







DOMENICA LA BANCA

SOCIALE INIZIATIVE DI WELFARE NELL'ITALIA DEL DOPOGUERRA

L'AVVIO DELLA PROFESSIONE: TRA FORMAZIONE E INSERIMENTO

Insieme delle attività che mirano ad umanizzare le relazioni sociali nelle complesse collettività moderne, ad individualizzare le conquiste dell'azione sociale facendole meglio servire all'interesse di ciascuno, a realizzare il pieno sviluppo e la dignità della persona umana, mediante l'utilizzazione razionale e coordinata delle opere, delle istituzioni e delle leggi sociali¹.

uesta era la definizione del *social work* approvata al Convegno di studi sociali promosso dall'Onu e svoltosi a Parigi nell'autunno del 1949. Una definizione "larga", anodina per certi versi, poiché intenzionalmente aperta ai contributi provenienti da ogni corrente di pensiero e pronta a ospitare manifestazioni di tesi diverse, nella convinzione, scriveva Lodovico Montini, che solo dall'incontro e dalla libera discussione delle varie opinioni potesse giungersi alla migliore soluzione dei problemi sociali².

Quanto corrisposero tra esse dimensione teorica e forme di effettiva mobilitazione nell'esperienza del servizio sociale italiano? In che modo esso intercettò il sistema assistenziale pubblico? E quali sono stati i principali metodi utilizzati e gli strumenti di diffusione? Sono questi alcuni dei principali interrogativi a cui intende iniziare a rispondere questo contributo. Soffermarsi sulle vicende del servizio sociale, che affonda le sue radici proprio nell'esperienza della guerra totale, non solo si rivela fondamentale per ricostruire un pezzo sostanziale del welfare state della penisola ma consente di analizzare la storia dell'Italia repubblicana "dal basso". Una storia, in altri termini, che lasci affiorare difficoltà, bisogni, urgenze, ma anche una vasta e innovativa progettualità che traeva linfa dal desiderio di riportare il mondo assistenziale italiano in un quadro di affermazione di diritti e doveri comune alle più moderne democrazie occiden-

¹ L. Montini, Presentazione, in Lo stato attuale del servizio sociale in Italia e i suoi orientamenti futuri, «Assistenza d'Oggi», n. 3, 1950, p. 4.

² Ibidem.



tali. Pertanto, almeno la componente più dinamica e moderna del settore assistenziale – a cui gli uomini e le numerose donne del servizio sociale per lo più appartenevano – guardava con interesse a un'assistenza pubblica che non fosse più intesa solo come fattore di alleggerimento di esistenze difficili, come "carità pubblica", ma come mezzo di prevenzione; non più solo come strumento di contenimento del disagio e conflittualità sociali, ma mezzo di emancipazione dal bisogno; non più solo come erogatore di servizi e prestazioni standardizzate distribuite a pioggia, ma interventi specifici, plasmati sui diversi bisogni ed erogati tenendo conto delle differenti consistenze umane e territoriali.

Sebbene, dunque, la storia del servizio sociale italiano sia strettamente legata a quella dell'assistenza e all'evoluzione delle politiche sociali, il suo ingresso nel sistema assistenziale pubblico della penisola non fu agevole e lineare, tanto più se si considera che tale inserimento avvenne in un momento di complessivo ripensamento dell'intera architettura assistenziale³. In questo contesto, niente affatto pacifico, il primo ostacolo da superare per la nascente professione di servizio sociale era rappresentato dalla formazione. L'unica esperienza di scuola per assistenti sociali maturata in Italia fu la Scuola superiore femminile fascista di assistenza sociale di San Gregorio al Celio, che, istituita a Roma nel 1928, formava le assistenti sociali di fabbrica da inserire nelle Confederazioni degli industriali e dei lavoratori. Messa da parte l'esperienza del regime, iniziarono a sorgere in modo autonomo e inaspettato diverse "scuole nuove": nel marzo del 1947 in Italia ne funzionavano quattro a Milano e tre a Roma. La prima ad essere istituita, nel 1944 nel capoluogo meneghino, fu la Scuola pratica di servizio sociale, voluta da don Paolo Ligeri e diretta da Odile Vallin, seguita dalla Scuola di servizio sociale, dalla Scuola nazionale per assistenti sociali del lavoro, diretta da Paolina Tarugi e dal Corso biennale di assistenza sociale, diretto da Lucia Corti, presso la Società umanitaria. A Roma lavoravano, invece, la Scuola superiore di servizio sociale dell'Opera nazionale di assistenza religiosa e morale degli operai (Onarmo) fondata nell'agosto del 1946 e diretta da Carla Lombardi; la Scuola per l'educazione professionale di assistenti sociali, diretta da Maria Comandini e Guido Calogero e la Scuola italiana di servizio sociale diretta da don Giovanni De Menasce⁴. Nonostante esse poggiassero su convinzioni e valori differenti e avessero modi diversi di concepire la professione, la celerità e la contestualità con cui sorsero suggerivano sin da subito la premessa concreta a un suo avvio organico⁵. Nascita delle scuole e sviluppo della professione andarono dunque di pari passo. Alla medesima conclusione sembra condurre l'analisi di Silvia Fargion, la quale, a ben vedere, suggerisce anche ulteriori elementi fondanti della professione: essa s'ispirava a un

³ Cfr. Domenica La Banca, Welfare in transizione. L'esperienza dell'Onmi (1943-1950), Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

⁴ Archivio centrale dello stato, ministero dell'Interno, Amministrazione per gli aiuti internazionali (d'ora in poi Acs, Mi, Aai), b. 181, Appunto di Giorgio Molino (capo dell'ufficio Assistenza della delegazione italiana per i rapporti con l'Unrra) per Claudio Chiodelli, del 26 marzo 1947.

⁵ Sull'avvio delle "scuole nuove", sui maggiori protagonisti, sulle prime attività e sui programmi di studio cfr. Rosa Nisi Bernocchi *et al.*, *Le scuole di servizio sociale in Italia. Aspetti e momenti della loro storia*, Fondazione E. Zancan, 1984.



Donne di San Nicola di Crissa, Catanzaro, trasportano mattoni durante la costruzione di un centro comunitario (Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo, *Relazione per l'anno* 1953, Tip. editrice italiana, Roma, 1954, p. 25)



Allieve nel centro di Cultura popolare di Savoia di Lucania, Potenza (Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo, *Relazione per l'anno 1953,* Tip. Editrice italiana, 1954, p. 21)

insieme di valori e principi provenienti sia dal credo religioso sia dalla neonata democrazia, ma si basava anche su un patrimonio di conoscenze importato da altri paesi e, in ultimo, fu favorita da «stimoli esterni e per volontà di una élite»⁶. Il riferimento agli «stimoli esterni» induce a riflettere sul fondamentale contributo offerto in quest'ambito dall'United nations relief and rehabilitation administration (Unrra), che sbarcò anche in Italia con il duplice obiettivo di internazionalizzare la "moderna" concezione del welfare affermata dal New deal e di restituire autonomia ai paesi nei quali operava facendo in modo che «il soddisfacimento dei bisogni immediati [andasse] di pari passo con un impulso alla ripresa sia della produzione sia del funzionamento delle istituzioni»⁷. Un ruolo chiave nell'ambito dello sviluppo del servizio sociale fu quello assunto dai tecnici della Welfare division dell'Unrra, istituita nel 1946 e guidata dalla social worker statunitense Phoebe Bannister. Sotto la sua guida la Divisione predispose una relazione analitica e programmatica sul welfare italiano⁸. Accanto ai bisogni, la relazione compì una puntuale indagine sulle caratteristiche della struttura assistenziale italiana col fine di proporre interventi di miglioramento necessari e possibili. L'analisi restituita da tale rapporto trasmetteva il forte senso di stupore provato dagli esperti dell'amministrazione di fronte a una struttura assistenziale così tanto articolata, fatta di numerosi organismi assistenziali, sia pubblici che privati, molti dei quali svolgevano identiche fun-

⁶ S. Fargion, Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti, il Mulino, 2009, p. 24.

Silvia Salvatici (a cura di), "Not enough food to feed the people". L'Unrra in Italia (1944-45), «Contemporanea. Storia dell'800 e del '900», n. 1, 2011, p. 97. L'Unrra in Italia lavorò a stretto contatto con la Delegazione italiana per i rapporti con l'Unrra, che nel 1947 prenderà il nome di Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai). Cfr. Andrea Ciampani (a cura di), L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali, Franco Angeli, 2002.

⁸ Unrra European regional office. Division of operational analysis, *The UNRRA Welfare Programme in Italy. Part II*, London, March 1947. Simili programmi furono formulati per gran parte dei paesi assistiti.



zioni senza alcun tipo di coordinamento9. A rendere più debole questo settore era l'assenza di alcuni elementi che gli esperti Unrra reputavano fondamentali. Mancavano, infatti, sia criteri e standard uniformi per lo svolgimento delle medesime attività da parte di differenti istituzioni sia un complessivo, chiaro e definito programma assistenziale del governo. Non esisteva, poi, un dipartimento o un qualsiasi altro organismo dell'amministrazione centrale – a eccezione del ministero per l'Assistenza postbellica¹⁰ – che fosse direttamente responsabile dell'organizzazione di tutti i servizi assistenziali. La guerra, inoltre, era intervenuta logorando ancor più questo sistema già di per sé sofferente e il crollo del regime aveva travolto molti degli organismi assistenziali che erano stati creati o fagocitati dall'ideologia fascista, lasciandoli privi di direzione e incerti sul loro destino¹¹. Come l'Unrra poteva contribuire al «revival of italian welfare services», ci si chiedeva nel rapporto? Una delle iniziative più urgenti sembrò essere il «training of welfare workers». Infatti, stando alle considerazione dei tecnici dell'amministrazione la presenza di questa figura professionale diveniva irrinunciabile nel quadro di riorganizzazione e di riavvio del welfare italiano, soprattutto nel momento in cui l'attenzione veniva spostata dai bisogni primari degli assistiti (alimenti, vestiti, abitazioni, ecc.) a quelli emotivi e psicologici¹². Per tale ragione il personale dell'Unrra aveva aiutato le prime scuole nella preparazione dei curricula e si era fatta carico delle spese di viaggio negli Stati uniti e nel Regno unito di sei persone inviate a seguire dei tirocini formativi in servizio sociale¹³.

Queste e altre attività si proponeva di promuovere il Progetto educativo della missione Unrra, tenacemente promosso da Phebe Bannister, convinta che solo in questo modo la missione avrebbe potuto lasciare un segno tangibile e duraturo in Italia¹⁴. La preparazione di «un nuovo corpo di lavoratori sociali» avrebbe costituito, ancora secondo le convinzioni di Bannister, «il perno dell'attività dedita all'opera di riabilitazione e ricostruzione del Paese»¹⁵. Il Progetto, programmato su base quinquennale, si faceva carico finanziariamente delle scuole di servizio sociale e dell'impiego dei migliori studenti neo-diplomati per un periodo di tirocinio pratico remunerato¹⁶. I bisogni dell'Italia e degli italiani erano però tanti e altri piani e programmi sembrarono prevalere sull'ipotesi di mettere in campo il Progetto educativo. L'*impasse* fu superata; Bannister riuscì a far passare l'idea che la professionalizzazione del servizio sociale fosse fun-

⁹ Ibidem.

¹⁰ Istituito con decreto luogotenenziale n. 380 del 21 giugno 1945, con lo scopo di soccorrere tutte quelle persone che necessitavano di aiuto in seguito agli eventi bellici. Fu soppresso nel febbraio 1947 e gran parte delle sue competenze furono assorbite dal ministero dell'Interno.

¹¹ The UNRRA Welfare Programme in Italy. Part II, cit.

¹² Cfr. Tara Zarha, The Lost Children: reconstructing Europe's Families after World War II, Harvard University Press, 2011.

¹³ UNRRA'S Welfare programme in Italy, cit., p. 12.

¹⁴ Sul progetto si è soffermata Rita Cutini, *Il ruolo dell'AAI nella formazione delle scuole di servizio sociale* (1947-1953), «La rivista di servizio sociale», n. 4, 2000, pp. 53-76.

 $^{^{15}}$ Acs, Mi Aai, b. 48, Verbale XVII riunione Comitato di Controllo del Fondo Lire del 29 marzo 1947 e verbale allegato.

¹⁶ Ivi, Verbale XVII riunione, cit.

zionale agli altri piani che l'Unrra si apprestava a varare. Senza l'inclusione del progetto per le scuole sociali, che avrebbe assicurato un adeguato personale, anche il progetto di assistenza alimentare, economicamente antagonista a quello educativo, ad esempio, sarebbe stato «condannato al fallimento»¹⁷. E a ben vedere molte delle nuove iniziative socio-assistenziali e sanitarie che andavano inaugurandosi nella penisola includevano nel loro organico l'assistente sociale. Si pensi ai centri medico-psico-pedagogici dell'Opera nazionale della maternità e dell'infanzia e dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo avviati proprio in quegli stessi anni, basandosi sul lavoro di una équipe costituita dallo psichiatra, da due psicologi e da due assistenti sociali¹⁸. Il piano educativo fu avviato nell'anno scolastico 1947-48, sostenendo finanziariamente nove scuole che, nel 1951-52, divennero quattordici¹⁹. Esauritosi il programma dell'Unrra, l'Aai ne ereditò le funzioni fornendo assistenza tecnica e favorendo un robusto scambio internazionale di esperti²⁰. Questo consentì alla professionalizzazione del servizio sociale italiano di avere un sostegno costante e duraturo.

Affrontato l'ostacolo della formazione, restava la difficoltà d'inserimento del servizio sociale in un mondo assistenziale che fino ad allora ne aveva fatto quasi del tutto a meno. L'incontro tra il servizio sociale e le amministrazioni pubbliche non fu affatto semplice. Nel 1950 fu fatta eccezione per le poche assistenti sociali addette dal ministero dell'Interno ai campi profughi; dal ministero del Lavoro agli uffici provinciali con compiti inerenti la formazione professionale o l'emigrazione; dal ministero di Grazia e giustizia al servizio sociale per minorenni; dall'Aai al Comitato amministrativo di soccorso ai senzatetto (Unrra-Casas), l'assistente sociale non era riuscita a intercettare l'interesse di nessun altro ente statale. Situazione del tutto analoga era quella relativa agli enti «semi-pubblici». Sebbene, infatti, in alcuni di loro i «compiti di servizio sociale» fossero previsti per statuto, in concreto non venivano svolti per mancanza di personale qualificato. Una certa tradizione di servizio sociale esisteva, invece, nell'ambito delle istituzioni private come nel caso dei servizi promossi dalla Confederazione generale dell'industria o dei patronati a favore dei lavoratori e delle loro famiglie che impiegavano le diplomate presso la scuola romana del Celio²¹.

Timidamente, a partire dai primi anni cinquanta, anche alcuni diplomati dalle "scuole nuove" per assistenti sociali cominciarono a lavorare presso l'Inail, l'Inam, gli Eca, l'Enaoli, l'Onarmo e in alcuni consultori prematrimoniali e, come già accennato, nei centri medico-psico-pedagogici²². In ogni caso, però, l'inse-

¹⁷ Ivi, Lettera di P. Bannister del 17 marzo 1947.

¹⁸ Sui Cmpp cfr. Matteo Fiorani, *Giovanni Bollea* (1913-2011). Per una storia della neuropsichiatria infantile in Italia, «Medicina & Storia», n. 21-22, 2011, pp. 251-276.

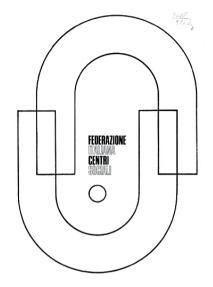
¹⁹ Dal 1947-48 al 1950-51 fu erogato un contributo complessivo pari a 106 milioni di lire. Sullo svolgimento del Piano cfr. R. Cutini, *Il ruolo dell'AAI nella formazione delle scuole di servizio sociale,* cit., p. 64.

²⁰ Aai, Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia, a cura di Vittorio Torri, 1953, p. 39.

²¹ Cfr. Nicoletta Stradi, *Per una storia del servizio sociale di fabbrica in Italia*, «La rivista di servizio sociale», n. 4, 2001, pp. 3-20 e n. 1, 2002, pp. 15-45.

²² Stato attuale del servizio sociale in Italia e i suoi orientamenti futuri, «Assistenza d'Oggi», n. 3, 1950, p. 25.





rimento degli assistenti sociali qualificati nelle pubbliche amministrazioni rappresentava un fenomeno legato alla personale iniziativa di qualche dirigente o era determinato da particolari situazioni di emergenza²³. Lasciava ben sperare, tuttavia, la discussione in parlamento di alcuni progetti di legge che prevedevano l'impiego di personale qualificato, come quello sulla riforma della scuola, sulla riforma del tribunale dei minorenni, sulla chiusura delle case di tolleranza, sulla tutela del lavoro domestico, ecc. Analizzando le difficoltà d'inserimento Maria Comandini²⁴ deduceva che:

Logo Federazione italiana centri sociali

gli assistenti sociali fanno il loro mestiere quasi esclusivamente là dove si siano create nuove attività [...] pare che i grandi enti previdenziali siano rimasti affatto sensibili alle nuove concezioni del servizio sociale e non abbiano sentito il bisogno di modernizzare (rifacendosi a una delle definizioni di servizio sociale potremmo dire: umanizzare) i loro servizi²⁵.

Il problema, in ogni caso, non riguardava solo l'inserimento. Superata questa fase, infatti, altrettanto difficoltoso era il modo in cui poter agire all'interno del sistema assistenziale italiano verticistico e segmentato. Queste caratteristiche, che segnarono lo stato sociale italiano sin dalla sua prima programmazione, avviata dopo la Grande guerra dagli ultimi governi liberali, furono alimentate in modo parossistico dal fascismo e la neonata repubblica aveva fatto poco o nulla per contrastarle²⁶. Il servizio sociale, invece, s'ispirava a pratiche di autoaiuto, autogestione e autorganizzazione dell'intervento²⁷. Al centro del suo agire c'era il cittadino e suoi bisogni, non la categoria d'appartenenza (orfano, invalido, traviato, delinquente, illegittimo, disoccupato, ecc.); c'era la temporaneità dell'assistenza e non "l'assistito di professione"; c'era l'idea di rendere partecipe l'assistito alle pratiche assistenziali consentendogli a seguito dell'intervento di poter «far da sé»; c'era la necessità di costruire i programmi sugli assistiti attraverso uno studio individuale del caso o del problema, evitando in tal modo pratiche standardizzate e spesso sterili e inefficaci. Un simile approccio assi-

²³ Ibidem

²⁴ Maria Comandini fu la fondatrice, insieme al marito Guido Calogero, del Centro di educazione professionale per assistenti sociali (Cepas) che, a partire dal 1946, si occupò della formazione degli assistenti sociali. Su questa interessante figura cfr. Maria Criserà e Adele Antonangeli in Maria Stefani (a cura di), Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze, Viella, 2012.

²⁵ M. Comandini Calogero, Le scuole italiane, la preparazione degli allievi e il collocamento dei diplomati, «Assistenza d'Oggi», n. 5, 1950, p. 41.

²⁶ Cfr. Stefano Sepe, Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1988), Giuffrè, 1999.

²⁷ Cfr. Giulio Marcon, Le utopie del ben fare percorsi della solidarietà. Dal mutualismo al terzo settore ai movimenti, Ancora del Mediterraneo, 2004.

stenziale, dunque, non mancò di affrontare difficoltà e reticenze provenienti tanto dall'alto, dalle istituzioni, quanto dal basso, dagli assistiti, poco pronti a un tale cambio di prospettiva che li considerava per la prima volta cittadini, con diritti e doveri, anche nel campo assistenziale.

CONSAPEVOLEZZA E PARTECIPAZIONE DELL'ASSISTITO: UNO SGUARDO AI METODI

Casework e groupwork sono tra i metodi mutuati dalle esperienze del social work anglo-americano che più sembrano aver appassionato il mondo del servizio sociale italiano negli anni cinquanta e sessanta del Novecento²⁸. L'adesione a l'uno o all'altro di essi ha finito per riverberarsi in altrettanti diversi modi di intendere e praticare gli interventi di servizio sociale. Come, infatti, ha efficacemente sottolineato Giuseppe De Rita, tra le cose che restano di quel periodo c'è «la divisione sottile, ma che c'è stata, nel servizio sociale, tra l'aderire ad un respiro della società vissuto sul territorio, e il cercare il rapporto con le singole persone anche all'interno delle strutture assistenziali»²⁹. Nel primo caso il riferimento era al groupwork (lavoro con i gruppi) e, nella sua accezione più complessa, al community work (lavoro o sviluppo di comunità), che ruotava intorno al Centro di educazione per assistenti sociali, prima scuola laica di servizio sociale sorta in Italia; nella cui orbita gravitavano personaggi quali Maria Comandini, Guido Calogero, Angela Zucconi e Adriano Olivetti; nel secondo caso si era di fronte all'esperienza del casework (trattamento dei casi individuali) apprezzato negli ambienti dell'Ente nazionale scuole italiane servizio sociale (Enssis), in particolare dal direttore monsignor Giovanni De Menasce e dai tecnici dell'Aai³⁰. La stessa Aai si adoperò affinché le scuole di servizio sociale italiane avessero a disposizione i maggiori esperti e le migliori pubblicazioni che consentissero di poterli studiare entrambi. Tutti e due i metodi, al di là delle differenze di approccio, ponevano al centro del lavoro sociale l'assistito, facendo perno sulla presa di consapevolezza della problematica che lo affliggeva e spronandone la partecipazione. In estrema sintesi, dunque, essi poggiavano sul principio dell'autodeterminazione dell'individuo³¹. Del resto, non era minoritaria la tesi di quanti sostenevano che i due metodi avrebbero funzionato meglio se adottati insieme poiché consistevano in «due tipi di servizi che si integra[va]no a vicenda e che [avevano] una funzione vitale e complementare da svolgere nella società»32.

²⁸ Per un quadro dei metodi e delle tecniche del servizio sociale si rinvia tra gli altri a Maria Dal Pra Ponticelli (a cura di), *I modelli teorici del servizio sociale*, Astrolabio, 1985; Elisabetta Neve, *Il servizio sociale*. *Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, 2000.

²⁹ G. De Rita, Le dimensioni del servizio sociale italiano, in M. Stefani (a cura di), Le origini del servizio sociale italiano, cit., p. 66.

³⁰ Cfr. Elda Fiorentino Busnelli, Giovanni De Menasce. La nascita del servizio sociale in Italia, Studium, 2000.

³¹ Cfr. Mary E. Burns, Paul H. Glasser, *Similarities and Differences in Casework and Group Work Practice*, «Social Service Review», n. 4, 1963, pp. 416-428.

³² Maria Luisa Emanuele, *Presentazione*, in Helen Harris Perlman, *Il Casework*, Onarmo, 1962, p. 9 (I ed. Chicago, 1957).





Sede di un comitato di quartiere, Torino (1977)

Come già segnalato, una accezione più complessa assumeva il *community work* che, sebbene e chiaramente incardinato nel metodo del lavoro di gruppo, puntava anche ad altro. Puntava a fornire la spinta iniziale agli interventi di welfare avvertiti come necessari da una comunità al fine di migliorarla, attraverso il raggiungimento di obiettivi di cambiamento non solo personali ma strutturali. Nel 1954, l'Onu definì questo metodo come l'insieme dei procedimenti attraverso cui gli abitanti di un paese:

uniscono i loro sforzi a quelli dei pubblici poteri allo scopo di migliorare la situazione economica, sociale, culturale della collettività, di associare questa collettività alla vita della nazione e di permetterle di contribuire senza ostacoli al progresso del paese³³.

Il metodo di comunità s'innestava, dunque, nelle dinamiche di crescita socio-economiche delle aree sottosviluppate, nel tentativo di orientare le aspirazio-ni delle «forze vive» della popolazione verso obiettivi condivisi con i pubblici poteri locali e nazionali, attraverso l'instaurarsi tra loro di un vivace e permanente rapporto dialettico³⁴. Scriveva efficacemente Maria Comandini:

Di fronte a un villaggio diroccato, il primo uomo si mette a sedere e dice «non c'è che fare», e tutt'al più s'aspetta l'aiuto borbonico del prefetto o del signore feudale. Il secondo sgombra le macerie solo davanti alla casa propria, o si fa una baracca per sé. Il terzo uomo organizza una

³³ Cfr. Acs, Società italiana per la storia del servizio sociale, Federazione italiana centri sociali, (d'ora in poi Acs, Sosstos, Fics), b. 14, GESSCAL, *Atti della giornata di studio sul tema: "Diagnosi e indirizzo di lavoro di un Centro sociale di un gruppo di comunità"*, Palermo, Centro sociale "S. Rosalia", maggio 1962, p. 2.

³⁴ Ivi, b. 14, GESSCAL, Atti della giornata di studio sul tema: "Diagnosi e indirizzo di lavoro di un Centro sociale di un gruppo di comunità", cit., p. 6.

squadra, discute un piano comune, cerca di metterlo in atto. Qui è la civiltà. Quest'uomo ha sentito e creato lo «spirito di comunità»³⁵.

Fare in modo che questo «spirito» si sviluppasse, far sentire la necessità dell'unione e della discussione, insegnare a poco a poco a godere del lavoro comune, a questo doveva puntare il lavoro di comunità messo in campo dagli assistenti sociali.

Una questione molto rilevante per la storia del servizio sociale italiano diviene, dunque, il luogo di esercizio del lavoro sociale: nelle istituzioni o sul territorio. La scelta si rivela per nulla secondaria. L'affermazione dell'uno sull'altro avrebbe significato optare per un servizio sociale istituzionalizzato (casework) o per un servizio sociale che lavorava nelle comunità (community work). Lo scontro dialettico, a volte anche aspro, che si accese intorno a tale dilemma porterà alla graduale affermazione dell'istituzionalizzazione del servizio sociale anche grazie all'appoggio della Democrazia cristiana. Le molte e diverse esperienze che si richiamavano alla logica comunitaria, ancora poco studiate, come ad esempio i centri sociali aderenti alla Federazione italiana dei centri sociali (Fics), il Movimento di collaborazione civica, i programmi di sviluppo per le aree depresse del paese (tra cui il Progetto pilota per l'Abruzzo, il Progetto Avagliano, il Progetto Sardegna, il Progetto Molise) rifluirono gradualmente nelle istituzioni o scomparvero del tutto con il passaggio delle funzioni assistenziali alle regioni verso la metà degli anni settanta.

UN'ESPERIENZA COMUNITARIA: CENNI SUI CENTRI SOCIALI

Le dinamiche di progressiva istituzionalizzazione del servizio sociale – tanto che oggi si parla con sempre maggiore insistenza della necessità di un percorso inverso di deistituzionalizzazione – rappresentano un vivace oggetto d'analisi delle scienze sociali³⁶. Minore è, invece, l'interesse rivolto alle esperienze comunitarie e tra di esse quella dei *Centri sociali* rappresenta certamente una delle più peculiari. L'idea di centro sociale a cui qui si fa riferimento affonda le sue radici nell'esperienza dei *settlements* londinesi di fine Ottocento presto diffusisi nei sobborghi statunitensi e nelle metropoli europee³⁷, ma che scarso impatto ebbero in Italia. Nella penisola, infatti, per assistere a un'attività organica dei centri bisognerà attenere il periodo repubblicano e in particolare gli anni cinquanta e sessanta. In questo stesso periodo prenderà vita la Fede-

³⁵ M. Comandini Calogero, Necessità di una cultura umanistica per la formazione dell'assistente sociale in Italia: problemi di democrazia e di collaborazione civica, in Atti del convegno per studi di assistenza sociale (Tremezzo, 16 settembre – 6 ottobre 1946), Marzorati, 1947, p. 613.

³⁶ Si pensi alle recenti norme che riguardano le case famiglia o i servizi di salute mentale.

³⁷ Cfr. Nigel Scotland, Squires in the Slums: Settlements and Missions in Late Victorian Britain, I. B. Tauris & Co, 2007. Per il contesto statunitense cfr., tra gli altri, Micheal Friedman, Bret Friedman, Settlement Houses: Improving the Social Welfare of America's Immigrants, Rosen Publishing Group, 2006; Louise W. Knight, Jane Aams: Spirit in Action, Norton & Company, 2010. Per la Francia: Robert Durand, Histoire des centres sociaux. Du voisinage à la citoyenneté, Editions La Découverte, 1996.



razione italiana dei centri sociali (1954-1970), costola nazionale della Fédération internationale des settlements e des centres sociaux de voisinage, che, tra le non poche difficoltà di avvio e funzionamento, offrì ai centri italiani la possibilità d'inserirsi in un network internazionale da cui imparare molto cercando, in tal modo, di recuperare il terreno perduto³⁸. Il ritardo, tuttavia, non sembrava abissale: in Italia, nel 1955, era infatti già possibile rintracciare alcune esperienze di lavoro di comunità nelle attività messe in campo da vari organismi, anche molto diversi tra loro per finalità e matrice politica, sindacale o confessionale. Infatti, tra essi si segnalavano l'Ente nazionale assistenza lavoratori (Enal), l'Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo (Unla), l'Ina-Casa, l'Unrra-Casas, le Acli, il centro sociale "Casa-Mia" di Napoli o il movimento Comunità di Adriano Olivetti³⁹. Alcuni di essi avevano già dato vita a dei propri centri sociali e quando aderirono alla Fics non abbandonarono le loro originarie impostazioni. Tuttavia nei vari congressi organizzati dalla Federazione si precisò in più occasioni di come i centri dovessero essere liberi da qualsiasi vincolo di carattere ideologico e aperti a persone di qualsiasi credo politico, religioso, di qualsiasi cultura, censo o istruzione, nella convinzione che questo non dovesse intendersi come «una forma garbata di qualunquismo» ma un arricchimento dei cittadini che, pur mantenendo le loro singole convinzioni, avrebbero potuto giovarsi del confronto e delle esperienze di chi la pensava diversamente.

Sin da subito i centri sociali (o comunitari) intesero differenziarsi da quelli assistenziali veri e propri. Essi, infatti, lavoravano più nello specifico a favore della popolazione di un territorio ristretto e circoscritto (quartiere urbano, piccola comunità rurale, ecc.) occupandosi di problemi locali e concreti, attraverso l'ausilio di assistenti sociali, ma anche insegnanti e tecnici vari. In essi prevaleva «l'intenzione comunitaria» e non quella assistenziale come nel caso degli altri centri per lo più gestiti dall'Onarmo⁴⁰. Il loro fine era quello di riuscire a rappresentare il «più utile e prezioso strumento di penetrazione nell'ambiente», grazie a cui gli assistenti sociali non solo prendevano contatto con la popolazione su cui e con cui intendevano lavorare, ma capivano meglio i diversi problemi che interessavano i cittadini, le necessità economiche, i bisogni culturali, le proteste, le situazioni generali e particolari e «fatto estremamente importante» tutto ciò arrivava ai centri «già con un'urgenza di soluzione, o addirittura con una confusa avvertenza di una via per giungere alla soluzione [...]». Tale circostanza offriva «la misura della sensibilità» degli utenti cui i centri dovevano rivolgersi e rivelava «fino a che punto la gente è arrivata per conto suo e da

³⁸ Sulla Fics cfr. D. La Banca, I centri sociali nell'Italia del secondo dopoguerra. Un esperimento di democrazia di base (1954-1971), in Enrico Appetecchia (a cura di), Idee e movimenti comunitari. Servizio sociale di comunità in Italia nel secondo dopoguerra, Roma, Viella, 2015, pp. 91 ss.

³⁹ Acs, Sosstos, Fics, b. 1, G.W. Goetschius, Break-Through. A preliminary report on community work in Italy, fall 1955.

⁴⁰ Angela Zucconi, *Centri sociali in Italia*, «Centro sociale», nn. 1, 2 e 3, 1954, p. 3.

dove occorre cominciare senza smarrirsi in cose inutili, per arrivare più presto alla meta; quali sono gli spazi vuoti da riempire»⁴¹.

Nel 1965 la Fics condusse un'indagine conoscitiva sui centri a essa aderenti, cercando di fare il punto sulla loro numerosità, sulla collocazione, sulle attività messe in campo, sugli utenti e sui punti di forza e di debolezza. Dei 353 centri, che risposero al questionario predisposto dalla Federazione, ben 174 appartenevano all'Istituto di servizio sociale case per lavoratori (Isscal), ente pubblico che si occupava della gestione del servizio sociale nei quartieri di edilizia popolare⁴². Dei restanti: 38 appartenevano all'Unla, 10 all'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (Ises), 6 all'Istituto per il servizio sociale familiare (Issf), 2 al Comitato italiano femminile, 3 erano autonomi e altrettanti erano i centri comunitari Olivetti⁴³. Considerato che la maggioranza dei centri faceva capo all'Isscal fu abbastanza ovvio riscontrare che essi erano per lo più presenti nei nuovi quartieri di edilizia urbana, in edifici appositamente costruiti, più o meno grandi, ma in ogni caso autonomi e aperti a tutti. La funzione dei centri, in questo specifico caso, puntava anche a favorire l'inserimento dei nuovi quartieri nel tessuto urbano, ostacolandone un non improbabile rischio di ghettizzazione funzionale e sociale, e a creare lo spirito di comunità promuovendo la «formazione di vincoli di comunanza e di solidarietà»⁴⁴.

La struttura più rappresentativa dei centri era la biblioteca: ben il 92,57% ne possedeva una. A questo servizio si affiancava una serie di corsi di scuola popolare, di educazione degli adulti, tecnici o di addestramento professionale, di lingue, di letteratura, di musica, ecc. Non mancavano, però, anche le attività sportive, ricreative e del tempo libero (ad esempio le gite)⁴⁵ e i servizi di "supplenza" tra cui prevalevano gli asili e i doposcuola. Nella maggior parte dei centri le iniziative erano dirette ai capifamiglia – per lo più manovali, operai specializzati e impiegati – e agli adolescenti. Ma c'era anche un discreto numero di attività destinato alle donne.

Se nelle città i centri più diffusi erano quelli dell'Isscal, nelle aree rurali del mezzogiorno prevalevano quelli dell'Unla, meglio noti come centri di cultura popolare. L'Unione, fondata a Roma nel 1949, ebbe come suo primo presidente Francesco Saverio Nitti, seguito, dal 1953, da Vincenzo Arangio-Ruiz,

⁴¹ Giancarlo Buzzi, *Criteri informatori del lavoro culturale dei Centri del Canavese*, in Fics, *Il Centro sociale suo ambito e attività*, Atti del primo convegno, Palazzo Canavese 23-24 giugno 1956, Centro di sociologia della Cooperazione, Sezione canavesana dell'Istituto italiano per centri comunitari, 1957, p. 37.

⁴² Nel 1954, su proposta del ministero del Lavoro e della previdenza sociale e del Comitato d'attuazione del piano Ina-Casa, fu costituito l'Ente gestione servizio sociale (Egss), poi sostituito nel 1963 dall'Isscal. Cfr. Il centro sociale nel complesso INA-Casa, a cura dell'Ente gestione servizio sociale case per i lavoratori, Egss, 1958; Il servizio sociale nei quartieri di edilizia pubblica. Sei anni di attività dell'Egss, a cura dell'Ente gestione servizio sociale case per i lavoratori, Egss, 1961. Per delle prime analisi storiografiche su questi temi cfr. Alice Sotgia, Ina Casa Tuscolano. Biografia di un quartiere romano, Franco Angeli, 2010 (in particolare il capitolo: Fatto il quartiere bisogna fare gli abitanti).

⁴³ Acs, Sosstos, Fics, b. 15, *Indagine sui Centri sociali, 1965*. I centri autonomi erano: "Casa mia" di Napoli, Rescaldina (MI) e Terracina (LT).

⁴⁴ Riccardo Catelani, Claudio Trevisan, Città in trasformazione e servizio sociale, EGSS, 1961, p. 51.

 $^{^{45}}$ Il 49,78% dei Centri possedeva "giochi vari", il 34,49% il televisore, il 20,52% i campi da gioco, il 7,42% la radio e altrettanti la palestra.



di impronta liberal-democratica. I centri, in questo caso, si proponevano di offrire alle popolazioni locali i mezzi di sviluppo politico, economico e culturale di quei territori da cui spesso la componente più dinamica e produttiva della popolazione migrava verso le città del nord. Ragion per cui tali centri promossero corsi di alfabetizzazione culturale, tecnica (falegnameria, meccanica, taglio e cucito erano i più diffusi) e agricola (corsi di ortaggio-coltura, olivicoltura, concimazione, ecc.). Anche in questo caso non mancavano le attività ricreative (gite collettive, sport e musica) e le iniziative di carattere civico. Tra quest'ultime erano frequenti l'organizzazione di squadre per la riparazione di beni pubblici (strade, scuole, lavatoi, fognature, ecc.) e la promozione di cooperative agricole e di centri di disbrigo pratiche⁴⁶. Nei centri dell'Unla lavorava solo personale volontario e questo spronò gli stessi utenti a regolamentare le attività raggiungendo, in tal modo, il più alto grado di democraticità frutto del notevole grado di corresponsabilità, anche amministrativa, messa in campo dai dirigenti e dai frequentanti.

In sintesi, dunque, i centri sociali hanno rappresentato un momento peculiare di sperimentazione del sistema di welfare locale, essendo finalizzati a dare «concretezza e realtà» al nuovo percorso democratico del paese⁴⁷, così rappresentando «un elemento avanzato di una società in evoluzione»⁴⁸.

Tuttavia, il desiderio di sollecitare i cittadini a forme di partecipazione concrete alla vita e alle decisioni delle amministrazioni locali trovò non pochi ostacoli. Primo fra tutti lo iato, troppo grande per poter essere colmato, tra una tanto piccola quanto operosa élite di intellettuali che avevano ben chiari i fondamenti su cui avrebbe dovuto fondarsi la società postfascista – con in testa la partecipazione – e un'intera popolazione sedata per vent'anni dalle "provvidenze" assistenziali del regime. Le parole pronunciate da Maria Comandini nel 1946 ci raccontano, allo stesso tempo, di quanto il mondo del servizio sociale italiano fosse moderno e avanguardista e di come riponesse probabilmente eccessiva fiducia negli italiani, da troppo poco tempo *cittadini*:

Noi oggi sentiamo, in Italia, che la nostra democrazia è ancora povera e fragile, proprio perché il potere di decisione dal basso è troppo saltuario e ristretto a temi generalissimi (elezioni, programmi elettorali), e nella maggior parte del tempo il popolo è diretto da piccole minoranze dall'alto, da classi politiche ristrette; così che finisce per dire «piove, governo ladro», come al tempo di ogni specie di fascismo⁴⁹.

⁴⁶ Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo, *Relazione per l'anno 1953*, Roma.

⁴⁷ Cfr. R. Catelani, Il lavoro di comunità e il metodo di servizio sociale di comunità nell'ambito dei processi di trasformazione della vita urbana, in Aa.Vv., Servizio sociale di comunità, A.A.I., 1965.

⁴⁸ Acs, Sosstos, Fics, b. 6, VIII Conferenza FISNC, 3-7 gennaio 1961, Rapporto della Federazione Italiana Centri sociali.

⁴⁹ M. Comandini Calogero, Necessità di una cultura umanistica per la formazione dell'assistente sociale in Italia, cit., p. 612.

DIETRO LE QUINTE

A partire dall'esperienza del dottorato mi sono avvicinata allo studio del welfare italiano e in particolare alle politiche socio-assistenziali pubbliche. Studiando questi temi ho constatato come essi abbiano poco appassionato gli storici italiani. Sebbene, infatti, le *storie* sull'Italia repubblicana siano ormai cospicue e abbiano analizzato questo periodo da diversi punti di vista, in Italia ancora manca uno studio organico attento allo sviluppo delle politiche sociali e alle molte esperienze innovative maturate in quest'ambito negli anni della ricostruzione. Quando mi sono spinta a esaminare i primi interventi assistenziali postbellici mi sono resa conto, ad esempio, di come in questo lacunoso quadro manchi del tutto un'analisi della robusta e fattiva presenza del mondo del servizio sociale. Seguendo le sue dinamiche di affermazione e sviluppo affiorano non solo gli interventi di ricostruzione materiale del paese – di cui l'Italia aveva un disperato bisogno –, ma soprattutto diversi tentativi di "costruzione e formazione" dei cittadini italiani.

In estrema sintesi, partecipazione, cittadinanza attiva, istituzionalizzazione/ deistituzionalizzazione dell'assistenza sono alcune delle questioni cardine del mondo e della storia del servizio sociale. Questioni, tutte, di evidente attualità.