

Rino Fasol  
Alberto Zanutto

## El treball social a Itàlia: el canvi necessari en els serveis socials italians

### Resum

Actualment, el sistema de serveis socials a Itàlia encara és complex i incomplet i no és sostenible políticament ni econòmicament. Els drets universals han deixat de ser l'objectiu essencial de les seves accions. La crisi econòmica i les tensions relacionades amb els problemes de seguretat i inclusió social generen incertesa sobre el futur i una pèrdua d'identitat, donant lloc a noves exigències de control social i unes expectatives d'inclusió limitades

### Paraules clau

Àrees d'atenció, Assistència social, Educació, Especialització, Evidència, Legislació, Models integrats, Nova gestió pública, Participació, Professionalització, Seguretat social, Serveis, Treball social

### El trabajo social en Italia: el cambio necesario en los servicios sociales italianos

*Actualmente, el sistema de servicios sociales en Italia todavía es complejo e incompleto y no es sostenible política ni económicamente. Los derechos universales han dejado de ser el objetivo esencial de sus acciones. La crisis económica y las tensiones relacionadas con los problemas de seguridad e inclusión social generan incertidumbre sobre el futuro y una pérdida de identidad, dando lugar a nuevas exigencias de control social y a unas expectativas de inclusión limitadas.*

### Palabras clave

*Áreas de atención, Asistencia social, Educación, Especialización, Evidencia, Legislación, Modelos integrados, Nueva gestión pública, Participación, Profesionalización, Seguridad social, Servicios, Trabajo social*

### Social Work in Italy: a change in Italian social services

*Still today, the Italian social services system is complex and incomplete, and no longer sustainable either politically or economically. The universality of rights is no longer the underlying objective that its actions must pursue. The economic crisis and the tensions concerning the issues of security and social inclusion generate fears about the future and a loss of identity, giving rise to new demands for social control and reduced prospects of inclusion.*

### Key words

*Expenses, Intervention Models, Labor Market, Professionalism, Research areas, Social assistance, Social Innovation, Social Services, Social Work*

**Autors:** Rino Fasol, Alberto Zanutto

**Títol:** El treball social a Itàlia: el canvi necessari en els serveis socials italians

**Referència:** Educació Social, núm. 48, p85 p100.

**Adreça professional:** alberto.zanutto@soc.unitn.it

## ▲ Introducció

**Els drets universals han deixat de ser l'objectiu essencial de les seves accions**

Actualment, el sistema de serveis socials a Itàlia encara és complex i incomplet i no és sostenible ni políticament ni econòmicament. Els drets universals han deixat de ser l'objectiu essencial de les seves accions. La crisi econòmica i les tensions relacionades amb els problemes de seguretat i inclusió social generen incertesa sobre el futur i una pèrdua d'identitat, donant lloc a noves exigències de control social i unes expectatives d'inclusió limitades.

### L'assistència social a Itàlia: context en què s'ha desenvolupat durant el tercer mil·lenni, entre la divisió i processos inacabats

El desenvolupament de sistemes de benestar social a Itàlia ha tingut una història complexa i particular. La seva estructura general es va dissenyar, principalment, durant els anys setanta. Posteriorment, l'estat del benestar italià va continuar realitzant ajustos menors, però que van afermar el tradicional model burocràtic italià. És a dir, va recollir totes les recomanacions i normes reguladores, amb tots els seus efectes directes i indirectes, però sense arribar a implementar canvis ni reformes importants en la seva organització (Franzoni i Anconelli 2003).

Després de promulgar la llei 328/2000, el sistema nacional de serveis socials va experimentar un breu període d'important expansió. A partir d'aleshores, el sistema polític va entrar en una fase conservadora en què es destinarien molt pocs recursos al sector social. De fet, en aquest moment es va iniciar un procés de redefinició del paper del sistema nacional de benestar amb l'objectiu de recuperar eficiència en termes de sostenibilitat i subsidiarietat. En conseqüència, el sistema de benestar va assumir una importància creixent a escala local de manera que, d'acord amb la llei 328/2000, els municipis es convertirien en els gestors principals dels serveis socials italians. Si tenim en compte els tres sistemes de què es compon el sistema de benestar social a Itàlia -educació, sanitat i serveis socials- veiem com s'han convertit, especialment en els últims anys, en escenari de forts conflictes polítics. Han patit més retallades en els recursos i falta de consens popular que en altres països europeus. L'expansió i consolidació del sistema de benestar italià ha estat, de fet, el resultat de la combinació de dos factors: d'una banda, l'aparició d'una extensa varietat de necessitats i d'un compromís polític i organitzatiu per atendre, per una altra, comprendre que aquest desenvolupament faria créixer l'economia a un preu raonable per al ciutadà i el sistema. D'acord amb això, el creixement d'una retòrica sobre iniciativa social i desgravació fiscal per a empreses del tercer sector va generar una multitud d'actors amb estructures privades (p. ex cooperatives socials i associacions) i amb una marcada capacitat per als negocis. Cap a finals dels anys noranta, aquest procés va culmi-

nar amb els decrets fiscals que garantien una consideració especial a aquelles organitzacions que duran a terme accions socials i culturals.

El canvi de segle va agreujar la insatisfacció amb el sistema de benestar a causa dels seus alts costos enfront d'una taxa de creixement econòmic sempre inferior a la mitjana europea. La conseqüència principal va ser la cobertura que els mitjans de comunicació van fer sobre la ineficiència del sistema de benestar. Tot i que els serveis de sanitat eren competència de les regions, eren constantment el centre d'atenció dels mitjans, que denunciaven qualsevol episodi de negligència o malbaratament. La crisi d'aquells anys, almenys segons els mitjans, va marcar el començament d'una crisi en tot el sistema.



El signe més immediat d'aquesta crisi va ser l'èmfasi retòric que va recuperar pòsit de la família. Encara que el Procés de Lisboa (març 2000) va fixar per primera vegada els objectius de benestar i els serveis que cada Estat membre havia de complir, podem observar que en els últims anys, almenys a Itàlia, s'ha produït un retorn a polítiques redistributives en detriment de polítiques de desenvolupament i de reforma dels serveis. Aquest procés s'ha vist marcat per una sèrie de batalles que han traslladat el tema dels drets al centre de l'escenari polític, amb especial atenció al sistema d'ocupació. Sota la consigna que les democràcies europees generen més dèficit que ingressos per la seva pèrdua de competitivitat, hem vist com, en els últims anys, les polítiques de protecció als treballadors han anat empitjorant. En conseqüència, a Itàlia hi ha hagut una tendència general a reduir garanties en els drets universals dels treballadors que s'incorporen al mercat laboral (joves i dones després del període de maternitat) i no disposen de contractes indefinits. Aquesta doble tendència -restricció dels drets universals i menys ajudes per als qui s'incorporen al mercat laboral- ha frenat bruscament el procés de democratització iniciat en els anys seixanta i setanta, i del qual els serveis socials formaven part. La família com a subjecte de polítiques públiques ha hagut de fer front a la retallada del sistema de protecció social. Cada cop ha estat més necessari el tracte directe amb menors i la provisió de serveis socials en el context de relacions familiars cada vegada més febles i d'escàs accés al mercat laboral per part de dones i joves. De nou, la responsabilitat de buscar recursos (econòmics i relacionals) destinats, sobretot, a les generacions més joves i a la gent gran recau sobre la família (Fargione 2003).

De fet, en els últims deu anys, el sistema de serveis ha vist disminuïda la seva representació social i la seva legitimació fins al punt que actualment només s'encarrega de certes funcions bàsiques. Sobretot al nord d'Itàlia, durant almenys vint anys, els serveis s'han ofert en el marc d'un sistema específic de benestar combinat, fins i tot en situacions que requerien la màxima intervenció en termes de serveis. Per aquest motiu, una gran part dels serveis a la infància són subministrats pel sector privat, mentre que es contracten ONG per atendre les situacions temporals d'emergència social (atenció a immigrants, campaments de poblacions nòmades). No hi ha dubte que, des d'aquest punt de vista, la progressiva regionalització del sistema de benestar, iniciat mitjançant una reforma constitucional el 2001, ha accentuat les desigualtats

La regionalització ha agreujat la inflexibilitat burocràtica

en els drets mínims de benestar a escala local. En aquest procés, les zones riques del nord han sortit avantatjades en quantitat i qualitat dels serveis, sense que aquestes experiències hagin fomentat el desenvolupament de les zones més pobres del sud (Fargione 2004). La regionalització ha agreujat la inflexibilitat burocràtica i la manca d'ajuda per al creixement econòmic en les zones més desfavorides del sud d'Itàlia.

## Despeses en benestar social: normes, relació nord/sud i innovació

Una breu anàlisi de les despeses i tipus d'intervenció del sistema de serveis socials a Itàlia confirma les observacions realitzades fins ara.

| Àrea Geogràfica | Despeses(1)          | Mitjana de despeses per càpita |             |
|-----------------|----------------------|--------------------------------|-------------|
|                 | Valors absoluts      | Valors percentuals             |             |
| Nord-est        | 1.714.796,092        | 31,9                           | 111,9       |
| Nord-est        | 1.481.425,313        | 27,5                           | 135,2       |
| Centre          | 1.159.226,002        | 21,6                           | 103,6       |
| Sud             | 534.974,247          | 9,9                            | 38,1        |
| Illes           | 487.192,384          | 9,1                            | 73,2        |
| <b>ITÀLIA</b>   | <b>5.377.614,038</b> | <b>100,0</b>                   | <b>92,4</b> |

**Taula 1** Despesa dels municipis en serveis socials per àrea geogràfica– Any 2004 (ISTAT, 2007)

Les xifres de les despeses en serveis socials netes, sense els costos estructurals que òbviamment augmenten en proporció a la despesa de les administracions locals, assenyalen la diferència entre el nord i el sud. Al nord, els recursos destinats als serveis socials ascendeixen al 58% del total, mentre que al sud no sobrepassa el 10% (Del Boca, Rosina 2009). L'aspecte més delicat d'aquesta desigualtat en les despeses deriva de dues consideracions. En primer lloc, és evident que un territori desenvolupat ofereix més recursos per als serveis socials que garanteixen els drets a l'assistència social, mentre que un territori menys desenvolupat és incapaç de proveir els mateixos serveis. Dit d'una altra manera, la territorialitat condiciona fortament les oportunitats per al desenvolupament social i d'alguna manera pronostica el benestar de la població, almenys en termes de drets. Les xifres de les despeses per càpita confirmen aquest escenari, ja que les despeses per càpita al nord doblen els del sud. El sistema de serveis és sustentat per nombrosos actors, i molts d'ells actuen mitjançant la transferència directa de recursos, per exemple a través de la subcontractació de projectes. Això amplia el mercat de treball, creant

ocupació i accés a la seguretat social, un fet beneficiós per als ciutadans i, en especial, per les dones. Al sud, aquests efectes positius són menys freqüents, i solen dependre de compensacions polítiques i relacions directes establertes entre ciutadans i polítics locals o xarxes locals de famílies influents.

Les despeses en serveis directament gestionats pels municipis es destinen a famílies, menors, gent gran i discapacitats. Aquestes quatre categories representen al voltant del 80% dels recursos emprats. Per al conjunt del país això significa més ajudes per a les estructures familiars en comptes d'incidir directament en la pobresa o altres formes d'ajuda adreçades principalment a aquells fora del mercat laboral. En aquest aspecte, Itàlia no té una estructura de subsidis per a les persones amb ingressos baixos. De fet, un dels seus defectes, comparat amb altres sistemes europeus, és la manca de polítiques d'ocupació relacionades amb els serveis socials (Trifiletti 1999). Aquest és un dels factors que probablement més afecten el creixement del PIB, i el motiu pel qual Itàlia està molt per sota de la mitjana europea tant en períodes d'expansió com de recessió. En altres paraules, a Itàlia es prefereix finançar l'estructura estable de relacions en comptes de la innovació social. La composició de les despeses mostra, de fet, que es prefereix ajudar famílies i menors abans que, per exemple, joves que busquen incorporar-se al mercat laboral. Les xifres de l'atur entre joves són esgarrifoses. Les regions del sud tenen unes taxes que oscil·len entre el 31% a Basilicata i el 37% a Sicília. Aquestes dades confirmen que és precisament la relació entre generacions que està bloquejada, i, per tant, que la sostenibilitat del sistema de serveis socials passa per les estructures familiars, ja sigui mitjançant transferències directes de diners (pagaments de la seguretat social destinats a ajudar a nens en situacions de precarietat, o bé per la prestació directa de serveis (p. ex. serveis d'assistència social).

Les dades referents a les despeses en serveis mostren un escenari molt diversificat. Per exemple, el percentatge de municipis que presten serveis d'educació infantil representen un 34% del total de municipis, la qual cosa suposa al voltant del 16% de la despesa total del país. Per tant, dos terços dels municipis italians no presten aquest servei, cosa que significa una reducció d'ajudes a les llars. Si analitzem les dades per àrea geogràfica, veiem com la distribució d'aquests serveis per a la infància és molt més desigual. Al sud i a les illes, trobem escoles infantils en un 14% dels municipis, mentre que al nord la xifra puja al 56%. Particularment al nord, on hi ha un major nombre d'aquestes escoles, la qualitat del servei és molt alta i la població generalment es mostra satisfeta. Un altre valor tangible és el valor absolut dels costos dels serveis socials d'assistència social professional, assistència a domicili i serveis a la comunitat, que oscil·len entre el 6%, 11% i 20% respectivament (taula 2).



| Serveis socials                 | Usuaris       | Despeses             | % sobre el total de la despesa en serveis | % sobre el total de la despesa d'Itàlia | % municipis que presten els serveis |
|---------------------------------|---------------|----------------------|---|---|-------------------------------------|
| Assistència social professional |               | 303.656,051          | 100,0                                     | 5,6                                     |                                     |
| Família i menors                | 711.929       | 121.075,802          | 39,9                                      | 2,3                                     | 76                                  |
| Persones grans                  | 522.946       | 76.849,111           | 25,3                                      | 1,4                                     | 65                                  |
| Assistència a domicili          |               | 569.256,513          | 100,0                                     | 10,6                                    |                                     |
| Persones grans                  | 456.924       | 397.556,737          | 69,8                                      | 7,4                                     | 88                                  |
| Discapacitats                   | 38.135        | 115.882,492          | 20,4                                      | 2,2                                     | 69                                  |
| Escoles infantils               | 146.152       | 850.630,482          | 100,0                                     | 15,8                                    | 34                                  |
| Serveis a la comunitat          |               | 1.091.894,245        | 100,0                                     | 20,3                                    |                                     |
| Família i menors                | 32.417        | 343.259,783          | 31,4                                      | 6,4                                     | 62                                  |
| Persones grans                  | 87.946        | 479.722,459          | 43,9                                      | 8,9                                     | 62                                  |
| Total de serveis seleccionats   | 2.815.437.291 |                      |   | 52,4                                    |                                     |
| <b>Total a Itàlia</b>           |               | <b>5.377.614,038</b> |   | <b>100,00</b>                           |                                     |

**Taula 2** Principals serveis socials prestats per municipis (ISTAT, 2007)

Aquesta situació assenyala que les mesures regionalitzades implantades a mitjan anys noranta són inapropiades. El territori nacional és molt heterogeni, principalment pel que fa als requisits mínims. Les lleis que atorguen poder a les regions, províncies i municipis, així com les reformes implementades amb la llei 328/2000 i la reforma del capítol V de la Constitució, no han aportat canvis significatius. Han permès el desenvolupament i l'organització del sistema al nord i han originat creixents desigualtats amb el sistema de serveis al sud. De la mateixa manera, la política fiscal que assigna 5 de cada 1.000 euros de l'impost sobre la renda a les ONG, incrementarà la diferència d'oportunitats entre nord i sud a llarg termini. El nord, amb una economia més desenvolupada, aporta molts més recursos a organismes socials que el sud. A més, la presència d'un major espai (fins i tot polític) per a serveis subcontractats i subvencionats ha reduït la importància que tenia el sistema de serveis socials com a motor d'innovació dins de la cultura de serveis del país. En aquest marc, el paper de l'Estat és cada cop més de regulador i organitzador. Aquesta situació també assegura l'estabilitat de perfils de professionals en el sector públic. De fet, és precisament en el sector privat (associacions, fundacions, cooperatives, consorcis, etc.) on més s'inverteix en innovació relacionada amb l'oferta de serveis, l'organització i tècniques emprades.

L'escenari que es dibuixa és d'un sistema complex i substancialment estàtic

Serveis que es solapen i fronteres administratives imprecises fan que l'oferta de serveis sigui complexa i no sempre adequada a les necessitats. La xarxa de contactes i les negociacions són sempre necessàries per a tots dos destinataris i en cada demarcació administrativa.

L'escenari que es dibuixa és, per tant, el d'un sistema complex i substancialment estàtic. Quin és el paper dels serveis socials, els seus mètodes i professionals en aquest context?

## Mètodes, enfocaments teòrics i àrees d'investigació

A escala operativa, els serveis socials italians adopten múltiples enfocaments. Aquests han anat augmentant amb el temps en entrecruar-se amb els diferents mètodes organitzatius que han anat sorgint en els serveis i les agències del tercer sector. Podem distingir quatre cultures organitzatives principals que continuen entrelaçant les seves rutines diàries i sistemes de planificació.



La cultura de l'assistència social que històricament va caracteritzar els inicis dels serveis socials encara és sòlida i ha anat sempre acompanyada d'una cultura burocràtica. Aquesta última va ser sustentada i potenciada amb el desenvolupament i accés universal als serveis a partir dels anys setanta. Després d'aquest període, durant els anys noranta, va sorgir la cultura tecnocràtica desenvolupada sobretot en els serveis de salut. En els últims anys, ha aparegut la cultura "orientada al client" que preveu una interacció participativa entre el proveïdor i l'usuari del servei públic. Aquestes diferents cultures organitzatives comprenen a Itàlia una varietat de models que Annamaria Perino (2010) ha classificat en dotze tipus. Per descomptat, tenen més a veure amb la retòrica funcional i operativa que amb un repertori de serveis concrets. Cal assenyalar que no és una experiència consolidada i uniforme a tot el país pel que fa a la forma d'actuar per part dels serveis. Alguns models es caracteritzen per posar èmfasi en l'enfocament utilitzat pel professional, altres per la importància de la naturalesa del mateix servei, i altres per la lògica sistèmica i organitzativa que comporta la intervenció.

| Models professionals   | Naturalesa de la intervenció  | Lògica organitzativa |
|------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Resolució de problemes | Orientada al client           | Assistència social   |
| Psicosocial            | Centrada en la tasca          | Burocràtica          |
| Conductista            | Existencial                   | Tecnocràtica         |
| Sistèmica-relacional   | Unitària                      | Funcional            |
| Reflexiva              | Integrada                     | Familiar comunitària |
|                        | Unitària centrada en la tasca | Xarxes socials       |

**Taula 3** Possible tipologia de models d'intervenció proposats per Perino (2010) i adaptada pels autors

La tipologia de models professionals d'intervenció segons l'enfocament utilitzat comprèn aquells models que històricament han estat relacionats amb les nombroses funcions i llocs ocupats per treballadors socials. Això requereix que els treballadors socials siguin competents en diversos models. Un director de planificació, per exemple, segurament sabrà gestionar millor models de desenvolupament comunitari o de xarxes socials. Per contra, un assessor activarà models típics d'intervenció psicosocial. Aquest exemple evidencia l'ampli espectre de models i funcions exercides pels treballadors socials italians. De la mateixa manera, aquest exemple confirma la divisió i

complexitat d'un sector incapaç d'estabilitzar les seves àrees funcionals de forma efectiva. De tota manera, durant els últims anys aquesta situació ha evolucionat i han prevalgut alguns models. S'ha passat de mètodes més mecànics a enfocaments que presten més atenció al context i als agents naturals presents en les comunitats locals. Darrerament, han sorgit discursos que sostenen enfocaments més ecològics i inclusivament propis d'aquells que defensen la idea de la capacitat que té la comunitat per autogestionar-se. Actualment, el model sistèmic-relacional és citat sovint pels models familiar comunitari i de xarxes socials. Són models defensats per la teoria general de sistemes i pel ressorgiment ideològic -no només funcional- del paper de la família i de la comunitat. La pedra angular d'aquests models és la relació individu / família. Això és corroborat pel fet que la família és l'agent socialitzador fonamental. La novetat d'aquesta reaparició del paper de la família es deu a dos fenòmens paral·lels: primer, el reconeixement que la família posseeix els recursos essencials per evitar la vulnerabilitat social; segon, la creença que la família hauria de responsabilitzar-se més de la socialització primària i secundària. El treball social, per tant, distingeix un altre aspecte crucial. La família abans era considerada com un espai tancat en què les relacions, si no eren correctament enfocades, causaven desigualtats i immobilitat social. En canvi, actualment, si més no en la retòrica, la família és considerada com un component crucial del teixit social, i el millor aliat del treballador social. A la família se li atribueix un valor positiu com a instrument fonamental per afrontar la consternació social. És un efecte indirecte (i pervers) del fracàs del procés de maduració de les polítiques d'accés universal als serveis socials. De fet, segons el model familiar comunitari, el treball social se centra, sobretot, en les relacions socials, considerades el recurs més efectiu en situacions problemàtiques o de perill. Això és interpretat bàsicament en termes de participació de la família i altres espais relacionals significatius propers a l'individu. En particular, el model basat en les xarxes socials destaca la possibilitat que tenen els serveis per *unir-se* i desenvolupar iniciatives d'ajuda conjunta. La xarxa social permet als serveis socials millorar la problemàtica social dins de la comunitat. També permet als membres de la comunitat (individus i organitzacions) promoure iniciatives que actuen més enllà de la família. Aquest model introdueix, per tant, la idea que els agents intervenors no poden ser només els serveis sinó també la comunitat (Perino 2010). La retòrica d'aquest enfocament comprèn els conceptes de capital social, capital relacional i intercanvi d'informació per ajudar les famílies a prevenir situacions d'instabilitat i vulnerabilitat (Ascoli *et al.*, 2003). El treball ja no se centra en la persona, sinó en la xarxa social, a la qual s'informa dels recursos que pot oferir i s'anima a actuar en termes de prevenció i intervenció específica. La funció del treballador social és, per tant, fer visibles els recursos existents a la comunitat, estimular aquells latents, i recuperar els que es troben aïllats. Per aquest motiu, aquests professionals han de treballar tant a nivell individual com a nivell d'institucions, grups i organismes. Cada un ha de dissenyar un pla estratègic que contempli oportunitats i aliances que siguin molt flexibles i que tinguin capacitat per involucrar diferents actors. Actualment, de fet, aquest model és citat sovint en contextos no relacionats específicament amb els serveis socials (Morgan 2006).



Avui dia existeixen diferents variants del model basat en xarxes socials a Itàlia, però la seva constant expansió ha introduït un nou terme al glossari dels serveis socials: la *governança* dels processos d'ajuda. Aquest terme assenyala la necessitat d'involucrar actors locals en la planificació i avaluació d'activitats. És un tipus d'intervenció diferida basat en la corresponsabilitat en situacions de consternació (conducció de grups d'interès). Aquest aspecte, ja que preveu la llei 328/2000, ha pres forma en múltiples combinacions i interaccions entre els usuaris i els serveis socials. A curt termini, el model organitzatiu tendeix a predominar sobre el comunitari. Aquests processos normalment van acompanyats d'iniciatives investigació-acció promogudes i coordinades pels mateixos treballadors socials. La tècnica d'investigació-acció sempre produeix un doble efecte. D'una banda, revela el nivell de problemàtica i estableix els recursos necessaris per abordar-lo, per altra banda, revela processos relacionals i socials capaços de crear espais per a la intervenció, intercanvi d'informació i ajuda adequada per al context social: un valor afegit que es pot utilitzar en les intervencions actuals o futures. De tota manera, aquesta direcció coordinada i ampliada també genera el problema de despreocupació per part dels actors individuals pel que fa als resultats obtinguts, allarga els procediments i incrementa els costos. Per aquest motiu, els serveis socials encara mantenen intacta la seva capacitat per intervenir professionalment en projectes contra el malestar i la vulnerabilitat. El treballador social, especialment, ha de dominar una àmplia gamma de competències. Potser hagi de consolidar xarxes socials febles i contextos aïllats o potser hagi d'exercir el rol de facilitador i supervisor quan els recursos provenen de les xarxes socials, per poder respondre a les necessitats.



Les “històries socials” certament serveixen per innovar i donar suport als processos d'intervenció. No obstant això, els serveis socials, alimentats per la cultura burocràtica dominant als anys setanta i vuitanta, han de fer front al problema de l'escassa responsabilitat del sistema. Els sistemes d'informació, poc informatitzats, són difícils de compartir entre els diferents serveis, precisament per la naturalesa pràctica de la funció del treballador social. No obstant això, darrerament i amb la intenció d'integrar bases de dades, hi ha hagut diversos intents per desenvolupar mètodes de treball compartits i enfocaments institucionals. Aquests intents responen a un esforç per ampliar la xarxa d'actors institucionals i organismes privats que comparteixin els seus mètodes de treball per a gestionar situacions de necessitat. En aquest nou context, poder intercanviar la informació sobre la intervenció i els processos d'acompanyament és de fonamental importància. Encara avui hi ha molta informació duplicada i redundat a causa de la falta d'intercanvi de dades entre els diferents serveis que utilitzen els usuaris. Aquest fet redueix l'efectivitat de les intervencions, que possiblement accedeixin a recursos ja utilitzats pels altres actors dels serveis socials. Un altre tema és la necessitat de compartir processos d'avaluació per entendre i debatre casos que “no canvien” i es perden en la burocràcia dels serveis públics. En aquests casos, el sistema perd eficiència, ja que el disseny de les infraestructures o la dispersió geogràfica dificulta poder compartir les històries.

Actualment, s'ha progressat considerablement en la transferència de la informació. A això cal afegir una major capacitat per justificar les inversions realitzades a través del sistema social, segons els indicadors establerts al nivell de serveis regionals. Algunes administracions regionals, sobretot al nord d'Itàlia, han establert protocols d'arxiu que com a mínim permeten als diferents professionals accedir a les històries socials dels usuaris. Aquests intents han possibilitat la creació de *fitxers* socials únics gestionats per l'administració pública als quals qualsevol actor públic o privat pot accedir per llegir o modificar informació. D'aquesta forma, i també a escala simbòlica, cada cas es va convertir en un ciutadà real, dotat amb una ciutadania *informàtica* única i es va facilitar l'avaluació tant metodològica com operativa. Disposar de bases compartides de dades significa, a més, poder documentar de forma més precisa i ràpida dels costos de les funcions realitzades pels diferents serveis socials en relació amb el rendiment i els centres de cost. Tot i que aquesta innovació és potencialment útil i positiva, la seva aplicació pràctica es troba encara en una fase experimental, ja que hi ha problemes amb els paràmetres del sistema i la integració efectiva d'operacions rutinàries. Tots els actors involucrats tenen, malgrat tot, expectatives i actituds molt positives cap a aquest nou tipus d'instrument

## La professionalitat dels treballadors socials

El paper del treballador social a Itàlia, al voltant del qual gira tot el sistema normatiu que estipulen les funcions i objectius dels serveis socials, està ben protegit per la llei i té ple reconeixement. De forma general, un treballador social és concebut com un “professional que ofereix assistència”, les funcions s'estableixen en la llei orgànica 84 del 23 de març de 1993, segons la qual el treballador social “té autonomia tècnica-professional i criteri en cada una de les fases de la intervenció per protegir, ajudar i assistir persones, famílies, grups i comunitats en situacions de necessitat o problemes, ha de participar en activitats educatives de formació, realitza funcions de gestió, participació en l'organització, planificació o direcció i coordinació dels serveis”. “La professió del treballador social es pot practicar de forma autònoma o com a assalariat” (article 1).

Així doncs, la professionalitat del treballador social ha augmentat considerablement amb el temps i, gràcies a la seva funció *reparadora* original, ha consolidat la seva figura en els serveis, adquirint un reconegut valor professional ben representat en normes i reglaments. A més, la formació del treballador social, que durant els anys noranta va passar de ser vocacional a universitària, té ara una estructura que acredita la importància de la professió en els serveis socials. Pel que fa al prestigi social, els treballadors socials han aconseguit, amb el temps, un reconeixement social molt positiu. Actualment, el treballador social és requerit per a totes aquelles situacions on calgui oferir “assistència, suport, acompanyament i ajuda a persones en un context relacional específic” (Perino 2010, 182). La professionalitat del treballador

social consisteix, en primer lloc, a estimular l'usuari i el context en què es troba, propiciant el *relleu* als serveis socials. Tot i la complexitat d'un perfil professional gairebé nou i de la multiplicitat de funcions, el treballador social ha estat capaç de dissenyar una varietat d'enfocaments metodològics que substitueixen l'orientació *reparadora* que caracteritzava la professió en els seus orígens. Avui dia, el seu treball es fonamenta sobre els conceptes de *dignitat* i *llibertat* de les persones. Aquests principis són coherents amb l'origen històric dels serveis socials. Però els treballadors socials els adapten als diferents recursos disponibles, al territori i a la maduresa del context social en què actuen. De fet, juntament amb aquesta regulació *unitària* de la dimensió professional, hi ha una voluntat / obligació aparent en el context italià perquè el professional desenvolupi el seu treball de diferents formes. Com més organitzat és el sistema, més funcions ha d'assumir el treballador social. En contextos amb un desenvolupament organitzatiu baix (freqüents en el sud d'Itàlia) el seu treball es limita a dur a terme les funcions burocràtiques essencials previstes per la llei. Entre elles, les funcions assumides pels municipis d'assistència a menors, adults amb dificultats, gent gran i les funcions realitzades pel Ministeri de Justícia. Però en el nord d'Itàlia, les funcions del treballador social abasten des de funcions educatives, d'acord amb els programes de prevenció de situacions difícils, fins a la direcció dels serveis de benestar social en districtes, i la planificació i direcció de serveis provisionals i regionals .



De forma més general, els serveis socials nacionals distingeixen quatre àrees d'intervenció per a les professions socials:

- referent a centres especialitzats);
- ocupacional (p. econòmica);
- integradora (p.ex. socialització);
- substitutiva ex. aptitud i ergonomia).

Naturalment, el treballador social no és l'única figura professional reconeguda avui dia per la llei italiana. També es consideren professions socials les d'educadors, encara que aquests s'inclouen dins de les professions de la Seguretat Social, psicòlegs i treballadors de la Seguretat Social (OSS). De tota manera, si tenim en compte les *innovacions* en els processos d'atenció a persones amb necessitats i en situacions difícils en els organismes públics i privats, observem un nombre limitat d'actors oficials, compensat per una selecció d'actors funcionals i operatius que treballen entre el sector públic, el privat i el tercer sector. Aquesta innovació ofereix, d'una banda, nous llocs de treball i noves oportunitats d'atenció als usuaris dels serveis socials, però, d'altra banda, debilita i fragmenta la representació de les professions socials tradicionals i, en particular, dels treballadors socials. El treballador social, de fet, pot assumir una àmplia gamma de rols dins dels serveis i, alhora, passar del treball de tracte directe amb les persones a un treball més complex de gestió. Per a la universitat, encarregada de formar íntegrament els treballadors socials, aquesta variabilitat suposa un obstacle. Els treballadors socials normalment adquireixen la seva primera experiència professional en institucions socials, i tan aviat com poden, passen a formar part del sistema

També es consideren professions socials les d'educadors, encara que aquests s'inclouen dins de les professions de la Seguretat Social

de serveis socials públic mitjançant oposicions i inscrivint-se en el registre professional. Els qui no aconsegueixen entrar en el servei públic normalment continuen en el sector privat i fan oposicions repetides vegades. Un altre exemple d'aquest comportament és el fet que podem trobar treballadors socials en el sector públic i el privat, però molt pocs es decideixen a desenvolupar un camí professional autònom i independent. Això fa que el procés de formació sigui arriscat, ja que sembla que aquells que s'incorporen al món laboral només puguin realitzar tasques burocràtiques. Els dos anys de formació especialitzada que ofereixen els cursos de màster proporcionen els coneixements necessaris per dur a terme funcions de coordinació, investigació i avaluació. Durant aquests dos anys, de fet, el perfeccionament de les funcions bàsiques (assistència a les persones i a la comunitat) es complementa cada cop més amb oportunitats per adquirir complexes habilitats de gestió exigides pels organismes de serveis socials. El problema, però, és que en una professió caracteritzada per una dimensió pràctica important, en què l'experiència professional s'adquireix mitjançant la pràctica directa sobre el terreny, encara avui hi ha poques oportunitats d'aprenentatge més enllà de les relacions tradicionals d'assistència i treball rutinari amb els serveis locals. Cal assenyalar, a més, que hi ha més oportunitats al nord, perquè l'escàs desenvolupament al sud de la xarxa de serveis socials (públics i privats) fa que aquests processos siguin difícils d'activar.

## Perspectives de futur

**La constant variació de paràmetres econòmics conduirà, a mig termini, a l'abandonament progressiu de la idea d'accés universal als serveis**

L'anterior debat sobre el desenvolupament actual dels serveis socials italians, en els diferents organismes i professions, mostra nombrosos canvis. El context històric que va donar origen i valor col·lectiu als serveis socials és molt diferent en l'actualitat i és probable que encara pateixi més canvis. La constant variació de paràmetres econòmics conduirà, a mig termini, a l'abandonament progressiu de la idea d'accés universal als serveis. Al seu lloc s'han d'imposar criteris selectius que faran prevaler les necessitats reals (i normalment només les més urgents) sobre els drets a rebre uns serveis mínims. La dimensió econòmica seguirà determinant la reestructuració i reforma dels serveis. Al mateix temps, la dimensió organitzativa requerirà que el sistema seleccioni aquelles estructures més eficients i que innovi per reduir el pes de les pràctiques rutinàries. Es tracta, per tant, d'un escenari híbrid cada cop més incert. Durant quinze anys, l'estructura organitzativa dels serveis socials ha estat subjecta a desinversions i retalls de recursos tot i la intenció legislativa anterior a l'any 2000 per establir el sistema.

Les administracions públiques han construït, a poc a poc, una estructura que ha facilitat progressivament l'externalització de les funcions públiques, atesa la major innovació i eficiència que és capaç d'oferir el sector privat. Avui dia, hi ha múltiples situacions en què el sector privat ha reemplaçat el sector públic. De formes diferents i no sempre apropiades, el sector públic ha cedit a les restriccions imposades pel sistema, generant situacions difícils de ges-

tionar i no sempre positives. Tot això ha succeït en atorgar a múltiples actors la funció de *coproductors* de polítiques socials i codirectors de serveis. S'ha imposat la lògica de l'eficiència econòmica per sobre de la necessitat de respondre de forma més apropiada a les necessitats heterogènies cada vegada més localitzades. (Esping-Andersen 2009).

Aquest fenomen és també una conseqüència de l'efecte a llarg termini de dos esforços frustrats. Primer, l'interès per reestructurar un sistema de serveis socials incapaç de garantir uns nivells de qualitat acceptables ni l'accés universal requerit pels drets inclosos en la llei. Aquest intent s'ha vist frustrat en no poder mantenir les taxes de desenvolupament econòmic a causa del creixement constant del PIB. La globalització i deslocalització han *finançat* l'economia i desenvolupat el concepte d'ingressos com a resultat de la producció econòmica, és a dir, del benestar col·lectiu com a producte del treball, cada cop més fluid i més abstracte. A més, s'han contractat persones d'origen estranger, normalment poc qualificades, per cobrir llocs d'assistència bàsica. A llarg termini, això debilita la professionalitat de les professions socials i elimina el seu prestigi com a facilitadors de la cohesió social i de les relacions.

Segon, s'ha realitzat un esforç creixent per crear sistemes de serveis socials locals que reflecteixin les especificitats locals: un tipus de *federalisme*, per utilitzar un terme molt estès en la política fiscal, que la majoria de polítics volen introduir. Es tracta d'un tipus d'assistència social centrada més en la protecció de la comunitat local i els seus membres que en els drets i preocupació pel nivell mínim de benestar que el govern hauria de garantir als seus ciutadans. A aquest fet cal afegir una creixent tendència a reforçar el control social. De fet, els mitjans denuncien constantment casos de decisions preses per les administracions locals que redueixen la inclusió social. En les àrees d'immigració, zones pobres i àrees geogràfiques sota el control de la màfia, cada cop és més difícil trobar persones amb voluntat de promoure moviments culturals per executar plans de foment de la lectura o per fer anàlisi política. El que majoritàriament interessa és reduir els *altercats* i les *discordances* o, en un sentit més ampli, el que la gent vol és minvar les diferències. Això té conseqüències dràstiques per a la lliure circulació de persones i de la informació, així com l'accés als serveis. Els treballadors socials es veuen forçats a solucionar cada vegada més emergències, i a treballar menys en la integració de persones i grups. Aquesta situació augmenta la tensió pròpia de les professions socials, en les quals els seus professionals han d'escollir i "fer de guardians", alhora d'activar processos d'inclusió, tensió molt agreujada pels problemes financers i organitzatius.

Un aspecte específic, sens dubte simptomàtic d'aquesta tensió, és la reaparició de la xenofòbia i l'homofòbia. La població sembla intimidada per les referències constants a la seguretat i sembla també rebutjar qualsevol situació que faci perillar una situació de benestar consolidada i les identitats socioculturals. Entre aquestes últimes hi ha la identitat de gènere, un tema recurrent en els mitjans de comunicació i una de les àrees simbòliques en



Es veuen forçats a solucionar cada vegada més emergències, i a treballar menys en la integració de persones i grups

les quals el creixent control social està tenint efectes molt evidents. De fet, agressió rere agressió i enquesta rere enquesta s'evidencia la creença popular que no hi ha diferència entre diversitat i desviació. Una població cada vegada més envellida i unes polítiques de desenvolupament conservadores semblen ser els dos factors principals causants de l'exagerat control social. Així doncs, cal una nova era. Mentre que, d'una banda, aquest estancament és present en tots els nivells socials i administratius, avui en dia és possible iniciar una nova dialèctica política en serveis socials. Els serveis poden utilitzar la seva llarga experiència per interpretar i gestionar les necessitats i dificultats de la societat, especialment en una etapa com la que estem vivint. La recessió, apareguda al final d'una dècada sense creixement, està impulsant Itàlia cap a un desequilibri entre la necessitat de reformes i la reorganització dels recursos disponibles.

Un *gir polític* podria restablir el sentit i el vigor a un sector que ha de replantejar les seves formes de treball i, per tant, contribuir a la innovació social. Podem plantejar tres possibilitats:

- Una primera estratègia que podria renovar el sistema de serveis socials passa per establir una nova relació entre generacions. És inconcebible que els serveis creixessin de forma significativa (incrementant costos) per a la població adulta i gent gran i que creixessin molt menys per als nens de 0 a 6 anys, amb diferències cada cop més àmplies entre el nord i el sud.
- Una segona línia de desenvolupament podria ser la creació d'infraestructures integrades en els sectors social i de salut que impliquin formes de gestió coordinada capaces d'aprendre a partir de l'evolució de les necessitats i que, a més, identifiquin les situacions que paralitzen el sistema. Actualment, el sector més dinàmic de la societat italiana és format per immigrants que creen iniciativa, inventen nous models de desenvolupament, però que, tanmateix, no tenen ni projecció mediàtica ni la ciutadania italiana. Canvis en la infraestructura que incrementin la responsabilitat del sistema de serveis podrien ser particularment útils per estimular la reflexió, innovació i control real sobre els costos.
- Una tercera àrea d'intervenció hauria de ser la relació entre la zona geogràfica de residència i els drets. No es pot acceptar que l'origen d'una persona determini el seu futur professional i social, i qualitat de vida de forma tan exagerada com succeeix avui. Aquesta disparitat ha ocasionat també desigualtats en la qualitat organitzativa i en les competències dels serveis socials. Ser treballador social al nord o al sud d'Itàlia comporta diferents connotacions, tant a escala professional com en l'opinió pública. L'harmonització del sistema, intercanvis i pràctiques com a part de plans d'estudi i formació, així com agermanar ciutats i crear consorcis amb organismes del sud, podrien reproduir les innovacions positives que des de fa gairebé trenta anys s'estan duent a terme al nord. Podrien generar una fase virtuosa de col·laboració entre les dues meitats del país i potenciar una innovació substancial en els serveis socials.

No es pot acceptar que l'origen d'una persona determini el seu futur professional i social, i qualitat de vida de forma tan exagerada com succeeix avui

Finalment, cal afirmar que urgeix un gir polític ja que, en els darrers quinze anys, els partits polítics, en la desorientació col·lectiva causada pel sistema polític bipartidista, han renunciat a construir processos de síntesi. Avui dia, ja no hi ha consens sobre els serveis entre els representants polítics. Com tampoc no hi ha consens a escala europea per harmonitzar uns criteris aplicats pels serveis socials. És més, la divisió europea debilita el valor simbòlic d'una ciutadania europea que podria resoldre algunes incongruències actuals en la legislació de les diferents nacions.

Només una xarxa de serveis i uns ciutadans corresponsables, possiblement en forma de xarxa ciutadana europea, poden superar la paràlisi en què el sistema social es troba des dels anys noranta. Cal una nova forma d'energia per afrontar els reptes de la inclusió social. Cal tornar a fer política.



Cal una nova forma d'energia per afrontar els reptes de la inclusió social. Cal tornar a fer política

Rino Fasol  
Departament de Sociologia i Investigació Social de la *Università di Trento*

Alberto Zanutto  
Professor de Sociologia  
Departament de Sociologia i Investigació Social de la *Università di Trento*

## Bibliografia

- Ascoli U.; Pavolini, E.; Ranci, C.** (2003), "La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia", a Ascoli U., Ranci C.(a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci. Roma.
- Del Boca D.; Rosina, A.** (2009), *Famiglie sole*, Il Mulino. Bologna
- Esping-Andersen, G.** (2009), *The incomplete revolution*, Polity Press. Cambridge UK
- Fargion, V.** (2003), "Half Way through the Ford: The Italian Welfare State at the Start of the New Century" a N. Gilbert y R. Van Voorhis (eds) *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers. Rutgers, pp. 309-338.
- Fargion, V.** (2004). "From the Southern to the Northern question: territorial and social politics in Italy", a N.. McEwen and L. Moreno (eds), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, London, pp. 127-47.
- Franzoni, F.; Anconelli, M.** (2003), *La rete dei servizi alla persona*, Carocci Faber, Roma
- ISTAT (2007), *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni: Anno 2004*, Istat, Roma.
- Morgan, G.** (2006), *Images of Organizations*, Sage, New York.
- Perino, A.** (2010), *Il servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Trifiletti, R.** (1999), "Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women", *Journal of European Social Policy*, 9 (1), pp. 49-64.

## Pàgines web d'interès

<http://www.serviziosociale.com/>

<http://www.assistentisociali.org/>

<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro>