



diritto & religioni

Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

24



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi - Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero (†), A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli (†)
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI RESPONSABILI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

G. Bianco, R. Rolli
M. Ferrante, P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Giuseppe D'Angelo - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Francesco Rossi - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura - Prof. Ilaria Zuanazzi.

L'assistenza sociale come risposta alle esigenze di una società multiculturale e multireligiosa

ROBERTA SANTORO

1. La nuova dimensione dell'Europa e le professioni sociali

Il nuovo scenario dell'Europa, caratterizzato dall'essersi trasformato giuridicamente in Unione, oggi nei suoi diversi aspetti (giuridico, economico, sociale e religioso) si deve confrontare con la rilevanza del fenomeno migratorio, cioè con la consistente venuta di nuovi popoli e nuove culture, che in vario modo rivendicano il diritto d'ingresso e di esistenza.

Si delinea in Europa una sorta di composizione geografica allargata in cui nello spazio europeo la società si è trovata da una parte a dover verificare "l'esistenza di un fenomeno di esaltazione" della diversità¹, dall'altra ha dovuto affrontare la problematica di nuovi rapporti, quali ad esempio quelli tra culture diverse, tra religioni diverse, tra politiche diverse. Inoltre, per la peculiarità del fenomeno migratorio e della cultura europea in questo campo, anche il rapporto tra religione e politica è sottoposto alla necessità di una verifica.

In questo contesto plurale, che caratterizza le società europee, determinante è il dilemma concernente i temi della "diversità" e della "pluralità", che da un lato sono considerate non come minacce sociali, ma come un arricchimento, e dall'altro generano sentimenti di paura. Nel corso degli anni è mutata profondamente la percezione del ruolo della religione all'interno della società e, conseguentemente, il fenomeno religioso è venuto ad assumere un ruolo di centralità nella storia e nella politica, per una serie di simultanei fattori che hanno svelato anche il potenziale sociale della religione sui sistemi politici ed economici.

L'appartenenza confessionale non è più valutata negli ordinamenti con-

¹ Cfr. GAETANO DAMMACCO, *Multiculturalismo e diritto alla coesistenza delle culture in Europa. Le nuove istanze dei paesi balcanici in Interculturalità e futuro*, a cura di LUISA SANTELLI BECCEGATO, Levante, Bari, 2003, p.285.

temporanei come un fatto solo privato, da far rientrare nella sfera della coscienza individuale, ma è considerata come fenomeno frutto dell'interiorizzazione di una forte esperienza di fede personale che il singolo, la persona, l'individuo proietta nella sfera pubblica².

La religione si è affermata come uno dei fattori principali di identificazione culturale e sociale a livello personale e di aggregazione a livello collettivo, di cui lo Stato sociale non può non tenere conto anche nell'erogazione dei propri servizi e nella determinazione delle politiche pubbliche e sociali³.

Le società diventano sempre più complesse e i sistemi di *welfare* cambiano; il cambiamento investe le logiche di sistema ed i valori di riferimento delle politiche socio-assistenziali, generando nuove sfide socio-giuridiche e impattando sulle professioni sociali⁴.

² Cfr. ROBERTA SANTORO, *Appartenenza confessionale e diritti di cittadinanza nell'U.E.*, Cacucci, Bari, 2008.

³ Il pluralismo religioso che si è andato realizzando nelle società occidentali ha conservato dinamiche di equilibrio fin quando si è sviluppato all'interno dell'orizzonte comprensivo delle confessioni tradizionali conosciute dal nostro habitat geopolitico. Queste confessioni, per quanto possano essere in competizione tra loro, condividono i valori fondamentali che hanno contribuito a formare la storia e la civiltà dei diversi ordinamenti, e trovano agevolmente in un regime di libertà religiosa le condizioni e gli strumenti per una positiva coesistenza. Il quadro si modifica quando, a seguito di sensibili mutamenti nella stratificazione della popolazione, cominciano a radicarsi gruppi sociali che traggono la propria identità da etnie, culture e religioni diverse e lontane rispetto a quelle tradizionali. Questi gruppi sociali non chiedono più soltanto il rispetto della propria fede religiosa, ma tendono a riprodurre al proprio interno comportamenti, usi, costumi, del tutto nuovi per il Paese ospitante e, in alcuni casi, confliggenti con quei valori di base che costituiscono l'identità dell'area nella quale essi stanno inserendosi.

