un'alternativa a entrambi i progetti individualizzati di carità, che miravano al soccorso dei "casi individuali" e all'emergere delle formalità procedurali dello "Stato sociale", in cui egli riconosceva il pragmatismo assimilatorio della "civilizzazione" (Niemeyer, 1998). In definitiva, per essere realizzato il suo concetto richiede la (ri)trasformazione della società (*Gesellschaft*) nella comunità (*Gemeinschaft*, con esplicito rife-

48 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

rimento a Tönnies), una comunità che determina i propri parametri culturali e, quindi, sociali. La cultura si può formare solo «in, durch und für Gemeinschaft» (in una comunità, attraverso una comunità e per una comunità) (Natorp, 1894, p. 85).

Questo approccio visse la sua più vivida e spontanea realizzazione nel movimento che influenzò durevolmente la pedagogia tedesca, quello dei giovani all'inizio del XX secolo. Esso iniziò come movimento borghese che trasmetteva lo scontento di questa classe nei confronti del panorama industriale di una prosperità urbana crescente (Hamburger, 2003). Il movimento del *Wandervogel* manifestava le sue opinioni sul rinnovamento culturale attraverso la sospensione degli effetti della civilizzazione: fare escursioni in campagna, vivere in modo comunitario nelle tende, legarsi alla musica e alla poesia delle tradizioni folkloriche diventavano alcuni dei segnali che annunziavano un nuovo senso di comunità e un rinnovamento culturale nel quale i giovani definivano i propri parametri. Il lavoro giovanile organizzato da ogni settore della società civile, della Chiesa, umanistico e politico, sorse sull'onda di questo movimento spontaneo nel tentativo di catturare lo spirito che era riuscito a liberare.

Questo "esperimento sociale", che ebbe importanza durevole nella storia sociale tedesca, illustra il dilemma centrale dell'approccio della pedagogia sociale: può la pedagogia sociale, ponendo la cultura in tale posizione centrale, dare un contributo alla "questione sociale", cioè risolvere le divisioni sociali derivanti dalla povertà e dalla disuguaglianza e, soprattutto, dare un contributo differente sia dall'attenzione caritatevole verso gli individui sia dall'ingegneria sociale e dai programmi di controllo sociale dello Stato con le sue politiche educative e sociali "civilizzanti"? In altre parole, quali garanzie ci sono che il processo di emancipazione e di articolazione autentica dei bisogni, degli interessi e dei desideri che il processo pedagogico vuole favorire attraverso questo approccio "dal basso verso l'alto" conduca effettivamente a una società realizzabile che non sia lacerata da agende settoriali (culturali e di classe) e dal peso della sua stessa diversità? Per la pedagogia sociale tedesca accademica degli anni venti questo dilemma divenne soprattutto una sfida nel momento in cui la Repubblica di Weimar prese misure decisive per sviluppare una politica sociale coerente e per fondare la sua legittimità come Stato democratico in un esauriente programma di riforme sociali.

La pietra angolare di quella riforma è il *Reichsjugendwohlfahrtsgesetz* (Legge sull'assistenza dei bambini e dei giovani) del 1922-24. Il suo articolo di apertura dichiara «il diritto di ogni bambino all'educazione [*Erziehung*]», che non è l'affermazione della scolarizzazione obbligatoria ma esprime l'applicazione istituzionale dei principi di pedagogia sociale: tutti i bambini hanno diritto al tipo di attenzione pedagogica che li renda capaci di diventare membri pieni e competenti di una società. Si tratta soprattutto di un programma culturale al quale la pedagogia sociale accademica doveva fornire concetti e strumenti appropriati. La sua missione culturale, che indirettamente equivaleva a un programma politico, era l'identificazione e la formulazione di una forma più alta di cultura come base della comunità, una comunità capace di abbracciare ogni campo, che avrebbe soppiantato e risolto le effettive differenze culturali e il loro potere di divisione all'interno dello Stato-nazione. Ciò significava formulare un compromesso tra le richieste del movimento giovanile (e di numerosi altri movimenti e organizzazioni con scopi e obiettivi simili), che insisteva nel dare ai propri programmi un gusto culturale distintivo ("la gioventù può essere educata solo dai giovani" era uno degli slogan del movimento giovanile) e dall'altro vedeva gli interessi istituzionali per il mantenimento dell'integrazione nelle mani dello Stato, interessi che non potevano ammettere che tali differenze avessero eccessiva rilevanza. Soprattutto, esso offriva l'opportunità agli assistenti sociali e ai pedagoghi di assicurarsi una posizione professionale (ed esistenziale) nelle istituzioni nascenti del welfare state, con una metodologia che avrebbe alienato iniziative spontanee condotte da non professionisti (Niemeyer, 1998).

Concettualizzare la cultura come un'entità universale, mentre veniva mantenuta la nozione di un processo educativo verso forme "più alte" di cultura, significava fondarla su principi universali. Nel clima intellettuale accademico tedesco degli anni venti vi erano due opzioni in grande contrapposizione tra loro. Il campo positivista delle scienze umane si proponeva di emulare l'oggettività delle scienze naturali per arrivare ai "dati chiave" come base dei propri concetti di comportamento umano e di società. Un rappresentante chiave di questo approccio nella storia del lavoro sociale tedesco (e in realtà internazionale) è Alice Salomon, che aprì la strada dell'addestramento professionale femminile negli anni venti. Riprendendo il titolo del manuale di Mary Richmond del 1917, *Social Diagnosis*, ella cercava di combinare nella propria versione la scienza sociale basata sul positivismo, che consisteva nell'accumulazione di un'esaustiva immagine "fattuale" di persone che affrontavano problemi sociali, con un concetto pedagogico che insegnava a superare questi problemi. Diagnosi, come nelle scienze naturali o in medicina, «significa una breve, precisa e assolutamente appropriata spiegazione» (Salomon, 1926, p. 7). La diagno-

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

si però non è un fine in sé, essa è un passo verso l'utilizzazione dell'informazione sulle cause, identificate congiuntamente con gli assistiti, per lavorare a delle soluzioni. Anticipando il principio dell'"autodeterminazione dell'assistito", Salomon ammonisce che questo insegnamento deve essere un processo condiviso tra assistente e assistito.

Questo equivale per lei niente meno che all'"arte di vivere", e poiché perspicacia e risorse sono sempre limitate ciò significa «venire a patti con le circostanze dell'altro» (ivi, p. 52). Questo disegno esaustivo del processo di aiuto è per lei fondato sulla specifica "natura" delle donne, natura sottolineata in un suo testo chiave precedente (Salomon, 1919, p. 10):

> [Come donne] vogliamo esprimere la nostra natura. Dobbiamo aiutare a creare qualcosa di nuovo, per il quale gli uomini non hanno l'esperienza necessaria e per il cui scopo essi devono ricercare nuove energie e idee. Le donne, in particolare, sono equipaggiate per questo nuovo compito per una particolare qualità. È il senso di totalità del popolo come organismo [*Volksorganismus*], l'idea sociale, che deriva dal destino della donna di essere madre e che le dà la speciale capacità di andare oltre i propri interessi e quelli di coloro che sono nelle sue immediate vicinanze di sentimenti e di azioni. È questo pensiero che deve diventare il fondamento dello Stato popolare [*Volksstaat*] [...] Non c'è vera democrazia quando la vita di un popolo è divisa da interessi di classe, afflitta e lacerata da movimenti di classe e dalla guerra di classe. Lo Stato popolare richiede cittadini che pongano gli interessi della totalità al di sopra dei propri. Nella sua vera manifestazione, nella sua forma ideale esso non conterrebbe più partiti, ma solo gruppi vocazionali e corporazioni [*Stände*].

Salomon lotta contro il dilemma dell'unità e della divisione a tutti i livelli. Questi sentimenti, scomodi per le orecchie contemporanee, devono essere considerati al pari di un tentativo di formulare un programma che poteva essere descritto come "politiche di identità universalistiche per il lavoro sociale". Esse derivano da una visione essenzialista delle donne e particolarmente della maternità che eleva a stato di criterio universale del welfare e delle politiche nazionali. I diversi punti di partenza nelle varie esperienze e tipologie di vita del ruolo della donna nella società e nella famiglia non hanno più importanza, proprio come le differenze di partito politico in definitiva non hanno importanza una volta che sono state sussunte sotto un obiettivo comune.

Il modello alternativo fu fornito dalla tradizione antipositivista (esplorata più esplicitamente nel cap. 7), rappresentata in maniera più esauriente da Herman Nohl, figura che plasmò in maniera duratura il discorso

della pedagogia sociale tedesca. Per lui la vita come processo spirituale non può essere catturata da metodi psicologici oggettivizzanti, ma solo attraverso le ermeneutiche della comprensione (*Verstehen* nel senso di Dilthey). È questa vita e, in definitiva, la sua forza unificante che Nohl identifica al cuore dei vari movimenti sociali – del lavoro, delle donne e dei giovani – come energia pedagogica autonoma che la politica sociale e i metodi pedagogici dovevano sfruttare. I grandi movimenti sociali del XIX secolo hanno un significato convergente: «Una consapevolezza della crisi della nostra cultura che manca di un legame interno con un ideale, la volontà di risolvere la crisi dall'interno di una nuova forma di essere umano, del quale la caratteristica centrale è un nuovo senso di comunità» (Nohl cit. in Thole, Galuske, Gängler, 1998, p. 126). La politica sociale e, in particolare, la nuova legislazione giovanile della Repubblica di Weimar incorporavano tutti questi movimenti e aspirazioni, non senza tensioni, ma in fondo uniti per creare, secondo Nohl, «l'umanità negli esseri umani» (ivi, p. 128) come base per la solidarietà, fondata sulla conoscenza di sé stessi, contenuta all'interno di un'unità di significato che va oltre la comprensione individuale e abbraccia tutte le comunità.

In entrambi gli approcci pedagogici sociali, le differenze culturali sono riconosciute come importanti. Ogni tradizione metodologica, però, mira a trasformare l'intrinseca divisione della cultura in un insieme integrato, universale. Per questo progetto lo Stato indica sé stesso come l'incarnazione di una forma idealizzata e purificata di cultura che corrisponde alle qualità più "alte" della natura umana. Sin dal principio, il dilemma della pedagogia era stato come riconciliare gli interessi individuali, o almeno particolari, che si manifestano inevitabilmente quando viene promessa "la libertà da norme imposte", con la necessità di rappresentare tali particolari aspirazioni in una forma di organizzazione che corrisponda a tutte queste collettivamente e legittimamente. Se questo "confluire" della diversità in un tutt'uno non avviene mediante la forza, esso esige, in definitiva, la costruzione dialettica hegeliana, secondo la quale il disvelamento storico della cultura al livello della società, il suo "giungere in sé stessa", corrisponde all'innata crescita educativa, alla differenziazione e allo sviluppo sociale degli individui nella vita. Solo allora può avere senso postulare come essenza del pensiero pedagogico-sociale moderno «che tutto l'adattamento sociale presuppone lo sviluppo di capacità individuali speciali, che il vero servizio della comunità è possibile solamente quando gli esseri umani esperiscono in esso un certo appagamento della loro essenza personale», come ritiene il pedagogo socialdemocratico Mennicke (Mennicke,

50 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

1930, cit. in Thole, Galuske, Gängler, 1998, p. 184), i cui valori e opinioni gli valsero più tardi un lungo periodo di prigionia in un campo di concentramento.

L'ironia, anzi la tragedia, stava nel fatto che mentre questi pedagoghi cercavano di superare concettualmente, e attraverso il consenso, l'antagonismo tra prospettive e programmi "orientati sulla persona" e di politica sociale, tra individui e società, tra differenza e unità, il regime che giunse al potere in Germania nel 1933 lo ottenne con la forza per decreto, e a un costo terribile. In un certo senso, l'intero programma nazista era la continuazione di un programma di educazione, applicato molto selettivamente, ma nondimeno all'interno di una forte linea di continuità, attraverso un'ambigua combinazione di mezzi scientifici e politici (Schnurr, 1997). Il governo di Hitler non abolì per intero le istituzioni della società civile, non cancellò la molteplicità di associazioni umanitarie e religiose (neanche l'associazione del welfare ebraica), ma le costrinse invece a impegnarsi per un scopo nazionale comune (*gleichschalten*). Né fece abrogare le misure pedagogiche, neanche quelle "progressiste" sviluppatesi nel periodo di Weimar e che miravano più a riformare che a punire. Esso gestiva il processo pedagogico con un criterio razzista di "differenza" come unità di misura cruciale e assoluta (con conseguenze assolute, letali). Il razzismo rifonda le differenze culturali come differenze fattuali su una scala che si estende dalla superiorità del "sano" all'inferiorità della "vita indegna" (Bock, 1983). Il razzismo, combinato con il marchio anti-individuale e anti-intellettuale della pedagogia, cercava di creare unità e uniformità attraverso misure assolute di esclusione (Otto, Sünker, 1989). Se le istituzioni pedagogiche potevano esplicitamente e deliberatamente escludere e discriminare, se l'intero paese poteva "sbarazzarsi" di quei casi "non educabili", allora il progetto pedagogico "progressista" poteva avere successo, poiché sarebbe stato possibile mantenere la "diversità" all'interno dei confini che la stabilità della società avrebbe assicurato. Come affermava trionfalmente un rapporto del 1937 sull'incremento del successo delle misure di riforma pedagogica residenziale: «Poiché le misure pedagogiche di assistenza [*Fürsorgeerziehung*] sono radicalmente cambiate dal 1933, non solo allineandosi con i principi pedagogici dello Stato nazionalsocialista, ma anche attraverso un'immediata assegnazione dei bambini e dei giovani a tali agenzie e a causa del fatto che queste ora sono sollevate dalla responsabilità per i cosiddetti non educabili [*Unerziehbare*], possiamo aspettarci che tale cambiamento continuerà a mostrare i suoi risultati positivi per l'assistenza dei bambini e che l'indice di successo medio sarà ulteriormente incrementato» (Ohland, 1937, p. 12). Questa ricostruzione "non sentimentale" e apparentemente scientifica di una comunità di popolo organica (*Volksgemeinschaft*), che il Rapporto tedesco della terza conferenza internazionale sul lavoro sociale del 1937 a Londra continuava a enfatizzare (Hilgenfeld, 1936), sembrava rappresentare tutti gli ideali di una corrispondenza tra la pedagogia e la politica sociale, e nel farlo distruggeva tutti i principi sia della pedagogia che della cultura, per rivelare la sua vera barbarie nell'uccisione sistematica di quelle persone che non appartenevano al costrutto ideologico di cultura dominante di una razza dominante (Lorenz, 1995b). Nell'espletare il loro lavoro, gli assistenti sociali non dovevano applicare necessariamente criteri razzisti, specifici di questa cultura e fascisti in maniera cosciente; era sufficiente che le loro classificazioni diagnostiche basate scientificamente, apparentemente prive di valori, servissero all'apparato statale per perfezionare il suo sistema di esclusione e di eliminazione.

Come dimostrato nei capitoli precedenti, il programma di ricostruzione democratica ideato dopo la Seconda guerra mondiale dagli alleati occidentali e dalle Nazioni Unite attraverso una serie di programmi di formazione, anche per il personale sociale, non riuscì a riconoscere il dilemma specifico delle professioni sociali sotto il fascismo. Le misure erano basate sull'assunto che il fascismo avesse sottoposto il personale dei servizi sociali all'influsso del collettivismo, che essi avessero seguito ciecamente le istruzioni, che avessero cercato di promuovere l'obbedienza autoritaria verso una figura leader e che avessero compromesso i loro standard professionali e scientifici con elementi ideologici che promuovevano attivamente una cultura dominante. Quindi l'enfasi di questi programmi di riaddestramento professionale nel lavoro sociale, di gruppo e comunitario, sponsorizzati dagli Stati Uniti e dalle Nazioni Unite, si basava sul valore della neutralità, dell'individualismo e dell'autodeterminazione dell'assistito. Il modello di *case work* (e gli equivalenti modelli di *group work* e *community work*), studiato negli Stati Uniti, era considerato esportabile in ogni paese del mondo perché adottava una libera nozione di uguaglianza e democrazia nella sfera pubblica, che relegava tutte le questioni delle differenze culturali a quella del privato. I programmi di rieducazione non avevano riconosciuto che era stato il presunto valore di neutralità dell'universalismo, sul quale erano basati tanto i concetti pedagogici quanto i derivati della scienza sociale del modello originale di *case work*, ad avere determinato, sotto il nazismo, la cecità della professione verso il cattivo uso del suo idealismo. Ciò che invece

51 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

ottenne rilievo, nel periodo dell'immediato dopoguerra in Germania, come ovunque nel continente europeo, fu la nozione fortemente individualizzata di autodeterminazione come garanzia di democrazia e, perciò, l'indifferenza per l'importanza pubblica di qualunque tipo di identità collettiva che fosse basata su criteri nazionali, etnici, regionali, confessionali o di genere, almeno per quanto concerneva gli effettivi metodi di intervento. Sia il metodo del *case work* che quello del lavoro di gruppo, sviluppati sotto questo precetto "democratico", ad esempio al famoso centro educativo Haus Schwalbach, miravano a generare identità scelte liberamente, a prescindere da qualunque elemento di identità "dato" (Müller, 1988). Il modello rappresentava una forma pura della "concezione liberale della sfera pubblica", per esprimersi nei termini di Fraser (Fraser, 1995). «Questa concezione assume che una sfera pubblica sia, o possa essere, uno spazio di grado zero di cultura, così totalmente privo di qualunque *ethos* specifico da conciliare con perfetta neutralità ed eguale disinvoltura interventi espressivi di ogni e qualsivoglia *ethos* culturale» (ivi, p. 290). Anche le chiese e le grandi organizzazioni secolari di welfare, che mantenevano il loro ruolo centrale nella distribuzione dei servizi welfare in Germania, dopo la Seconda guerra mondiale, non articolavano le loro differenze nella forma di metodi distinti. Al contrario, essi erano desiderosi di "trattare le persone come tali" e di lasciare trovare ai loro assistiti i punti di riferimento culturali nella natura del servizio come preferenze private, non come una condizione per ricevere il servizio. In effetti, le professioni sociali in Germania sono riuscite a ristabilire la loro credibilità lentamente, dato il sospetto, assai diffuso, che il "sociale" presente nel loro nome fosse associato con "socialismo" al modello nazista o, cosa che nel clima della guerra fredda era persino più minaccioso, del modello comunista (Müller, 1988) nel dopoguerra. La Germania impiegò effettivamente parecchio tempo a restaurare la tradizione sociopedagogica, e ciò fu possibile solamente sotto la protezione di un paradigma definito di lavoro sociale "universale"; anche se questo, come nel caso di Gisela Konopka, Hertha Kraus e altri consulenti di origine tedesca operanti dal loro esilio forzato negli Stati Uniti, affrontava molte delle radici nella pedagogia sociale (Lorenz, 1995b).

Nello sforzo di evitare tutti i riferimenti al potere divisorio delle differenze culturali, la pratica e la formazione al servizio sociale in Germania (e in molti altri paesi occidentali) vennero affidate a un programma scientifico di definizione individuale e appagamento del bisogno che, effettivamente, equivaleva a un programma di assimilazione all'ortodossia culturale e

politica dominante. L'assunto implicito era che i processi e le forme di vita comune a livello individuale e di piccoli gruppi corrispondessero a quelli di livello sociale, ossia che micro- e macrocosmi della vita sociale fossero coerentemente strutturati. Vi era davvero un'affascinante corrispondenza a livello macropolitico, dove la mentalità dei blocchi dell'era della guerra fredda relativizzava le differenze culturali tra nazioni e dava origine a un entusiasmo largamente condiviso, ma piuttosto superficiale, per l'internazionalismo come mezzo di superamento dei vecchi nazionalismi.

Questo costrutto ideologico e la considerevole forza integrativa che generava, anche in Germania, con l'integrazione di un certo successo di milioni di rifugiati provenienti dall'altra parte della cortina di ferro (essere una vittima del comunismo significa essere "uno di noi"), vacillarono sull'onda dei nuovi movimenti sociali negli ultimi anni sessanta e settanta e si frantumarono con la caduta del muro di Berlino e con le rivoluzioni negli ex regimi socialisti. Nei tardi anni sessanta e settanta le rotture dei blocchi avevano già gradualmente ceduto terreno ai discorsi sull'identità. La disuguaglianza non era stata eliminata, ma messa tra parentesi, e la sfera pubblica – forse neutrale – era stata accusata di costituire l'arena di genere, influenzata dall'appartenenza di classe. I movimenti sociali e di protesta, sebbene influenzassero lentamente le professioni sociali, mettevano quindi in mostra la vacuità dell'approccio *case work* e della sua promessa democratica. In Germania, questo occuparsi della natura del conflitto sociale e della disuguaglianza dette origine a un riesame dei vantaggi metodologici e concettuali del paradigma di pedagogia sociale impegnandosi in modo diretto e critico con la politica, al contrario del paradigma del lavoro sociale, il cui orientamento mirava a un adattamento all'interno di parametri sociopolitici dati.

A livello di discorso accademico, la pedagogia divenne quantomeno ricettiva alle questioni sull'identità e sulla cultura, trasferendo il suo campo di pratica dal "sistema" (delle organizzazioni welfare, delle leggi e delle strutture) al "mondo della vita", nella distinzione di Habermas (1997). La pedagogia ha influenza sui "contesti quotidiani" (*Alltag*, Thiersch, 1986), non in spazi attentamente controllati, astrattamente clinici e terapeutici. Le questioni dell'identità sono molto parte del mondo della vita, non in forma prefabbricata come le produce il "sistema", ma come espressioni di interessi collettivi in forme dinamiche e indistinte. Giovani, donne, genitori di bambini disabili, gruppi di quartiere cominciarono a reclamare forme di autorappresentazione che sfidavano l'"universalismo" delle definizioni ricevute dal lavoro sociale, e diedero l'inizio a un "processo di apprendimento"

52 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

che si opponeva al peso delle culture di professionisti esperti, nello stesso modo in cui il movimento giovanile aveva fatto all'inizio del XX secolo.

Eppure, queste asserzioni di identità da parte dei movimenti sociali e degli utenti non equivalevano ancora a una sfida essenziale alla tradizionale ambiguità nei confronti della nozione di cultura contenuta nel paradigma sociopedagogico. Questa giunse da due altri fronti: la presenza di "popolazioni straniere" in Germania in forma di lavoratori migranti, rifugiati e richiedenti asilo, e la crescita del nazionalismo in forme violente tra i giovani sull'onda dell'unificazione tedesca. Rispetto al primo punto, la pedagogia sociale tedesca, come era avvenuto per il lavoro sociale e l'educazione in altri paesi europei, quando essi per la prima volta incontrarono le popolazioni immigrate, fece inizialmente degli sforzi per adattare il "fenomeno" all'interno dei propri confini concettuali (Müller, Otto, Otto, 1995). Inizialmente esso concentrava i propri sforzi nel dare assistenza all'assimilazione e all'integrazione, sviluppando un campo specifico di "pedagogia per stranieri" (*Ausländerpädagogik*) e, successivamente, realizzando l'assurdità di voler livellare le differenze attraverso mezzi pedagogici, con la pedagogia multiculturale e interculturale (Hamburger, 1993). Nel repentino, aperto riconoscimento di una diversità delle posizioni culturali e della loro rilevanza per l'intervento, era applicato tutto il peso di una tradizione pedagogica con aspirazioni liberali, sia per il pieno sviluppo del potenziale insito in ciascun individuo, sia per il rispetto procedurale per l'uguale valore dell'"altro". Queste aspirazioni però erano limitate perché, nel complesso, partivano dal presupposto che impartendo una migliore conoscenza e favorendo la socializzazione della tolleranza avrebbero cambiato la natura del razzismo e dell'esclusione che la minoranza "staniera" della popolazione sperimentava ogni giorno. Indubbiamente, il cambiamento da concetti integrazionisti a quelli multiculturali è significativo, in quanto mette in gioco la nozione di differenza culturale e di diritto a un'identità definita autonomamente (Auernheimer, 2001). Tuttavia, essa evidenzia anche l'ambivalente ruolo politico della cultura e le limitazioni del progetto pedagogico tradizionale: una volta che una pluralità di universi culturali è stata teoricamente accettata, spesso fino al punto di fascinazione acritica dell'"alterità" esotica, non è più in grado di combattere le disuguaglianze che si nascondono tra le differenze culturali e che un approccio multiculturale sembra persino convalidare. Questa paralisi pare avere colpito la totalità del lavoro sociale e della pedagogia sociale tedesca nel contesto della realizzazione dell'impatto della diversità culturale (Müller, 1995).

Ciò diventa evidente anche in relazione alla seconda sfida a essa connessa: l'aumento della violenza diretta rivolta ai non tedeschi. Si è generato panico morale tradottosi negli attacchi agli ostelli che ospitavano i richiedenti asili o in altro genere di violenza razzista concentratasi, soprattutto, sulle misure prese per i giovani e, in particolare, sugli abitanti della ex Germania Est. Se esiste certamente un serio problema da risolvere e il comportamento dei giovani neonazisti non è sicuramente senza conseguenze, c'è da chiedersi se l'inquadramento del problema tradisce le limitazioni storiche e concettuali poste in Germania dalla "partita" tra il progetto pedagogico e quello di Stato-nazione. In primo luogo è interessante notare che l'attenzione è esplicitamente puntata sul comportamento dei giovani, vale a dire il soggetto primario della pedagogia. Concentrarsi pedagogicamente sul loro comportamento potrebbe facilmente distogliere l'attenzione da un razzismo più diffuso nella società tedesca, specialmente quando gli approcci pedagogici più favoriti sono definiti "lavoro giovanile accogliente" (Scherr, 1994). Ciò implica che la mancanza di tolleranza per le minoranze etniche e le culture straniere, mostrata da certi gruppi di giovani, dovrebbe essere combattuta dando loro – di fronte alle caratteristiche subculturali del loro comportamento odioso e deviante – un minimo di riconoscimento come precondizione per un progresso pedagogico che inizia una maggiore tolleranza (Krafeld, Möller, Müller, 1993). Il riconoscimento dell'elemento dell'"imitazione" nel loro comportamento di gruppo poteva quindi essere un passo verso la diminuzione della dipendenza degli individui dal gruppo stesso. In secondo luogo, e in maniera più problematica, il loro comportamento è di solito espresso sotto forma di "violenza contro gli stranieri" (*Fremdenfeindlichkeit*): ciò implica l'accettazione che la caratteristica specifica delle vittime sia il loro *status* di stranieri. Per quanto ciò possa essere vero, nella maggior parte dei casi, in senso legale (sebbene la violenza contro le persone disabili si verifichi sempre più di frequente), la mancanza di cittadinanza tedesca è in sé stessa un prodotto delle leggi tedesche sulla cittadinanza che rendono l'acquisizione del passaporto molto difficile anche per la seconda generazione di immigrati. La "diagnosi" quindi sanziona un'implicita assunzione di essenzialismo nelle differenze culturali che distoglie l'attenzione da un'interpretazione sociale e politica di tali differenze. In terzo luogo, il panico si concentra nei *Länder* della ex Germania Est e, scegliendo queste parti della Germania, implicitamente determina la formazione del luogo comune di un ritardo culturale di queste aree rispetto alla Germania Ovest, dove la società multiculturale ha ottenuto una più ampia accettazione. Dietro questi presuppo-

53 of 54

W. Lorenz, Globalizzazione e servizio sociale in Europa

sti sta il vecchio zelo di una combinazione del progetto pedagogico e del progetto nazionale in Germania, che si manifesta, ad esempio, nell'esportazione da ovest a est dell'intero sistema di welfare, includendo i corsi di formazione per assistenti sociali, per pedagoghi sociali e per la maggior parte del personale insegnante.

In questo momento la riflessione storico-critica e la funzione culturale del lavoro sociale sarebbe stata veramente necessaria. Contrariamente alla tendenza principale degli attuali sforzi pedagogici in Germania riguardo al tema della migrazione, delle minoranze culturali e della violenza fascista, i problemi non sono né di origine recente, creati dall'influsso degli stranieri e dall'unificazione tedesca, né specifici alla relazione tra sé e gli "altri". Il nucleo del problema è, piuttosto, l'intrinseco rinvio del progetto pedagogico alla causa nazionale, che in definitiva cerca di sospendere, sublimare e fondere (per decifrare il termine intraducibile di Hegel *aufheben* in alcune delle sue componenti) la diversità in una norma pubblica autorevole.

In verità, questo non è solo un problema tedesco e il servizio sociale deve confrontarsi ovunque con i complessi dilemmi posti dalla diversità culturale, persino in società apparentemente omogenee come ad esempio l'Irlanda, un paese che, fino al repentino capovolgimento, occorso negli ultimi anni novanta, da paese di povertà e di emigrazione a paese prospero (per lo meno in alcune sue parti) e di immigrazione, si considerava culturalmente omogeneo, a dispetto delle vistose divisioni culturali segnate dal settarismo e da quelle sociali tra la comunità "stabile" e "itinerante" (*travellers*) (McVeigh, Lentin, 2002). Né l'astensione da un'ostentata sicurezza nelle posizioni dell'universalismo e della neutralità, né l'accettazione acritica delle posizioni del relativismo culturale e del soggettivismo salveranno la professione dal pericolo di diventare una collaboratrice nelle politiche di potere portate avanti o in nome del pluralismo culturale o dell'esplicito nazionalismo e del fascismo.

La scarsa attenzione posta ai problemi dell'identità non solo degli assistenti sociali disinteressati alla politica, ma anche da quelli impegnati politicamente a sinistra, non può essere compensata introducendo acriticamente il concetto di eticità, nel senso che gruppi etnici differenti richiedono approcci diversi o anche differenti standard di servizio sociale. Le istanze poste dalla lotta per il riconoscimento, che sta quasi diventando la forma paradigmatica del conflitto politico nel tardo XX secolo (Fraser, 2007), dovrebbero essere ben note al servizio sociale, che nella pratica negozia costantemente la diversità e il diritto a essere differente, con i principi di equità e con il diritto di un trattamento equo. È in

questa interazione quotidiana che le norme culturali e i punti di riferimento vengono considerati parte della continuità storica di un popolo e sono trasformati, al tempo stesso, in elementi spesso frammentati di provvedimenti burocratici. È qui che l'evidente scontro tra politiche di riconoscimento e politiche di ridistribuzione può cedere alla pratica della democrazia. Laclau ha sostenuto in modo convincente che mentre l'universalità è incommensurabile rispetto alla particolarità, essa è ancora interamente dipendente dal particolare per la sua realizzazione, come appare anche nel discorso sui diritti umani (Laclau, 1996). Questo paradosso è la precondizione per la democrazia: una società moderna, equa, civilizzata può emergere solamente dai tentativi persistenti e continuati per il raggiungimento di un consenso temporaneo sul significato di identità personale e di differenze culturali.

È perciò significativo che Krafeld, uno dei primi sostenitori del "lavoro giovanile accogliente con i giovani neonazisti", in Germania abbia recentemente riformulato il suo approccio in termini di una prospettiva di giustizia (Krafeld, 2001). Fook (2001) parla delle "etnicità emergenti" come di un modo per introdurre la riflessività nella (co)costruzione dell'identità etnica. Identità di per sé significa un processo dinamico che ha bisogno di promuovere la competenza per affrontare le molteplici e mutevoli domande sulle alleanze tra gruppi diversi. Non esistono soluzioni permanenti ai dilemmi e agli scontri di interesse di una società multiculturale, ma ci sono forme di pratica sociale che promuovono la trasformazione costruttiva di questi scontri, una trasformazione delle preoccupazioni personali in istanze della politica sociale e non viceversa. Rifiutandosi di essere assorbito da un lato o dall'altro, rigettando questa controversia tra la concezione neoliberale e quella comunitaria della società, tra il "nuovo binario" dei modelli moderni della politica sociale e quelli postmoderni (Taylor, 1998), tra la diluizione delle identità collettive tradizionali e l'affermazione inflessibile e aggressiva del nazionalismo, il servizio sociale può veramente contribuire alla realizzazione dell'onestà culturale, dei diritti umani sociali e della dignità umana in contesti concreti, particolari, quotidiani. E può farlo solamente, come sarà dimostrato nel prossimo capitolo, riferendosi alla riflessività e alla comunicazione come propria competenza centrale.

54 of 54