

*Q*uesta pubblicazione è il frutto del progetto formativo e informativo – promosso dal Coordinamento degli Ordini Regionali degli Assistenti Sociali del Nord Italia – volto a far emergere contenuti e metodi del servizio sociale dalle esperienze di assistenti sociali impegnati nel soccorso in situazioni di calamità. Lo scopo è di contribuire a costruire una competenza e una formazione specifica che definisca ruolo ed apporto del servizio sociale in tale ambito professionale. Il volume raccoglie testimonianze e riflessioni sul valore della professione e sugli strumenti del servizio sociale in contesti di calamità naturali, attraverso i contributi di alcuni attori impegnati in prima persona e l'illustrazione dei primi esiti di una ricerca di tipo qualitativo che ha coinvolto 50 assistenti sociali nelle regioni Emilia Romagna, Liguria e Veneto. Dal volume emerge complessivamente come – nonostante si tratti di un ambito relativamente nuovo per la professione – il Servizio sociale si collochi con appropriatezza come una delle discipline deputate a svolgere un ruolo attivo e strategico nel sistema della Protezione civile, tanto quanto va impiegato nella protezione quotidiana della vita delle persone nei territori.

SERVIZIO SOCIALE E CALAMITÀ NATURALI

Interventi di servizio sociale

R. Calbucci, M. Deidda, M. De Santi, R.T. Di Rosa,
A. Fiorentini, E.M. Giuliano, L. Gui, S. Mordeglia, S. Pelosio,
F. Sartori, R. Ticchiati, A. Zannoni



SERVIZIO SOCIALE E CALAMITÀ NATURALI

Interventi di servizio sociale

Con il contributo e la collaborazione del



Coordinamento Ordini Assistenti Sociali

Area Nord

Veneto, Liguria, Sardegna, Lombardia, Piemonte, Valle D' Aosta,
Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia

Questa pubblicazione è il frutto del progetto formativo e informativo sul tema del Servizio sociale nelle calamità naturali realizzato dal Coordinamento degli Ordini regionali del Nord. Il comitato scientifico, composto da Anna Zannoni (Veneto), Elena Giuliano (Piemonte), Maria Deidda (Liguria), Michela De Santi (Trentino Alto Adige), Renata Ghisalberti (Lombardia) e Roberto Calbucci, Stefania Pelosio e Anna Fiorentini (Emilia Romagna), è stato coordinato da Maria Deidda.

Hanno collaborato inoltre:

*Maria Calore, Elisabetta Colla, Alessandra Fralleoni,
Franca Monteverde, Cristina Tilli, Alessandra Zielli
del Comitato di Redazione di Rassegna di Servizio Sociale*

Roma 2016

EDIZIONI EISS

COLLANA «Problemi sociali del nostro tempo» n. 64

Direttore: Giuseppe Rizzo

Segreteria: Franca Monteverde

viale di Villa Pamphili 71 C 00152 Roma

info@eiss.it, rassegnadiserviziosociale@eiss.it

In copertina: illustrazione di Todd Davidson

Edizione fuori commercio

Ente Italiano di Servizio Sociale Onlus

SERVIZIO SOCIALE E CALAMITÀ NATURALI

Interventi di servizio sociale

64

PROBLEMI SOCIALI DEL NOSTRO TEMPO

INDICE

Premessa <i>Elena Maria Giuliano</i>	5
Introduzione <i>Roberto Calbucci</i>	7
Disastri e calamità naturali: la presenza degli assistenti sociali nelle Regioni del Nord-Italia dal 1953 <i>Michela De Santi</i>	15
L'esperienza dell'Emilia Romagna <i>Stefania Pelosio</i>	21
Storie emiliane. L'azione dell'Ordine regionale <i>Anna Fiorentini</i>	27
L'esperienza Ligure: ruolo e funzioni del servizio sociale istituzionale <i>Maria Deidda</i>	51
<i>Roberto Ticchiati</i>	64
Strumenti del servizio sociale in situazione di calamità <i>Anna Zannoni, Federica Sartori</i>	71
Funzioni e prospettive del servizio sociale nelle calamità. Primi esiti di una ricerca <i>Luigi Gui</i>	79

Principi e metodi di intervento sociale nelle catastrofi: il contributo di Lena Dominelli <i>Roberta T. Di Rosa</i>	109
L'associazione Assistenti Sociali per la Protezione Civile <i>Silvana Mordeglia</i>	125
L'esperienza degli assistenti sociali in emergenza e le linee di indirizzo a cura del <i>Gruppo emergenze dell'OASER</i>	139
ALLEGATI	
Deliberazione CNOAS n.161 del 28 novembre 2014	147
Statuto Associazione "Assistenti sociali per la Protezione Civile – A.S.Pro.C."	148
Gli Autori	158

PREMESSA

*Elena Maria Giuliano**

Questa pubblicazione esce a quasi tre anni di distanza dall'ultimo di tre seminari formativi che il Coordinamento dei Consigli regionali degli assistenti sociali del Nord Italia organizzò, fra aprile e giugno 2013⁽¹⁾, con il contributo ed il sostegno del Consiglio nazionale, dal titolo "Servizio sociale e calamità naturali".

Quell'esperienza formativa fondava le radici sulla riflessione compiuta a seguito dell'intervento del servizio sociale professionale nelle ultime calamità naturali che hanno sconvolto alcuni territori del nostro Paese, in particolare le alluvioni della Liguria del 2011 e il terremoto dell'Emilia Romagna del Maggio 2012.

Era il Giugno del 2012 quando, durante una riunione del Coordi-

* Assistente sociale specialista, consigliere dell'Ordine regionale degli assistenti sociali del Piemonte.

(1) I seminari si svolsero il 4 Aprile 2013 a Modena, il 6 Maggio a Verona ed il 7 Giugno 2013 a Genova. Gli obiettivi concordati erano: - informare la comunità degli assistenti sociali su come l'attività professionale si sia integrata con il sistema delle risposte ai bisogni sociali espressi nell'assistenza alla popolazione colpita durante i recenti eventi sismici e calamitosi; - sensibilizzare e soddisfare l'urgente necessità di conservare, sviluppare e creare un patrimonio di conoscenze e pratiche, da mettere a disposizione nelle future situazioni di emergenza simili attraverso uno sforzo intellettuale capace di produrre una ulteriore qualificazione delle energie e delle capacità messe in campo; - costruire un modello di servizio sociale, pienamente integrato con le altre componenti del sistema basato sull'esperienza e sulle competenze consolidate dal duro lavoro in prima linea di tutti; - formulare una proposta di protocollo di collaborazione con il Sistema di Protezione civile, nel quale venga riconosciuto e legittimato, con pari dignità e competenza delle professioni sociali e sanitarie, anche il ruolo dell'assistente sociale e del servizio sociale professionale.

- LIPPI L., MARZOLI F. E RUGGERI F., (2013), *Inclusione e memoria. Per un programma di intervento sociale*, Pisa University Press, Pisa.
- MAGUIRE L., (1996), *Understanding social networks*, in "Sage human service guides", Sage Focus Edition vol. 32.
- MINTZBERG H., (1983), *Structures in Fives. Designing Effective Organization*, Prentice Hall, Upper SaddleRiver (NJ), trad. it. (1985), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, il Mulino, Bologna.
- NEVE E., (2000), *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma.
- PAYNE M., (1998), *Case management e servizio sociale*, Erickson, Trento.
- PEPE V., (1996), *Il diritto alla protezione civile*, "Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente", n.7, Giuffrè, Milano.
- SCHIAVO V., *I servizi sociali nelle calamità naturali, in Italia*, Tesi di laurea, Università degli studi di Verona, aa. 1999-2000.
- URI YANAY E SHARON BENJAMIN, (2007), *Il soccorso «sociale» nelle calamità*, in "La rivista del lavoro Sociale", n. 2, pp. 215-244.
- VERNÒ F., (2007), *Lo sviluppo del welfare di comunità*, Carocci, Roma.

PRINCIPI E METODI DI INTERVENTO SOCIALE NELLE CATASTROFI: IL CONTRIBUTO DI LENA DOMINELLI⁽⁵⁰⁾

Roberta T. Di Rosa*

1. Aprirsi oltre confine

Il servizio sociale in Italia si sta aprendo alla costruzione di un sapere professionale specifico nell'ambito dell'intervento in emergenza. In altre realtà nazionali e internazionali, la consapevolezza del ruolo del servizio sociale nelle emergenze è già acquisita da tempo e questa competenza fa parte della formazione ordinaria o comunque di percorsi di specializzazione consolidati. Ciò grazie anche al fatto che si è da tempo sviluppato, in molti Paesi, l'apparato scientifico e formativo che permette di considerare questo settore come uno dei tanti nei quali si articola l'azione del servizio sociale.

Anche in Italia sta maturando questo cambiamento, pur se in modo ancora diseguale, secondo le specificità territoriali e la messa in

(50) Il presente saggio contiene la sintesi e la rielaborazione di alcuni brani selezionati da L. Dominelli, *Disaster Interventions and Humanitarian Aid Guidelines, Toolkits and Manual*, School of Applied Social Sciences, Duhram University, UK, 2013 (traduzione propria).

* Assistente sociale e sociologa. Specializzata in mediazione comunitaria interculturale e in mediazione familiare internazionale per famiglie straniere e coppie miste. Ricercatrice e docente di Sociologia delle Migrazioni, dello Sviluppo e di Modelli e competenze interculturali nel servizio sociale presso l'Università degli Studi di Palermo. Fondatrice e presidente dell'associazione Assistenti Sociali senza Frontiere.

rete ancora a macchia di leopardo delle iniziative. Pare ormai acquisto, perlomeno, il fatto che studiosi e professionisti riflettano insieme sulle esperienze e ne traggano indicazioni per il futuro, il che costituisce un'opportunità di grande valore per il servizio sociale in Italia e per il riconoscimento di sue potenzialità che ancora non hanno trovato canali "ordinari" per esprimersi.

In questo impegno di costruzione di sapere, può offrire elementi ulteriori di riflessione il volgere lo sguardo anche oltre le frontiere nazionali per aprirsi da subito al confronto, apertura che comporta anche il vantaggio di conoscere i percorsi precedenti e di beneficiare delle acquisizioni di altri già da tempo impegnati, sia nella loro Nazione che all'estero, nelle grandi catastrofi nazionali e internazionali.

Una risorsa preziosa, ai fini del confronto e del contributo alla costruzione di sapere in corso, è offerta da Lena Dominelli nella sua pubblicazione "*Disaster Intervention and Humanitarian Aid Guidelines, Toolkits and Manual*"⁽⁵¹⁾, del 2013, di cui di seguito proverò a presentare alcuni passaggi salienti.

La struttura del testo si articola in più sezioni, una prima dedicata alle questioni terminologiche e concettuali, e altre dove si presentano le linee guida divise per *stakeholders* (*policymakers, practitioners, researchers e educators*).

Nella parte introduttiva, Dominelli mette in evidenza, innanzi tutto, una difficoltà relativa alla definizione stessa di aiuto umanitario e degli attori deputati a metterlo in opera. In particolare rispetto agli attori, il dibattito riguarda sia la possibilità di includere o meno i grandi donatori e il pubblico che sostiene gli interventi, sia l'attenzione da ri-

(51) Le linee guida sono il frutto di quanto osservato attraverso una ricerca condotta dal 2009 al 2012 in Sri Lanka, uno dei Paesi più seriamente danneggiati dallo Tsunami del 2004 nell'Oceano Indiano, ricerca finanziata dall'Economic and Social Sciences Research Council e finalizzata all'esplorazione della percezione da parte della popolazione degli aiuti umanitari offerti in seguito all'evento. Il progetto di ricerca denominato *Internationalizing Institutional and Professional Practices Project* (IIPP Project) prevedeva una parte di valutazione del sistema degli aiuti e una parte di elaborazione di linee guida basate sui risultati ottenuti dalla prima parte, finalizzate a migliorare e/o garantire la realizzazione di forme di aiuto umanitario caratterizzate da uno stile di empowerment e di attivazione della partecipazione delle comunità locali. I dati sono stati raccolti in 12 villaggi scelti come casi studio attraverso 386 interviste; focus group con la popolazione; 38 annotazioni sul campo e poi incrociati con le risposte di 45 questionari somministrati on line agli operatori di ONG impegnati in quell'area.

conoscere ai volontari semplici, quelli che si mettono a disposizione sul momento con spirito altruistico per realizzare le attività immediate di solidarietà a vantaggio di altri. Difatti, nel caso di questi ultimi, resta aperta la questione relativa allo spazio da dare loro all'interno della struttura organizzativa, dal momento che costoro non possono essere considerati attori dell'intervento, non avendo un ruolo e una formazione in grado di assicurare un intervento efficace e professionale.

Un altro punto messo in evidenza nella premessa è quello del peso delle questioni geopolitiche. Spesso, infatti, sono in gioco allo stesso tempo dell'urgenza di un aiuto umanitario, specie quando i disastri avvengono in Paesi dai mercati emergenti, o le cui economie hanno un peso significativo sui mercati globali. Dominelli richiama, sul tema, gli studi di autori come John Hancock (1991) e Naomi Klein (2008). L'uno ritiene che la macchina ufficiale di aiuti umanitari rischi costantemente di diventare un'impresa imperialistica realizzata dall'Occidente e che ha altre finalità, perseguite attraverso il sistema degli aiuti. L'altra, sviluppando anch'essa il tema dello sfruttamento dei disastri, accusa il sistema di aiuti umanitari di essere diventato un affare globale redditizio, gestito da corporazioni internazionali che approfittano della distruzione e delle crisi sociali che seguono i disastri.

Nelle parti dedicate alle Linee guida, si osserva che gli strumenti di lavoro e di riflessione sono declinati in modo diverso ma coordinato a seconda degli attori a cui si rivolgono, in modo da garantire un sistema coerente tra tutti i soggetti attivi nell'intervento, tenendo conto della diversità dei compiti e delle funzioni.

La sezione dedicata ai *policymakers*, infatti, contiene criteri di elaborazione delle politiche in modo che possano essere adeguate a coloro ai quali vengono destinate, grazie a un'attenzione specifica alla comprensione degli elementi essenziali per la popolazione interessata.

Quella riservata ai professionisti/operatori suggerisce come lavorare con le popolazioni in *empowering ways*, cercando di rilanciare le capacità locali e di promuovere resilienza nel fronteggiare i disastri.

Viene attribuito un ruolo chiave anche ai ricercatori, che sono pensati come parte integrante di un intervento di emergenza, per la loro funzione essenziale di studio della comunità locale e di avvio di ascolto

e di conoscenza che permettano poi ai professionisti una co-produzione di soluzioni con i sopravvissuti, soluzioni che gli stessi identifichino come rilevanti secondo i loro parametri e la loro definizione delle priorità di intervento e degli elementi che definiscono misure e contenuti della qualità della vita da riconquistare.

Infine, sono proposte indicazioni anche per i formatori, per chi si occupa di preparare il personale che poi opererà nell'emergenza, per creare materiali che costruiscano un curriculum di competenze specifiche nell'intervento post disastri, contestualizzato per territori.

L'obiettivo è quello di promuovere la creazione di gruppi di intervento *local specific culturally relevant* che coinvolgano la popolazione come partner alla pari nella formulazione dei piani di intervento e che siano composti da componenti delle quattro categorie di *stakeholders* individuati.

Vista l'ampiezza dell'opera e l'accuratezza delle indicazioni specifiche per le quattro categorie (che richiederebbe la pubblicazione in un testo a sé stante), il contenuto dell'opera di Dominelli verrà di seguito presentato per punti sintetici nei quali si condenseranno gli spunti più interessanti.

2. Indicazioni operative

La parte più corposa e significativa è proprio quella che riguarda i *practitioners*, ai quali vengono date indicazioni rispetto a più ambiti inerenti l'intervento:

- i principi che devono guidare l'intervento;
- la responsabilità in contesto di emergenza;
- la definizione di vulnerabilità e di resilienza come concetti essenziali per il servizio sociale nell'ambito degli aiuti umanitari;
- le strategie per attivare e coinvolgere le comunità;
- indicazioni per l'uso dello strumento del profilo di comunità per riorganizzare la vita della popolazione e attivare gruppi di lavoro e di solidarietà;
- suggerimenti per una comunicazione pubblica efficace che possa diffondere le risorse attivate in un territorio più ampio e ad una

parte più estesa della popolazione e dunque massimizzare l'efficacia dell'intervento.

Questioni generali

Nella categoria di *Practitioners*, vengono considerati gli operatori del soccorso, gli assistenti sociali e gli operatori delle professioni sanitarie in genere, coloro che rispondono all'emergenza sociosanitaria generata da un disastro. Costoro svolgono lavoro sociale nel senso che agiscono per creare benessere lavorando con le persone perché identifichino e soddisfino i loro bisogni, mettendo quindi insieme risorse e bisogni per il benessere delle persone.

I disastri, che siano di origine naturale (terremoti, eruzioni vulcaniche, tsunami, siccità, frane, alluvioni) o dovuti all'intervento dell'uomo (povertà, conflitti armati, inquinamento, sovrappopolamento urbano, incidenti industriali, crisi ambientali legate a deforestazione ed estrazione di materiali, cambi climatici, terrorismo) vengono in genere divisi in quattro fasi: Pre-disastro, Disastro, Post disastro, Lungo periodo.

Per ciascuna di queste fasi l'intervento di emergenza prevede una diversa possibilità di intervento, che ha struttura ciclica. Nella prima, infatti, è possibile agire per preparare la popolazione al rischio, per mitigare gli effetti degli eventi, per prevenire ove possibile. Per la seconda, la risposta è quella del soccorso immediato. Per la terza si lavora per il recupero e per la ricostruzione, per la quarta, infine, si torna ad agire per la riduzione dei rischi futuri e per la prevenzione, integrando quanto appreso dall'esperienza recente.

In tutte le fasi, ma in special modo nella seconda e nella terza, gli operatori impegnati nell'intervento umanitario di emergenza hanno il compito di fare un rapido *assessment* dei bisogni, di individuare le priorità e di fornire tempestivamente i servizi adeguati. Molti di coloro che sono sul campo però hanno ricevuto una formazione assai limitata rispetto all'ampiezza e alle difficoltà del compito che si trovano a svolgere. Questo incide sulla fiducia che la popolazione riesce a sviluppare nei confronti degli operatori e del sistema di aiuto in genere e nell'opinione diffusa sulla qualità media dei servizi offerti.

Ciò sottolinea la necessità di una preparazione degli operatori che copra tutte le fasi e preveda un *continuum* di intervento, mettendoli in condizione di agire nei diversi momenti in modo appropriato e competente.

Bisogna poi tenere conto del fatto che alcuni operatori, soprattutto quelli locali, possono essere dei sopravvissuti loro stessi. In questo caso, avranno da gestire un doppio ruolo, quello di offrire supporto e allo stesso tempo essere supportati. Lo stesso accade anche ai sopravvissuti coinvolti in modo partecipativo alla progettazione degli interventi (coproduzione di interventi): lavorano con gli operatori per sviluppare soluzioni ai problemi che li riguardano in prima persona. Anche su questo è possibile intervenire con un percorso formativo adeguato alla gestione del trauma.

Le attività basilari svolte dai *Practitioners* sono molteplici:

- rispondere a bisogni essenziali quali cibo, acqua, medicine, vestiti;
- ritrovare i familiari dispersi (attività che richiede un grande dispendio di tempo e di energie ed è emotivamente estenuante);
- comunicare con gli altri attori impegnati nell'emergenza, il che richiede di avere padronanza di tecniche di comunicazione e di lingue diverse dalla propria oltre a saper entrare in contatto con la lingua e la cultura specifica del posto;
- mettersi in contatto e partecipare alla riattivazione delle infrastrutture pubbliche locali (servizi pubblici, rifornimenti energetici e idrici, sistemi di igiene pubblica);
- accedere e gestire i fondi destinati agli aiuti, compresi quelli che non sono legati dai donatori a specifiche finalità, o che hanno finalità date da donatori non consapevoli della sensibilità locale;
- coinvolgere la popolazione in modo creativo e perseverare nel mettere la gente in collegamento con le risorse disponibili per la soddisfazione dei loro bisogni;
- agire come *broker* che attiva differenti risorse, spesso esterne al contesto, mettendo insieme le persone appartenenti alle comunità colpite e alle organizzazioni locali, nazionali e internazionali.

A prescindere dalla professione di appartenenza, vi sono alcune indicazioni sintetiche che riguardano i punti essenziali dell'operato dei *Practitioners*, elaborate alla luce di quanto emerso dalla ricerca sul

campo e sintetizzabili per punti come segue:

- legittimità: è necessario aver chiaro su quale mandato e per quali funzioni si è chiamati ad intervenire, evitando assolutamente improvvisazioni;
 - qualificazione: ogni disastro richiede saperi e competenze diverse. Devono esistere degli standard minimi di qualificazione che accomunino tutti gli operatori presenti in campo, evitando ogni difformità tra singoli operatori o tra organizzazioni;
 - garanzia: ci deve essere un sistema di controllo che garantisca i destinatari sulla rispondenza al mandato degli operatori sul campo e il possesso delle competenze necessarie;
 - beneficiari: il target dell'intervento e il percorso di aiuto previsto deve essere chiaro prima della discesa sul campo;
 - responsabilità: la responsabilità degli interventi deve essere condivisa con i beneficiari, formandoli se necessario in modo che siano in condizione di assumere la loro parte di impegno;
 - assessment: prima di iniziare si procede ad una attenta valutazione dei rischi e degli imprevisti che possono avere conseguenze sull'intervento programmato in modo da essere pronti a minimizzarne gli effetti in corso d'opera;
 - risorse: una volta individuate le risorse destinate a un dato intervento deve essere chiaro e pubblico chi potrà accedervi e con quali criteri, quali saranno le forme di controllo del possesso dei requisiti.
- Vanno anche valutate le risorse locali che potranno essere utilizzate dagli operatori e le conseguenze sul contesto di quest'uso.
- Si può anche valutare la possibilità di offrire supporto dall'esterno attraverso mezzi a costo ridotto (esempio le *virtual helplines*).
- Altri punti essenziali da tenere in considerazione per la qualità dell'intervento sono:
- Resilienza e capacità: gli interventi devono avere il primo obiettivo di attivare la resilienza della comunità e di attivare la popolazione locale nel prendere il controllo degli eventi già nella fase immediatamente dopo il disastro e mantenerla e rafforzarla nelle fasi successive del recupero e della ricostruzione.
 - Vulnerabilità: i disastri esacerbano le vulnerabilità socioeconomiche presenti nelle comunità colpite dal disastro, che in genere sono

distribuite in modo diseguale nella popolazione. I bambini, le donne, gli anziani, i disabili, le minoranze etniche sono rappresentati in modo non proporzionale nelle statistiche sulle vittime dei disastri.

Il fine dell'intervento è quello di costruire un riequilibrio delle posizioni e di ridurre la vulnerabilità e i suoi effetti. Obiettivo deve essere superare l'equazione $R=P \times E \times V$ (rischio = pericolo x esposizione x vulnerabilità).

- Prevenzione e preparazione: nell'intervento di emergenza deve essere previsto fin dal primo momento un dispositivo di educazione dei destinatari che li prepari a mitigare il rischio in modo che possano fronteggiare i futuri disastri in modo più efficace.

- Interventi *locality specific* e culturalmente adeguati: l'intervento deve nascere anche dalle relazioni avviate fin dal primo momento dagli operatori con le comunità e le organizzazioni locali. Tali relazioni devono essere improntate all'uguaglianza e alla reciprocità, nel dovuto riguardo verso le culture locali, gli usi linguistici e le tradizioni.

- Inclusività: deve esserci un monitoraggio costante degli interventi e dei destinatari che vi accedono in modo tale da garantire che non vi siano gruppi o singoli che ne restano esclusi ed eventualmente provvedere tempestivamente alla loro inclusione nel piano di intervento.

- Valutazione e riflessione: si devono prevedere continui momenti di valutazione degli interventi, per garantire in ogni fase che siano in grado di fornire risposte adeguate ai bisogni della popolazione.

Questioni legate al contesto

Rispetto ai risultati, la ricerca IIPP rivela che i fattori che ne influenzano di più la qualità dell'intervento sono: il contesto sociopolitico di intervento, le intenzioni dei finanziatori, le aspettative culturali, le opportunità che la gente del posto ha di esercitare o meno forme dirette di agency, le risorse e le competenze portate dagli operatori e le risorse e competenze disponibili in loco, oltre ovviamente l'assenza o la presenza nella zona di conflitti o di altre tensioni sociali.

Una delle complessità maggiori di cui tenere conto è quella insita nella relazione con il contesto.

Se è vero che gli operatori umanitari devono agire in un quadro di principi che affermano dignità, diritti umani e giustizia sociale, è pur vero che si è spesso costretti sul campo a tenere conto delle dinamiche politiche e delle relazioni di potere esistenti nel territorio colpito dal disastro, relazioni che permeano la vita dei sopravvissuti e all'interno delle quali gli operatori si troveranno ad intervenire.

Una notevole difficoltà, ad esempio, è quella di essere autorizzati dal Governo locale o dalle Autorità della zona a offrire gli aiuti. Questo è più evidente nei casi di intervento nelle aree di conflitto ma è un problema che si riscontra in tutti i contesti di emergenza. Accade, infatti, che le Autorità locali autorizzino gli operatori umanitari delimitando le aree del paese ad essi accessibili.

Vi sono inoltre aree del mondo caratterizzate dalla coesistenza di profonde differenze culturali, religiose e linguistiche, che devono essere affrontate e considerate attentamente quando si cerca di portare sul posto ciò che serve alla popolazione locale e per poter dare un significativo supporto.

Tuttavia, la difficoltà di restare al di sopra e non confliggere con le sensibilità politiche locali è grande e questo ad esempio ha portato la Croce Rossa a scegliere una posizione neutrale nei conflitti. Di fatto, riuscire ad agire in modo imparziale e a mantenere un comportamento corretto è più semplice per le grandi organizzazioni, come la Croce Rossa, appunto, o Oxfam, mentre risulta molto difficile riuscire a fare lo stesso in piccole associazioni o in agenzie minori, nelle quali la minore strutturazione rende più difficile controllare i singoli volontari.

Per quanto riguarda gli assistenti sociali, si può considerare che essi sono professionalmente "garantiti" dal loro vincolo al Codice deontologico e dall'etica della professione in generale, per i quali sono tenuti a sostenere le persone in stato di bisogno senza distinzioni di status politico, sociale, culturale, religioso o altro e esistono sanzioni che possono essere comminate a chi non rispettasse tali regole etiche. Eppure, avere un'organizzazione professionale che possa supportare e monitorare gli assistenti sociali sul campo è ugualmente importante, vista la delicatezza e i rischi propri dell'intervento in contesto di emergenza.

In questi contesti, gli operatori devono costantemente riflettere sul loro lavoro, registrando le reazioni a esso nei beneficiari e valutando

l'impatto degli interventi sulla popolazione locale, in particolare rispetto al miglioramento della loro qualità di vita e della loro resilienza, esiti essenziali del processo di aiuto che realizzano.

Anche gli interventi più semplici, infatti, diventano molto rischiosi per gli operatori nel momento in cui sono fatti in zone con conflitti armati in corso. Sempre nelle stesse zone, si pone il problema del raggiungimento dei beneficiari e della diffusione degli interventi su tutta l'area interessata dal disastro. Non di rado accade, infatti, che i Governi locali non diano l'autorizzazione ad operare in determinate zone del paese, nelle zone nelle quali preesistono conflitti interni, sia per ridurre il rischio corso dagli operatori, sia per non avere presenze esterne in aree nelle quali si verificano scontri o vi sono situazioni che non si vuole far conoscere all'estero.

Questioni relative al servizio sociale

I disastri sono definiti come eventi shockanti che superano la capacità del sistema locale e della popolazione di rispondere ai propri bisogni (Perez e Thompson, 1994). Le competenze generali tipiche del servizio sociale sono utili e spendibili in tutte le quattro fasi in cui viene diviso il lavoro di emergenza:

1. immediato soccorso;
2. recupero;
3. ricostruzione;
4. sviluppo resilienza e competenze per prevenzione futuro.

I valori e le competenze del servizio sociale che possono essere impegnate in questo settore sono:

- agire eticamente;
- impegnare le persone attraverso la routine quotidiana;
- accedere alle risorse;
- coordinare un ampio ventaglio di attività realizzate da una vasta gamma di attori e di organizzazioni;
- lavorare in un contesto di legalità.

La funzione essenziale del servizio sociale nell'intervento di emergenza è, innanzi tutto, quella di creare le condizioni perché la popolazione torni a vivere in condizioni di dignità e rispetto, offrendo

aiuto e supporto concreto; altrettanto, è proprio del servizio sociale il rivolgersi alla popolazione in modo partecipativo e promozionale, dando ascolto al vissuto della gente e prendendo in considerazione come quello che si è verificato cambierà la vita quotidiana, le prospettive e le aspettative per il futuro.

Gli assistenti sociali sul campo offrono generalmente assistenza pratica sul territorio, piuttosto che stare sotto i riflettori, i loro gesti e il loro contributo raramente viene individuato e presentato come intervento di servizio sociale. I singoli assistenti sociali impegnati sul campo sono spesso gli unici a conoscenza delle attività che realizzano.

Gli assistenti sociali sul campo sono spesso lasciati solo a "raccontare i cocci" delle comunità quando tutti gli altri vanno via. Se venisse loro riconosciuta dignità di partecipazione pari alle altre professioni coinvolte sin dall'inizio, potrebbero giocare un ruolo più attivo anche nella programmazione degli interventi, dando un contributo significativo ai pianificatori grazie alla loro competenza nell'accompagnamento della popolazione nella vita quotidiana.

Il dialogo tra il servizio sociale e le altre professioni impegnate sul campo potrebbe permettere di costruire insieme un sapere legato ai valori locali e quindi co-produrre sapere relativo al fronteggiamento dei disastri.

Preparazione personale degli operatori

Per offrire un aiuto adeguato ed efficace, gli operatori devono essere formati anche a livello personale. In particolare Dominelli suggerisce di:

- prepararsi adeguatamente prima di scendere in campo;
- creare forti reti di sostegno a cui potere attingere in caso di sovraccarico (email, skype, se non è possibile di presenza) per elaborare le difficoltà e lo stress accumulato;
- identificare colleghi con cui realizzare un *peer support* e una rete di persone esperte a cui chiedere consulenze per casi che superano le competenze;
- richiedere ed avere una costante supervisione sul campo e uno spazio dedicato nel quale discutere ogni questione morale, etica e pratica che possa sorgere dall'intervento;

- essere flessibili nel proprio rapporto con il lavoro e attendersi costantemente imprevisti da fronteggiare;

- conoscere se stessi, il proprio sistema di valori, quello che causa stress e le strategie efficaci per ridurre le fonti di stress, o tecniche per fronteggiarlo;

- ascoltare la popolazione locale e apprendere da essa. Garantire l'ascolto attivo è indispensabile per facilitare la partecipazione e l'impegno delle comunità locali.

Vi sono poi da curare aspetti relativi a dimensioni personali, che però se trascurati possono incidere negativamente sulla prestazione professionale. Le Linee Guida, a questo proposito, raccomandano in particolare di:

- preparare famiglia e amici a periodi di assenza anche lunghi;

- identificare il luogo del disastro e raccogliere informazioni sulla natura e il genere del disastro;

- informarsi sul contesto locale, la cultura, la religione e la politica del luogo;

- una volta informati sulle lingue in uso sul posto, valutare se possibile apprendere alcune rapide frasi prima di recarsi sul campo;

- fare controlli regolari di salute e sulle condizioni generali del proprio fisico, comprese cure odontoiatriche per evitare di trovarsi in una situazione di emergenza, aggiungendo propri disagi psico-fisici inaspettati;

- informare eventuali datori di lavoro della partenza e dell'impegno in modo tempestivo, per dare la possibilità di provvedere ad una alternativa durante l'assenza in modo da garantire di trovare il posto al rientro;

- cercare qualcuno che si prenda cura della casa e delle utenze;

- stipulare una assicurazione che preveda anche i viaggi e le spese sanitarie;

- assicurarsi che la propria registrazione professionale (e relative eventuali assicurazioni) non scadano durante l'assenza.

Nell'area del disastro, è importante anche essere preparati a ridurre al minimo l'impatto della propria presenza. Per questo è opportuno limitare le richieste a carico delle risorse locali relative alla qualità dell'alloggio e del vitto, pianificando prima della partenza come soddisfa-

re i bisogni particolari a proprio carico. Sono da evitare differenze marcate tra lo standard di alloggio e le condizioni di vita tra gli operatori e la popolazione locale, che verrebbero rimarcate e percepite come una distanza/frattura con i destinatari degli aiuti.

La presenza sul campo va vissuta in modo etico, tenendo conto che già rispetto alla popolazione locale si ha il privilegio di poter andar via in qualsiasi momento dal luogo del disastro e di avere una vita confortevole che attende al rientro.

Questioni relative alla formazione e alla professionalizzazione

Le funzioni del servizio sociale sono spesso in comune con altri professionisti impegnati nell'intervento umanitario; esistono, infatti, delle somiglianze tra le competenze e le funzioni di diverse categorie professionali. Questa constatazione richiama il dibattito internazionale sulla necessità o meno di creare una professione specializzata per questo tipo di intervento (*humanitarian aid workers*) insieme a una relativa organizzazione di riferimento. Tra gli ostacoli alla creazione di una nuova professione c'è il fatto che appare molto problematico costruire ex novo un sistema in grado di assicurare che quelli che vengono coinvolti nel processo di aiuto siano credibili e competenti (Walker, 2010) e testati nelle loro capacità di supportare piuttosto che di opprimere o sfruttare le persone nel particolare momento di vulnerabilità tipico delle situazioni di disastro.

A parere di Dominelli, la migliore soluzione invece è quella di puntare sulle professioni esistenti, che già hanno statuto giuridico, organizzazioni professionali che assicurano l'affidabilità, la regolazione e il controllo dei professionisti, standard di formazione e di iscrizione conosciuti e testati, valori di riferimento, sistemi consolidati di accreditamento e di regolazione, un numero consistente di aderenti, strutture di formazione (nella maggior parte dei Paesi di livello universitario) in molte parti del mondo.

Il servizio sociale come professione e disciplina è attualmente presente nelle università e come professione ha struttura e riconoscimento in molti Paesi del mondo. Dunque si ritiene che, piuttosto che pensare a creare una nuova professione, potrebbe essere più efficace pensare

alla creazione di una specializzazione del servizio sociale definita “servizio sociale umanitario” (come è avvenuto in molte altre professioni).

Già nel servizio sociale esistono specializzazioni in specifici settori, minori, anziani, ecc. Creare all’interno la specializzazione relativa all’emergenza permetterebbe di beneficiare dei vantaggi di una professione riconosciuta e consolidata, con un suo percorso di formazione universitario e un sistema scientifico di riferimento, oltre al sistema di regolazione e disciplina, tutti contesti che possono essere facilmente adattati in modo da includere “humanitarian aid work” e in tempi anche abbastanza brevi.

Si rende urgente e necessario, dunque, procedere alla creazione di questa specializzazione e all’organizzazione di un percorso formativo nazionale unificato, in modo da consolidare il sapere professionale per l’intervento in emergenza. A partire da ciò sarà possibile agire per essere riconosciuti come validi interlocutori e quindi partecipare ai tavoli di programmazione e di gestione degli aiuti umanitari e dell’intervento nei disastri, dove siedono le altre professioni impegnate nell’emergenza.

Riferimenti bibliografici

- DOMINELLI L., (2012b), *Globalisation and Indigenisation: Reconciling the Irreconcilable in Social Work*, in Lyons, K, Hokenstad, T, Pawar, M, Huegler, and Hall, N (eds) *Sage Handbook of International Social Work*, London: Sage, pp. 39-55.
- DOMINELLI L., (2012c), *Gendering Climate Change: Implications for Policy and Practice*, Alston, M and Whittenbury, K (eds) *Gender and Climate Change*. Sydney: Springer.
- DOMINELLI L., (2012d), *Empowerment: Help or Hindrance in Professional Relationships?*, in Ford, D and Stepney, P (eds) *Social Work Models, Theories and Methods: A Framework for Practice*. Lyme Regis: Russell House Publishing Ltd, Chapter 3.
- DOMINELLI L., (2012e), *Mind the Gap: Built Infrastructures, Sustainable Caring Relations and Resilient Communities*, in *Extreme Weather Events*, “Australian Social Work”, Accepted for publication and available on DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0312407X.2012.708764>
- DOMINELLI L., (2012f), *Social Work in Times of Disasters: Practising Across Borders*, in M. Kearnes, F. Klausner, and S. Lane (eds), *Critical Risk Research: Practices, Politics and Ethics*. Wiley-Blackwell, 2012, pp. 197-218.
- DOMINELLI L., (2013), *Empowering Disaster-Affected Communities for Long-term Reconstruction: Intervening in Sri Lanka After the Tsunami*, “Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation”, Special Issue on Disaster Management, 12(1-2): 60-85.
- HANCOCK G., (1991), *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, New York: Atlantic Monthly Press.
- KLEIN N., (2008), *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, London: Penguin.
- PEREZ E and THOMPSON P., (1994), *Natural Hazards: Causes and Effects*, in “Pre-hospital Disaster Medicine”, 9(1): 80-88.
- WALKER P., (2010), *Professionalising the Humanitarian Sector: A Scoping Study*, London: ELHRA and Feinstein International Center.