⁴ La globalizzazione ha avuto come effetto "l'apertura" dei confini degli Stati membri, provocando il processo di allargamento dell'Europa, ma soprattutto ha generato l'incontro (e lo scontro) tra religioni e culture differenti. Su queste basi si è affermata una nuova dimensione del pluralismo culturale e religioso, elementi caratterizzanti la società europea.

^A ben vedere queste aperture non sono altro che l'inizio di un processo, che mostra un andamento ondivago e sembra rimodulare per altri fini una linea di confine. Basta osservare la linea di Schengen per constatare che si è posizionata sul confine delineato dal muro di Berlino.

^{1a} ridefinizione dei confini comporta l'introduzione di elementi di squilibrio rispetto ai necessari cambiamenti sociali, politici, economici, culturali e religiosi. Ha trasformato lo spazio europeo da una comunità omogenea sul piano culturale ad un insieme di comunità, che si confrontano nello spazio europeo. La diversità che caratterizza le comunità di nuovo insediamento pone in crisi gli equilibri della convivenza che si erano generati attorno al pluralismo religioso, e così anche i principi giuridici che avevano retto i sistemi giuridici dei sistemi europei.

^D questo nuovo processo deriva una trasformazione degli equilibri socio-politici che sembravano consolidati. Da ciò la necessità di trovare nuovi equilibri e nuove dinamiche geo-politiche sulle quali gravano problemi non più nuovi, ma non ancora risolti come il fenomeno migratorio, le politiche euromediterranee, la sempre più pressante richiesta di altri Paesi d'ingresso nell'U.E. Uno spazio nel quale accanto al pluralismo, accolto come principio giuridico, dovrà essere considerata la rilevanza giuridica anche del multiculturalismo.

^{1a} caratterizzazione multiculturale impone alla cultura europea la ricerca di nuove forme di collocazione della sua centralità, la costruzione di un nuovo umanesimo si afferma quindi al fine di garantire

Ad esempio, non si può ignorare che nella società italiana il problema del multiculturalismo nasce quando insieme all'elemento religioso (o a causa dell'elemento religioso) emerge una differenziazione tanto forte di costumi e di tradizioni da incidere sui basilari valori condivisi che sorreggono il nostro ordinamento e che sono parte integrante degli ordinamenti occidentali.

Una società multiculturale, qual è la nostra, non evolve però spontaneamente in una società interculturale, che trae risorse dalla diversità, generando nuovi problemi per l'organizzazione dei servizi sociali, non intrinsecamente anti-oppressiva, e riproducendo spesso le diseguaglianze strutturali della società e le dinamiche di potere tra professionista e utente⁵. Il servizio sociale, coerentemente con il suo intrinseco sviluppo, deve restare un soggetto attivo anche all'interno del nuovo processo di riorganizzazione dei sistemi di *welfare* in Italia e in Europa e, pertanto, necessita di una nuova riflessione al fine di comprendere le connessioni tra politica, politica sociale e servizi. Serve, dunque, una rinnovata sensibilità interculturale rapportata alle necessità del lavoro sociale, un diverso livello di attenzione per realizzare una gestione dei servizi sociali più consapevole, per realizzare politiche di tutela dei più deboli. In una parola, di fronte a queste nuove sfide, serve una specie di mandato di *advocacy*.

La semplice vicinanza di persone appartenenti a culture diverse, infatti, non porta con sé una maggior sensibilità interculturale e maggior flessibilità di pensiero, piuttosto, al contrario, spesso produce un rafforzamento di stereotipi e di tensioni, specie se il contesto nel quale avviene il contatto non è includente e positivo. L'aumento della diversità porta inevitabilmente un confronto tra pratiche, credenze, usanze, ma soprattutto un serrato confronto tra i valori ritenuti fondamentali da ogni società e che non sono universali nella loro declinazione pratica. Una società multiculturale pone l'attenzione dei suoi membri su scelte etiche sempre più complesse, che potenzialmente

la coabitazione delle differenze in uno stesso spazio politico, religioso, sociale.

^{1a} Italia, il problema del multiculturalismo è causato prevalentemente dal fenomeno migratorio. Si caratterizza principalmente come fenomeno multireligioso, che riguarda lo stanziamento di soggetti che appartengono a religioni di varie aree geografiche (l'Oriente europeo, Medio Oriente, Africa Mediterranea, Africa Subsahariana ecc.). Questi soggetti guardano all'Europa come luogo di pace e di benessere.

^{2a} tratta di persone che abbandonano terre sfruttate da sistemi politici repressivi, da perfide politiche coloniali, da strategie economiche-politiche tendenti a destabilizzare i contesti socio-politici, volti a generare nuovi equilibri sul piano dei rapporti di forza sul piano internazionale. Persone spinte dalla disperazione, dalle sofferenze che per strappare i loro figli alla fame e alla miseria, per conquistare lavoro e libertà, aspirano a trovare uno spazio all'interno della società del benessere.

⁵ Cfr. LENA DOMINELLI, *Il servizio sociale. Una professione che cambia*, Erickson, Trento, 2005

possono esacerbare o dipanare conflitti e tensioni⁶.

Nelle moderne società, il servizio sociale, come risposta a bisogni e conflitti, diventa sempre più necessario in quanto parte integrante del sistema politico ed amministrativo, che è caratterizzato da una forte presenza del dato religioso. Come parte di questo sistema, il servizio sociale, influenzato da tutti gli elementi con cui il sistema politico si deve confrontare, genera nuove professioni attraverso le quali realizzare quella necessaria presenza istituzionale utile al superamento dei conflitti. Per tale ragione, il servizio sociale ha subito profondi e decisivi mutamenti, come ad esempio nel caso italiano con una serie di riforme che hanno portato all'emanazione della legge 328/2000, attivando nuovi processi lavorativi.

2. *Il lavoro sociale e le sue caratteristiche socio-giuridiche alla luce delle direttive europee*

L'importanza delle nuove relazioni prodotte dalla coesistenza delle "diversità", e dalla rilevante componente religiosa che le caratterizza, riguarda anche più diffusamente l'Europa, che sotto il profilo istituzionale si è resa più attenta alla necessità di definire l'assetto normativo del servizio sociale.

In questa prospettiva, negli ultimi anni l'Unione europea si è occupata del problema della protezione sociale e dell'integrazione; temi che sono entrati a pieno titolo tra i principali obiettivi delle sue politiche sociali. Già il Consiglio di Lisbona del marzo 2000, quando già il fenomeno migratorio aveva assunto le caratteristiche di "ordinarietà", aveva previsto alcune linee guida per la strategia contro l'esclusione sociale che dovevano essere adottate dagli stati membri, individuando come strumento per raggiungere questo fine il metodo del coordinamento aperto, OMC⁷.

La coesione sociale è divenuta un punto di forza nella strategia comu-

⁶ Cfr. MILTON J. BENNETT, *Principi di comunicazione interculturale. Paradigmi e pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2002. La sensibilità interculturale non è una condizione naturale si ritiene che lo sviluppo della sensibilità interculturale sia la strada che offre la possibilità di far coesistere unità e diversità, cooperazione e competizione, consenso e conflitto creativo nelle società multiculturali. L'attenzione si concentra sulle relazioni tra gli individui, tra i gruppi e l'impegno dell'approccio interculturale è quello di portare le persone a parlare di sé in termini culturali nell'incontro con l'altro, nonché di fare in modo che sia la consapevolezza a supportare la creazione di relazioni interculturali etiche. Ciò che appare importante nell'apprendimento interculturale è come l'esperienza della differenza viene integrata in una prospettiva soggettiva che è a sua volta culturale.

⁷ In questo caso, l'Unione si è trovata a dover entrare in materie di competenza dei singoli Stati nazionali, non previste nei Trattati, se non come obiettivi (art. 136, ora 151), con un intervento che è comunque destinato ad incidere sugli ordinamenti interni, anche se in maniera blanda.

nitaria già con la decisione 2000/436/CE; una enucleazione degli obiettivi individuati è contenuta dettagliatamente nel documento (*“Occupazione e politica sociale”*) presentato dall’assemblea consiliare al successivo Consiglio europeo di Nizza nel novembre 2000 in esecuzione del mandato dei Consigli di Lisbona e di Feira.

Nel 2004 tale obiettivo è stato ribadito con una nuova decisione del Consiglio (2004/689/CE) in cui viene stabilito che *“le politiche per combattere l’esclusione sociale dovrebbero essere basate su un metodo di coordinamento aperto comprendente piani nazionali di azione e un programma di azione presentato dalla Commissione per favorire la cooperazione in questo settore”,...* che *“parallelamente alla politica occupazionale la protezione sociale svolge un ruolo di primo piano”* e infine che *“una società con maggiore coesione sociale e meno esclusione sociale è la garanzia di un’economia più efficiente”*.

In questo quadro di interventi si inserisce anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 2 luglio 2008 - Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell’Europa del XXI secolo (COM (2008) 412).

Come si può osservare, l’interesse europeo è costruito nel corso degli anni, cioè contestualmente al crescere del fenomeno migratorio e al crescente insediamento di “comunità” diverse. Di fronte alle sfide che i mutamenti economici e sociali hanno posto (e ancor più saranno poste), l’Unione europea ha posto agli Stati membri la necessità di ammodernare i sistemi di protezione sociale, il Welfare, il mercato del lavoro, gli interventi sulla salute.

In tale ottica, si pone la Raccomandazione del Consiglio dell’UE 2015/1184 che contiene gli orientamenti integrati per l’attuazione della strategia Europa 2020⁸ (*“Orientamenti integrati Europa 2020”*) e sono adottati dal Consiglio per indirizzare le politiche degli Stati membri e dell’Unione. Strategia Europa 2020 si pone come obiettivo una crescita *“inclusiva”*, sostenibile e solidale in grado di assicurare la coesione sociale e territoriale, in cui sono fissati alcuni obiettivi, con cui si intende aiutare gli Stati membri a modernizzare i loro sistemi previdenziali e prevedendo investimenti sociali in qualsiasi fase della vita delle persone⁹.

⁸ La strategia Europa 2020 è il programma dell’UE per la crescita e l’occupazione per il decennio in corso.

⁹ Poiché le politiche sociali sono parte integrante della strategia Europa 2020, la Commissione sostiene anche gli sforzi compiuti dai paesi europei per affrontare le rispettive sfide sociali mediante le azioni previste dalla piattaforma contro la povertà e l’emarginazione e dal pacchetto di investimenti in campo sociale, nonché tramite i Fondi dell’UE, specie il Fondo sociale europeo.

Si tratta di una sorta di “pacchetto” di interventi che contempla: il Pacchetto Occupazione, che indica la strada da percorrere per una ripresa all’insegna del lavoro; il Libro bianco sulle pensioni, che illustra una strategia per ottenere pensioni adeguate, sostenibili e sicure; il Pacchetto per l’occupazione giovanile, che affronta in modo specifico la situazione dei giovani.

L’UE svolge un ruolo di stimolo in campo sociale, cercando di favorire l’incremento dell’occupazione, la qualità dei posti di lavoro e delle condizioni di lavoro, la mobilità dei lavoratori, l’informazione e la consultazione dei lavoratori, la lotta alla povertà e all’esclusione sociale, la promozione delle pari opportunità e la lotta alla discriminazione, nonché la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Con il Trattato di Lisbona(2007) si è consolidata la dimensione sociale dell’integrazione europea; tra gli obiettivi sociali dell’UE figurano, infatti, la piena occupazione e la solidarietà tra le generazioni (art.3) ; esplicitamente viene affermato nell’art.9 del TFUE(Trattato sul funzionamento dell’UE) che *“Nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un’adeguata protezione sociale, la lotta contro l’esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”*.

3. Le peculiarità del lavoro sociale nell’esperienza italiana

Anche l’Italia presenta, come molti paesi dell’Europa occidentale, i caratteri di una società multiculturale e si trova a dover affrontare istanze sempre più legate al riconoscimento della “alterità”, alle differenti modalità di comunicazione interna, alla capacità di vivere e lavorare in maniera flessibile all’interno di una società complessa come quella multi-etnica. La diversità, del resto è segnata dal fatto di essere esperienza percepita come vicina, poiché si trova nel vicino di casa, nel collega di lavoro, nel compagno di classe.

La legge quadro del 2000 contiene interessanti elementi innovativi, capaci di cogliere, per un verso, l’esigenza di garantire in termini universalistici il diritto all’assistenza sociale, andando con un esplicito richiamo degli artt. 2, 3 e 38 Cost. ben al di là della configurazione costituzionale del diritto (art. 38) fondata sulla individuazione dei soggetti titolari, per dirigersi invece verso la considerazione dei bisogni per i quali prevedere interventi di tutela. Inoltre, la l. 328 considera il diritto all’assistenza come un vero e proprio diritto soggettivo alle prestazioni, anziché continuare a qualificarlo come mero interesse da far valere nei confronti delle amministrazioni erogatrici. Per al-

tro verso, la legge cornice che disciplina il sistema integrato di interventi e servizi sociali, risulta caratterizzata da una articolazione territoriale dei poteri ispirata al modello più avanzato di decentramento istituzionale, che si è tentato di realizzare con le riforme legislative degli ultimi anni Novanta.

Il sistema di sicurezza sociale italiano è stato interessato da un processo di rinnovamento che ha riguardato sia il livello delle competenze amministrative sia quello delle modalità di intervento degli attori chiamati nella gestione ed erogazione dei servizi. Per comprendere le potenzialità e le criticità che presenta il sistema occorre inquadrare il processo di rinnovamento, che ha avuto inizio negli anni '70 con l'istituzione delle Regioni, all'interno del D.P.R. 616 del 1977 che ha realizzato il decentramento cioè il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative e in particolare ha attribuito ai Comuni le funzioni di organizzazione dei servizi sociali¹⁰. Pertanto, il quadro di riferimento del sistema dei servizi è all'interno della ridefinizione del rapporto Stato-Regioni- Enti locali, completato attraverso l'introduzione della Legge Quadro di Riforma dell'assistenza, la l. 328 del 2000 e dalla Riforma del Titolo V della Costituzione (l. 3 del 2001).

La legge rappresenta, per tali ragioni, una tappa molto importante, punto di riferimento perché ha ridefinito il profilo delle politiche sociali apportando tutta una serie di elementi di novità. In effetti la legge colma un vuoto legislativo di oltre 110 anni in cui è mancata una regolamentazione organica dei servizi socio-assistenziali. Prima della l. 328, infatti, solo la legge Crispi del 1890 costituiva la norma organica di riferimento per l'assistenza sociale, senza, tuttavia, definire un quadro normativo unitario valido per l'intero territorio nazionale, come si è fatto con la legge del 2000.

La legge quadro del 2000 contiene importanti elementi innovativi, che consentono di cogliere l'esigenza di garantire in termini universalistici il diritto all'assistenza sociale, spostando il punto di riferimento con un esplicito richiamo degli artt. 2, 3 e 38 Cost. dal diritto all'assistenza (art. 38), fondata sulla individuazione dei titolari dei diritti, all'obbligo di intervenire per garantire e tutelare le persone in stato di bisogno. La l. 328 considera, quindi, il diritto all'assistenza come un vero e proprio diritto soggettivo alle prestazioni, anziché continuare a qualificarlo come mero interesse nei confronti delle

¹⁰ Ulteriori innovazioni sono state introdotte negli anni Novanta e in particolare con la prima legge Bassanini (L. n.59 del 1997) (che introdusse il principio di sussidiarietà in base al quale le decisioni vengono prese dall'organo di governo più vicino ai cittadini (il Comune) e cioè da quello che è maggiormente in grado di interpretare i bisogni e le risorse della comunità territoriale di riferimento). Tale principio ha portato allo sviluppo di modelli organizzativo- istituzionali che attribuiscono ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative riguardanti i servizi sociali e che valorizzano la collaborazione tra pubblico e privato.

amministrazioni erogatrici. Si afferma, in tal modo, il passaggio dalla concezione di utente, quale portatore di un bisogno specialistico, al valore della persona umana, considerata nella sua unità di essere, costituita anche dalle sue risorse e dal suo contesto familiare e territoriale. Il contenuto della legge contiene anche il passaggio da una accezione tradizionale di assistenza, come luogo di realizzazione di interventi meramente riparativi del disagio, ad una concezione della protezione sociale come azione attiva, volta alla rimozione delle cause del disagio e, soprattutto, luogo di prevenzione e promozione dell'inserimento della persona nella società attraverso la valorizzazione delle sue capacità.

L'attenzione con tale legge si è spostata: dalla prestazione disarticolata al progetto di intervento e al percorso accompagnato; dalle prestazioni monetarie volte a risolvere problemi di natura esclusivamente economica a interventi complessi che intendono rispondere ad una molteplicità di bisogni; dall'azione esclusiva dell'ente pubblico a una azione svolta da una pluralità di attori quali quelli del terzo settore.

La legge 328 del 2000 realizza, quindi, il passaggio da una programmazione che utilizzava una prospettiva di tipo "government", in cui il soggetto pubblico era abilitato a prendere decisioni (a governare), a una prospettiva di più ampio respiro, cioè a una "governance" in cui si rendono necessarie politiche generali di indirizzo per uniformare il sistema, lasciando la policy alla mobilitazione di una serie di soggetti (pubblici, di privato sociale e della società civile). Si avvia in tal modo un sistema che può essere pensato in livelli differenti (livello locale, regionale, nazionale e anche sovranazionale) che non si sovrappongono, ma cercano forme di interazione.

Tra i principi generali e le finalità indicate dall'articolo 1 della citata legge n. 328 del 2000 meritano una menzione particolare alcuni passaggi che affidano, infatti, in posizione paritaria agli enti locali, alle regioni ed allo Stato la programmazione e l'organizzazione dei servizi e degli interventi sociali. Nell'intento di valorizzare al massimo grado il principio di sussidiarietà, le regioni dovranno riconoscere ed agevolare il ruolo di tutti i soggetti sociali, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, compreso quello degli enti riconosciuti dalle confessioni religiose, con cui lo Stato ha stipulato intese nell'organizzazione e nella gestione dei servizi sociali. Sempre nel medesimo articolo, al comma 5, viene enunciato un altro importantissimo principio e, cioè, che alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici, nonché associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni ed altri organismi privati, in qualità di soggetti attivi nella progettazione, nell'organizzazione e nella gestione dei servizi e degli interventi sociali.

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali normato dalla legge

quadro 328/2000 si propone di creare una rete di protezione sociale nei confronti delle persone e delle famiglie ed in particolare volge a prevenire, eliminare e ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio.

Difatti l'art 1 recita: *“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.”*.

All'art. 1 comma 2 della stessa legge vengono definiti come interventi e servizi sociali tutti quelli di cui all'art 128 del d. lgs.112/98 che recita testualmente: *“... per Servizi Sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione dei servizi , gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare tutte le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia...”*.

Pertanto, i servizi sociali sono chiamati ad intervenire a favore delle persone in difficoltà con lo scopo di promuovere la massima autonomia possibile anche attraverso l'integrazione con altri soggetti istituzionali e non. Soprattutto, occorre evidenziare come proprio il contenuto della legge e il ruolo che essa affida ai differenti soggetti, tra i quali vi sono i soggetti confessionali, conferma il rinnovato ruolo etico e sociale che le religioni (e gli enti che da esse promanano) hanno a svolgere nella società.

4. Lavoro sociale, nuove professioni e le interazioni tra Stato e confessioni religiose

Nel quadro di una società complessa, un ruolo peculiare svolgono gli assistenti sociali, i quali sono continuamente chiamati a fare scelte operative in contesti esistenziali di persone che vivono in stati di bisogno di differenti livelli, esercitando un importante ruolo etico di mediazione tra cultura della diversità ed esigenze della tradizione, tra bisogni ed interessi, sempre più differenziati e sempre meno orientati da riferimenti valoriali.

Lo sviluppo della sensibilità interculturale è un processo evolutivo multidimensionale al quale sono associate tutte le dimensioni fondamentali dell'apprendimento: la dimensione cognitiva, affettiva e comportamentale. Ciò implica il passaggio da forme di pensiero rigide (etnocentriche) a for-

me di pensiero flessibili (etnorelative), poiché, contrariamente a quanto si può pensare a livello intuitivo, la sensibilità interculturale non deriva da una competenza innata, poiché essa deve essere coltivata e collegata a specifiche professionalità.

Il significato del termine competenza ha a che fare non solo con l'efficacia e l'appropriatezza, ma soprattutto con la capacità di comprendere e analizzare la realtà, attribuendo valore all'esperienza e alla differenza nella complessità. La competenza, intesa anche come capacità di orientarsi rispetto ai bisogni e ai problemi delle persone e delle comunità, motiva la sensibilità interculturale nel lavoro sociale, segnando il 'sentiero' lungo il quale far coesistere unità e diversità, cooperazione e competizione, consenso e conflitto creativo nelle società multiculturali. Ciò comporta il ricorso a meccanismi di inclusione per il tramite di metodi di insegnamento che favoriscano la cultura del *diversity*¹¹ e utilizzando curricula universitari interculturali specificamente rivolti alla peculiarità del lavoro sociale. L'attenzione si concentra sulle relazioni tra gli individui e tra i gruppi in modo che l'impegno dell'approccio interculturale sia quello di portare le persone a parlare di sé in termini culturali nell'incontro con l'altro, oltre che di fare in modo che sia la consapevolezza a supportare la creazione di relazioni etiche. Nell'approccio interculturale, infatti, le pratiche sono importanti ma allo stesso tempo una competenza pratica è difficilmente trasferibile da un contesto all'altro (fisico, geografico, organizzativo, generazionale) se non è accompagnata da una conoscenza di tipo concettuale, che implica la rappresentazione mentale del significato di una pratica o di una procedura, la comprensione del come e del perché quella pratica funziona all'interno di uno specifico contesto, la conoscenza delle categorie religiose e morali che appartengono alle differenti persone e comunità. In questa prospettiva è necessario avere la capacità di essere flessibili e di adattarsi alla diversità di situazioni e tradizioni, cosa possibile non solo esaltando un nuovo umanesimo, ma anche utilizzando i parametri della competenza e della comprensione del significato delle attività¹². E' proprio partendo da questo assunto che si condivide la visione

¹¹ *Diversity* inteso non solo come un approccio educativo, ma "caratterizzato dalla riconsiderazione dei contenuti propri della comunicazione interculturale e, dunque, dell'importanza della comunicazione efficace come variabile delle relazioni", in IDA CASTIGLIONI, *Dal multiculturalismo al diversity in Passaggi- Rivista italiana di Scienze Transculturali*, II/2004, pp.6 ss.

¹² Cfr. IDA CASTIGLIONI, *La comunicazione interculturale. Competenze e pratiche*, Carocci, Roma, 2005. L'A. afferma che è utile sottolineare che la modalità di comunicare e, quindi, di esperire almeno in parte la realtà, non è casuale, ma piuttosto è dovuta ad "una storia di negoziazioni che i nostri antenati hanno fatto per accordarsi, all'interno del gruppo nel quale interagivano, per poter comunicare bisogni, impressioni e reazioni", p.48.

secondo la quale è necessario dotarsi di un *mindset* (insieme di atteggiamenti e visione del mondo) e di uno *skillset* (insieme di competenze e conoscenze pratiche) al fine di diventare sia interculturalmente sensibili che competenti, laddove l'empatia è una delle componenti chiave della sensibilità interculturale e del lavoro sociale¹³.

L'evoluzione del pensiero interculturale esige una cultura in grado di andare oltre la tolleranza, che crea le condizioni per consentire il contatto ma in genere non favorisce percorsi di interazione relazionale efficiente ed efficace. Infatti, è necessario creare la concezione di una società nella quale oltre al criterio della tolleranza, che tuttavia è una componente strategica, si predispongano percorsi evolutivi verso la valorizzazione etica delle diversità (culturali e religiose) e la loro sinergica integrazione per partecipare alla costruzione di uno sviluppo sociale nel quale la persona umana sia al centro di ogni azione e attenzione, secondo le categorie e i valori di cui sono portatrici le confessioni religiose, che, pertanto, diventano protagonisti delle relazioni sociali¹⁴.

Il lavoro sociale deve avere come finalità quella di favorire l'evoluzione di relazioni inclusive, attente e responsabili: in questa logica si dovrebbe inserire il tema trasversale delle competenze interculturali e interreligiose, che possano favorire maggior attenzione ai problemi pratici e finalizzate a politiche di sviluppo anti-oppressive. Non vi è dubbio che il ruolo delle religioni è coerente con la prospettiva di un lavoro sociale siffatto e ciò costituisce una peculiarità delle relazioni tra lo Stato e le stesse confessioni, come è indicato nell'art. 1 dell'Accordo Stato-Chiesa cattolica del 1984, nel quale la cooperazione è finalizzata al bene del paese e allo sviluppo della persona umana. Si tratta di strategie che sono destinate a interagire con la non facile definizione di professione sociale, la quale si proietta su settori eterogenei, diversi per natura, qualità e *target* di riferimento (bambini, disabili, adolescenti e adulti, persone a rischio di emarginazione, ...), tutti appartenenti al terzo settore. Allo stesso tempo, anche le relazioni tra Stato e confessioni religiose nel nostro sistema plurale e multiculturale, caratterizzato da forti elementi

¹³ IDA CASTIGLIONI, *ivi*, p.11 ... "Il primo è una condizione che ha alla base l'assunto di riconoscimento della differenza e il mantenimento di un atteggiamento positivo verso la stessa, mentre il secondo ha a che fare con la possibilità di usare dei framework teorico-pratico generali per imparare a imparare nelle situazioni interculturali, per identificare aree di potenziale incompreensione, per scegliere infine il comportamento più adeguato".

¹⁴ In tale prospettiva, il fattore religioso si presenta come "una prospettiva privilegiata adatta a riempire di contenuti le aspirazioni umane alla libertà, all'eguaglianza, alla tolleranza, alla partecipazione democratica, cioè adatta a riempire di contenuti la stessa dignità della persona umana nella riproduzione dei rapporti quotidiani". GAETANO DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2000, p.12 ss.

di novità (nuovi bisogni, nuove economie, nuove forme giuridiche, nuovi modelli di convivenza), nella definizione dei contenuti del lavoro sociale diventano importanti poiché costituiscono il luogo necessario per garantire i diritti umani fondamentali e per affermare il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale.