



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea specialistica
in Politiche e Servizi Sociali

Tesi di Laurea

Cambiamenti culturali e modifiche delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'esperienza delle “Linee di indirizzo
regionali per lo sviluppo dei servizi di
protezione e cura
del minore – biennio 2009/2010” in
Veneto.

Relatore

Ch.mo Prof. Alessandro Battistella

Correlatore

Ch.ma Prof.ssa Eleonora Montuschi

Laureando

Vania Baccin
Matricola 814202

Anno Accademico
2012/2013

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Ai miei cari Anna e Michele

Indice

Introduzione	p. 5
Parte I. Le politiche pubbliche e sociali: un fenomeno complesso	p. 14
1. Le politiche pubbliche e sociali	p. 15
1.1. Le politiche pubbliche	p. 15
1.2. L'analisi delle politiche pubbliche	p. 23
1.3. Le politiche sociali	p. 26
1.4. I processi di riforma delle politiche sociali in Italia	p. 30
1.5. La legge 328/00 e il Piano di zona	p. 40
1.6. Il Piano di zona e le nuove strategie programmatiche	p. 45
1.7. La valutazione dei Piani di zona: un percorso di riflessività dall'esperienza	p. 51
Parte II. Analisi del fenomeno: le politiche per l'infanzia e l'adolescenza	p. 58
2. Le politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza	p. 59
2.1. Uno sguardo introduttivo sui diritti dei bambini	p. 59
2.2. La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989	p. 66
2.3. L'evoluzione della normativa italiana in materia di politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza	p. 70
2.4. Linee di azione strategiche per una più significativa promozione e tutela dei diritti dei cittadini di minore età	p. 79
3. Il focus sui bambini e i ragazzi in situazione di disagio	p. 85
3.1. I minori in affidamento familiare e in comunità	p. 85
3.2. Definire il benessere dei minori e delle loro famiglie	p. 92
3.2.1. Gli Indicatori del benessere dell'infanzia	p. 96
3.3. Di che cosa hanno bisogno i bambini? Le implicazioni del lavoro sociale nell'ambito della cura e protezione minorile	p. 101
3.4. Nuove concezioni per il sostegno dei minori e delle loro famiglie in difficoltà	p. 108

Parte III. Analisi di una politica locale	p. 112
4. Programmare a livello locale	p. 113
4.1. Alcuni assunti di fondo: definire l'oggetto della programmazione e gli obiettivi dei servizi – organizzazione	p. 113
4.2. Un esempio di programmazione locale: la Delibera di Giunta Regionale del Veneto 8 agosto 2008 n. 2416, <i>Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010</i>	p. 125
4.2.1. Il contesto veneto	p. 125
4.2.2. La difficile scelta delle forme di gestione dei servizi integrati: il caso veneto	p. 130
4.2.3. I contenuti e le indicazioni della Dgr 2416/2008	p. 136
4.3. Analisi di un caso: l'atto di programmazione sullo sviluppo dei servizi di protezione e cura e delle risorse accoglienti dell'Azienda Ulss n. 8	p. 142
Conclusioni	p. 156
Riferimenti Bibliografici	p. 169

Introduzione.

Quando ho letto per la prima volta alcuni scritti di Alfredo Carlo Moro, mi sono resa conto di quanti aspetti entrano in gioco, nell'approcciarsi al "mondo del bambino", non solo da un punto di vista sociale, ma anche pedagogico, educativo, sanitario, giuridico, psicologico.

Allo stesso tempo, le parole di Alfredo Carlo Moro, mi hanno profondamente colpita nel comunicarmi quanta superficialità vi è spesso nella nostra società nel guardare ai "cittadini in crescita".

Apparentemente sembra, infatti, che l'infanzia sia sempre presente nella società attuale: i media ne parlano, spesso enfatizzando eventi di cronaca ed esaltando il bambino abusato, violato, conteso (si pensi all'eco mediatico creato dalle recenti vicende di cronaca accadute in Veneto di allontanamento di un minore da scuola, con l'ausilio delle forze dell'ordine) e la politica, talvolta in risposta alla reazione sociale creata da tali notizie, la quale sembra mettere nella sua agenda le problematiche dei soggetti più piccoli.

In realtà, da un'analisi più approfondita delle politiche attuate in Italia, a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, pare che il bambino comune, il bambino che non è necessariamente bisognoso di interventi di cura e protezione immediati, sia stato presente, in alcuni momenti storici, nell'immaginario collettivo, grazie allo sviluppo di una certa cultura dell'infanzia, che valorizzava il bambino come risorsa, per divenire, poi, in epoche successive, via via sempre più assente. Scrive, a tal proposito, Alfredo Carlo Moro, "mi sembra che il bambino reale, con i suoi gravi problemi di crescita in una società complessa come l'attuale, non sia affatto al centro dell'attenzione collettiva. Vi è più retorica sull'infanzia in astratto che attenzione ai bisogni del bambino concreto; più declamazione su i diritti del bambino che impegno organico e coerente per attuarli; più strumentalizzazione dell'infanzia che rispettosa e vigile attenzione per svilupparne il difficile itinerario evolutivo"¹.

Il bambino reale, spesso non viene considerato nella nostra società, con i suoi bisogni, nella normalità, di essere accompagnato, di essere aiutato a comprendere l'esistente, di trovare delle risposte alle sue continue richieste di significato, in una società complessa, fatta di significati ambigui, contrastanti, di messaggi violenti ed allo stesso tempo spettacolarizzati e sottovalutati. Questo è il bambino che risulta sostanzialmente assente, nell'attuale concezione di infanzia e dal quale si dovrebbe partire, per poter programmare adeguate politiche sociali.

Se una società, non fa lo sforzo culturale, di identificare chi sono i bambini reali, non è in grado di fare un importante passaggio, da una visione della condizione infantile adultocentrica, ad una di tipo puerocentrica, elemento imprescindibile per poter rendere effettivi i diritti dei bambini e dei ragazzi.

La conseguenza diretta, del mancato sviluppo di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza è la realizzazione di politiche, rivolte ai cittadini più piccoli, di tipo residuale, che li vedono solo come parte di un macrocosmo, la famiglia, la scuola, o come parte di un problema, spesso del mondo degli adulti e non come soggetti, che a pieno titolo, devono essere considerati e sui quali è necessario investire risorse, per ottenere, in futuro, società più equilibrate, democratiche, sviluppate. Ciò comporta inevitabilmente che, politiche sostanzialmente adultocentriche, in contesti di contrazione economica, limiteranno sempre di più l'investimento sulle nuove generazioni e sui servizi di sviluppo e sostegno alla persona.

Come detto, non è sempre stato così, ci sono state delle stagioni proficue, per lo sviluppo di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza. A partire dagli anni Ottanta, si è cominciato a vedere un maggiore interesse verso i soggetti più piccoli, riconoscendo l'importanza dell'infanzia, come fase di sviluppo a sé e determinante per il processo di crescita della persona umana; il bambino è stato riconosciuto come valore da rispettare e non come soggetto da plasmare, secondo gli interessi dell'adulto. Importanza è stata riconosciuta anche all'autonomia e alla libertà da dare ai bambini e ai ragazzi. L'ordinamento giuridico ha, quindi, cominciato a riconoscere i bambini come portatori di diritti che devono essere attuati e non solo declamati, che le debolezze e il bisogno di protezione dei minori, non possono essere considerati come elementi che rendono inferiore il minore, ma come elementi che devono trovare, nella persona adulta, una risorsa e una guida, dei cittadini più piccoli.

Questa cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, ha comportato una più incisiva azione a livello politico ed amministrativo, al fine di realizzare una migliore promozione e tutela, dei diritti dei soggetti in età evolutiva.

Alfredo Carlo Moro era indubbiamente un magistrato che sapeva guardare in là, guardare molto avanti e aveva colto l'importanza di valorizzare i diritti dei più piccoli, per realizzare una società davvero evoluta e degna di essere definita tale. Egli sosteneva, infatti, che “questa capacità di ricreare un virtuoso e reciprocamente arricchente rapporto tra mondo degli adulti e mondo dei giovani, basato su una più adeguata cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, è essenziale per assicurare che i bisogni-diritti di chi si

affaccia alla vita siano non solo declamati, ma principalmente seriamente attuati. E' questa la sfida del nostro tempo; è questa la cartina di tornasole per misurare in modo più autentico il grado della nostra civiltà collettiva”².

Siamo tutti responsabili di questo cambiamento culturale, tutti i livelli di governo delle *policy*, tutti i soggetti che sono in contatto con i bambini devono avere un ruolo determinante, in questo processo di cambiamento. Spesso si dice che la colpa è della “politica”, del “politico di turno”, dell’“amministratore locale”, ma credo fortemente che tutti siamo coinvolti nella costruzione di adeguate politiche a favore dei bambini, in quanto esse si realizzano solo laddove vi è una cultura sociale che raccoglie in sé il significato profondo dell’“essere bambino”, in una società complessa come quella attuale. In particolare, poi, questo si ripercuote nel lavoro sociale, nel lavoro a contatto con i bambini in generale e in maniera ancora più forte, con i bambini e le loro famiglie problematiche.

Non posso che essere pienamente d'accordo con Franca Olivetti Manoukian quando scrive “il futuro per il lavoro sociale esiste, ma non è già dato. Va costruito con elaborazioni di dati, con ipotesi riferite a interpretazioni sostenibili, con sperimentazioni e co-progettazioni. E questa è una sfida: una sfida sostanzialmente culturale perché implica per i servizi e gli operatori di distanziarsi dalle culture della beneficenza oblativa e delle competenze specialistiche, evitare di rifugiarsi nelle colpevolizzazioni e nei lamenti, nella rassegnazione passiva, per scommettere sulle possibilità di portare pensiero e parola, per concorrere alla costruzione di convivenze sociali nei contesti locali. La sfida è impegnativa per gli operatori, forse soprattutto perché tocca immediatamente capacità/possibilità di modificare le coordinate stesse del proprio lavoro e i rapporti che si hanno con le attese che nei contesti locali e in quelli organizzativi esistono nei propri confronti”³. In queste parole, ve n'è una, che più di tutte le altre, rappresenta il pensiero che accompagna tutta la trattazione seguente e che è l'elemento centrale dal quale sono partita: il cambiamento culturale.

Infatti, di fondamentale importanza risulta l'analisi del cambiamento culturale che ha accompagnato l'evoluzione storica, in Italia, delle politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza, che ha visto l'affermazione di un “welfare bambino”.

Nel nostro Paese si è sviluppata una rinnovata attenzione verso un nuovo soggetto sociale, ovverosia i bambini e i ragazzi, si è reso legittimo considerare i bambini come “cittadini” che, in quanto tali, non possono essere considerati dei soggetti invisibili all'interno del welfare. Le radici di questo nuovo modo di guardare i bambini

sono lontane, si ritrovano in un periodo storico che ha visto lo sviluppo di una normativa specifica, che non è stata però valorizzata nell'immediato ed ha avuto la necessità di trovare successivamente un terreno fertile, per essere completamente compresa ed accettata.

Il cambiamento culturale ha portato ad un nuovo modo di guardare ai bambini che ha generato una stagione propizia di politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso la quale si sono realizzate tante innovazioni (quali, ad esempio, le progettualità avviate con la Legge 285/97), nell'operato quotidiano dei servizi e degli operatori stessi. Le norme e più in generale, gli indirizzi di *policy*, sono quindi riusciti non solo a fare da cornice, ma anche a raccogliere i bisogni esistenti e a rappresentare un punto di riferimento dell'azione concreta. Alfredo Carlo Moro a tal proposito sosteneva che “il nostro impegno non vuole e non può essere meramente accademico e astratto, guardando in vitro al bambino e alle sue esigenze: la ragione della nostra presenza e della nostra opera sta nel tentativo, ambizioso ma non impossibile, di contribuire a far crescere una cultura nuova dell'infanzia e dell'adolescenza, di stimolare iniziative per rendere più accettabile la condizione di vita dei soggetti in formazione e più ordinato l'itinerario di sviluppo verso una sia pur relativa maturità, di consentire una migliore assunzione di responsabilità degli adulti, spesso tanto atoni, nei confronti delle nuove generazioni”⁴.

Inoltre, un altro aspetto relativo al cambiamento culturale è legato alla ricchezza che si genera dal confronto delle esperienze tra gli operatori e dalle loro diversità, intese, sia come diversità di formazione che di attività lavorativa svolta. Questo significa che, solo laddove si costruiscono delle modalità operative, intendendo con queste sia quelle di progettazione delle *policy*, progettazione dei servizi, che di progettazione sul singolo caso, basate su modelli di co-costruzione di sapere, dove risulta necessario confrontarsi con altri soggetti per costruire conoscenza, si rendono effettivi dei miglioramenti e dei cambiamenti culturali. Una comunità quindi di pratiche, ognuna con il suo valore e la sua importanza messa a disposizione dell'altro, per un percorso di condivisione e di crescita. Questo ad esempio, è ben rappresentato dalla modalità di costruzione partecipata auspicata nella stesura dei Piani di zona, di cui tratterò ampiamente nella prima parte di questo documento. Qui basti dire che la sussidiarietà orizzontale rappresenta certo un'innovazione, apportata da una “nuova stagione di politiche”, ma nei fatti ha mostrato tutti i suoi limiti come ha argomentato Ugo De Ambrogio, soprattutto di ordine culturale. Scrive infatti l'Autore, “nella costruzione dei primi piani

di zona si sono, un po' ovunque incontrate difficoltà sul terreno della partecipazione, per ragioni quali la permanenza di culture e pratiche paternalistiche da parte degli amministratori o dei funzionari addetti ai lavori, i vincoli amministrativi troppo stretti (...), l'eccesso di incontri e "tavoli" legato a un moltiplicarsi degli appuntamenti ipotizzati anche a causa dell'esercizio di funzioni di regia spesso deboli e poco autorevoli"⁵.

L'importanza di una norma, non sta tanto nella sua approvazione, quanto nella sua condivisione culturale, nel trovare un terreno fertile entro il quale generare realmente dei cambiamenti, altrimenti assistiamo ad una reiterazione di una caratteristica tipica del nostro Paese, come mette in luce Cristiano Gori, il quale ritiene che "le politiche pubbliche del nostro paese sono caratterizzate – come noto – dal contrasto tra la forte attenzione dedicata all'approvazione delle normative e lo scarso interesse rivolto alla loro attuazione"⁶.

Anche Lucio Strumendo⁷, nel presentare il processo che ha condotto alla realizzazione delle *Linee Guida per i servizi sociali e socio sanitari. L'affido familiare in Veneto*, sottolinea che "alla base di questo lungo e complesso lavoro iniziato nel 2005 vi sono due essenziali presupposti concettuali, ai quali abbiamo cercato di dare un seguito coerente e ragionato. Il primo è dato dalla considerazione che anche ogni avanzamento valoriale e normativo rischia l'irrelevanza e la disillusione retorica se non è accompagnato da procedimenti, risorse, attività, competenze orientate alla effettività e suscettibili di verifica, implementazione e validazione. Insomma, nel lavoro sociale è importante che la legge non sia solo una "icona", ma che per essa si determini una coazione attiva e coerente che coinvolga le culture, le istituzioni, le professioni, la comunità civile solidale, tutte orientate al fare"⁸.

Il cambiamento culturale permette di cogliere l'importanza di *apprendere dall'esperienza*, come ha messo bene in luce Luigina Mortari nel suo libro. L'Autrice ritiene infatti che "a orientare le scelte [nel lavoro degli operatori sociali] non è un sapere tecnico, un *tool kit* disponibile in anticipo e che quindi non si può apprendere attraverso un processo di insegnamento prestrutturato, ma è un'azione riflessiva concepita sul campo e supportata da un sapere che si viene modulando attraverso l'esperienza"⁹. Il sapere che serve all'operatore "non può che essere un sapere ipotetico, al congiuntivo e destinato a una revisione critica continua"¹⁰.

Pertanto, la trattazione seguente si sviluppa avendo sempre presente come filo conduttore l'aspetto culturale. Nella prima parte, dedicata ad una panoramica generale

sul tema delle politiche pubbliche e sociali, lo sforzo è andato verso un inquadramento complessivo della tematica trattata, al fine di fornire una cornice entro la quale muovere delle riflessioni più specifiche, sul tema delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, oggetto del secondo capitolo.

Nella prima parte, infatti, sono stati approfonditi gli aspetti riguardanti, in particolar modo, la programmazione zonale, in modo tale da inquadrare anche i concetti principali necessari per comprendere l'oggetto dei capitoli seguenti, dedicati ai minori in situazione di disagio familiare e accolti nelle comunità o in affidamento familiare ai quali, nel contesto veneto, è stata dedicata una rinnovata attenzione grazie anche ad indicazioni regionali di programmazione territoriale quali, ad esempio, la Delibera 8 agosto 2008, n. 2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*¹¹, oggetto di specifico approfondimento in questo elaborato.

Infine, l'ultima parte è dedicata all'analisi di un *Atto di programmazione sullo sviluppo dei servizi di protezione e cura*, documento che tutte le Aziende Ulss del Veneto sono state chiamate a produrre dalla Delibera menzionata, che doveva entrare a far parte della programmazione zonale. In particolare, partendo dalle indicazioni contenute nella Dgr n. 2416/08 ho costruito una griglia di lettura da applicare ad un atto di programmazione, identificato in quello dell'Azienda Ulss n. 8 di Asolo, Castelfranco, Montebelluna, scelto in quanto è il territorio in cui abito e del quale conosco maggiormente la conformazione territoriale. In realtà l'analisi di questo atto di programmazione mi è servita per fare alcune riflessioni generali sul tema dei minori "in situazione di disagio" e non rappresenta una "valutazione" di una programmazione locale, ma mi ha aiutato ad andare più in profondità, a livello micro, nell'analizzare come, in uno specifico ambito territoriale Ulss, si tratti la materia della programmazione degli interventi legati alla protezione e cura dei minori.

Certamente l'aspetto più significativo della presente trattazione è rappresentato dalla citata Delibera 2416/2008, in quanto ha posto l'attenzione sul tema dei bambini e ragazzi, chiedendo alle varie realtà regionali di impegnarsi a pensare ai bisogni di questi cittadini e a mettere in atto delle scelte di politica sociale più idonee alle loro effettive richieste, coinvolgendo le diverse componenti della società, oltre che gli attori istituzionali. La delibera n. 2416/08 prevede, infatti, che "questo processo di crescita, di estensione di buone prassi di intervento e di omogeneizzazione dei linguaggi è tanto più

fruttuoso in quanto frutto di una elaborazione partecipata, di percorsi di validazione e aggiornamento che vedono coinvolti tutti gli attori del sistema”¹².

Vale la pena qui sottolineare un aspetto particolarmente importante. Gli esiti più concreti ed immediatamente apprezzabili di una progettualità e di una programmazione, sono certamente quelli che si riscontrano a livello operativo-concreto, che, in generale, richiedono ci sia anche a monte un riposizionamento a livello cognitivo. Con questo voglio dire che, certamente gli obiettivi ex ante di questa delibera si sono realizzati, sul piano concreto, attraverso la realizzazione di alcune programmazioni locali specifiche, la definizione di un assetto organico preciso all'interno dei servizi, la costruzione di Linee Guida con un apparato contenutistico definito, preciso, tangibile. A questi obiettivi, poi, spetterà unire un'azione concreta e continuativa per realizzare gli altri obiettivi, sul lungo periodo, della diminuzione delle accoglienze improprie e per valorizzare l'importante strumento dell'affidamento familiare, nelle sue diverse forme, auspicati in più parti dalla Dgr 2416/08. Vi è però un aspetto, altrettanto importante, ma meno immediato. Si tratta di un obiettivo che si vuole raggiungere, attraverso questi indirizzi regionali, che non è immediatamente visibile: un esito cognitivo. Questo è il motivo per il quale ho fatto rientrare tale provvedimento in questa trattazione.

Inoltre, il coinvolgimento attivo degli operatori, nella elaborazione e successiva revisione di Linee Guida e orientamenti regionali, in materia di protezione e tutela¹³, previsto dalla Dgr 2416/2008 è un elemento imprescindibile, che va nella direzione del restituire loro la consapevolezza, di essere attori protagonisti, in quanto portatori di saperi esperienziali e soprattutto, permette di modificare l'accostamento culturale alle problematiche sociali, poiché sono stati stimolati cambiamenti, nel modo di vedere i fenomeni e dunque, nelle rappresentazioni individuali e collettive. E', in realtà, un risultato concreto, perché sappiamo che, un riposizionamento cognitivo, inteso come *modus* diverso di pensare le cose, si potrà tradurre in comportamenti visibili. “Il sociale e il sanitario sono, infatti, campi di grande complessità, sia per la molteplicità e rilevanza delle dimensioni che concorrono a definirli, sia per la varietà e autonomia dei soggetti che vi operano, sia infine per i loro continui mutamenti. Tale molteplicità di soggetti comporta delle difficoltà, ma rappresenta anche una potenzialità e una ricchezza da valorizzare. In questo senso, per l'azione progettuale risulta necessario andare oltre le impostazioni di tipo razionale, che richiedono un forte controllo conoscitivo e operativo, sia dei comportamenti degli attori, sia degli effetti di ogni intervento, per assumere logiche incrementalì, in cui il progetto si specifica, si valuta e

si corregge in corso d'opera, per passi successivi, considerando problemi e azioni nel loro insieme e nelle loro interrelazioni, in una visione in cui la partecipazione diviene una componente essenziale”¹⁴.

Ci sono degli esiti, quindi, legati al “qui ed ora” del fare, dove sono necessari risultati concreti, visibili, ma vi sono anche delle prospettive, di più lungo termine, necessarie per portare avanti un pensiero costruito in un dato momento, per far crescere la cultura dei diritti dei minori ed una comunità sensibile e competente. Ripensare gli esiti delle programmazioni e delle progettazioni, sulla base di queste considerazioni, significa porre al centro dell'attenzione i processi, piuttosto che i prodotti, intesi come risultati finali. La centratura anche sui processi, ribadisce che molto si impara dalle azioni in corso e che, nel momento in cui tali apprendimenti coinvolgono più soggetti e gruppi, essi vanno diffusi, per diventare “sociali”, patrimonio di tutti. Così facendo si produce cultura e si accresce nelle persone un ruolo attivo, le si rende cioè consapevoli che esse non sono solo portatrici di saperi esperienziali, ma anche generative di significati. Infondo, tutto ciò è legato anche al senso del fare cultura, che non è un mero accumulo di conoscenze sterili, ma significa aprire nuovi scenari d'azione, frutto sia dell'impegno dei cittadini e della responsabilità delle istituzioni, che rimangono pur sempre garanti dei diritti dei cittadini, ma che devono essere costantemente sollecitate a fare propri, gli orientamenti maturati nelle esperienze, a “dare peso” alla loro utilità e a rilanciare modelli di lavoro, che riescano ad essere realmente generativi di altri interventi. Per tali motivi, appare assai significativo il continuo rimando, nella Dgr 2416/08, al ruolo centrale anche della stessa famiglia. Inoltre, la delibera citata, in linea anche con le indicazioni della più recente legislazione sulla programmazione sociale, non dimentica di sottolineare, la necessità di coinvolgere le diverse componenti che entrano in gioco, nell'ambito del lavoro sociale.

Allo stesso modo, è possibile fare un parallelismo, con quanto ha messo bene in luce Alfredo Carlo Moro, riprendendo gli assunti della Convenzione dell'89. Infatti, l'Autore ha evidenziato come “essa individua principalmente linee di sviluppo ed evidenzia bisogni che devono trovare appagamento in uno sforzo collettivo di riflessione e di impiego. [...] La Convenzione non impegna solo il politico o il giurista: ogni persona che abbia occasione di occuparsi di un itinerario formativo, ogni agenzia di socializzazione, ogni settore che concorre alla costruzione di una personalità giovanile devono sentirsi chiamati in causa dal documento dell'ONU e devono lasciarsi “compromettere” nella tensione ideale che traspare dal testo approvato. [...] per

comprendere come il testo non enunci solo precetti giuridici ma indichi una pedagogia dello sviluppo umano che necessariamente coinvolge e fa appello a ogni persona”¹⁵. La Convenzione non è una mera enunciazione sterile di diritti, ha la necessità di trovare un terreno fertile, una cultura dell’infanzia che coinvolga tutta la società e che promuova la crescita e lo sviluppo dei “cittadini in crescita”, così come le indicazioni regionali contenute nella Delibera di Giunta Regionale del Veneto n. 2416/08.

L’analisi di questo documento regionale, mi ha continuamente riportato alla mente l’importanza di sviluppare una cultura propizia ai diritti dell’infanzia, per vedere realmente affermati i diritti dei “cittadini in crescita”, per non rendere vani gli sforzi degli operatori e dei servizi stessi e per non rendere sterili, i percorsi di programmazione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza.

In questo senso, le *Linee di indirizzo regionali* (di cui alla Dgr 2416/08), hanno la necessità di trovare un “terreno fertile”, per non rimanere un’occasione mancata. Ci vogliono, come sempre, delle buone teste pensanti, a tutti i livelli di governo e a tutti i livelli operativi. In generale, quindi, solo se vi sono delle realtà che sanno comprendere la portata di tali strumenti è possibile realizzare quel salto culturale, al quale le indicazioni programmatiche regionali, hanno ambito con tale documento.

Vorrei concludere questa introduzione con una frase di Alfredo Carlo Moro, che racchiude il senso dell’importanza che ho voluto dare all’aspetto culturale, nella produzione e realizzazione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza: “una comunità non cresce se tutti i suoi membri non si sentono impegnati nella costruzione comune”¹⁶.

PARTE I

LE POLITICHE PUBBLICHE E SOCIALI: UN FENOMENO COMPLESSO

CAPITOLO 1

LE POLITICHE PUBBLICHE E SOCIALI

“Studiare le politiche pubbliche significa porre al centro della ricerca le specifiche azioni intraprese dalle autorità pubbliche per affrontare, rinviare o eludere i problemi sorti in un determinato ambito”.
(Capano-Giuliani, *Dizionario di politiche pubbliche*)

1.1. Le politiche pubbliche.

Le scienze delle politiche pubbliche – *policy sciences* – sono parte di quelle discipline e approcci che sono emersi negli Stati Uniti a partire dal secondo dopoguerra come critica agli studi finalizzati alla ricerca della migliore forma di governo per i cittadini e a quelli che miravano alla conoscenza empirica delle istituzioni di governo. Assieme agli studi a livello micro sul comportamento umano e sulla psicologia dei cittadini, degli elettori e dei leader politici e agli studi sulla natura dei sistemi politici, emerse una nuova disciplina avente come oggetto di studio le attività di governo nella loro progettazione e realizzazione.

Quando si affronta il tema delle politiche pubbliche, uno dei primi aspetti da considerare è che esistono una molteplicità di politiche pubbliche. Se si parte, infatti, dalla domanda: “su che scala?” possiamo individuare politiche su scala europea, nazionale, regionale o locale. Altra domanda dalla quale si può partire, per definire cosa sono le politiche pubbliche, può essere quale argomento trattano, identificando, quindi, una politica come ambientale, del lavoro, della famiglia, dei trasporti, della salute, etc.

Possiamo definire le politiche pubbliche anche partendo da ciò che hanno in comune e a tal proposito, Thomas Dye le definisce come “qualsiasi cosa il governo scelga di fare o di non fare, perché e con quali conseguenze” (Thomas Dye, 1972). In questo caso il Governo è l’attore che decide nel processo di *policy making*. Quindi una politica è pubblica in quanto indica un provvedimento, che non è inteso in termini legali, preso da organi di Governo. Inoltre l’aspetto della scelta del fare o del non fare è legato ad una politica pubblica che rimanda alla decisione da parte del Governo di intraprendere un corso di azione o meno e quindi, secondo questa interpretazione, anche la “non-decisione” risulta essere una scelta.

Altra definizione di politica pubblica possiamo riprenderla da William Jenkins il quale ritiene si tratti di “un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro conseguimento all’interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere decisioni”¹⁷. Secondo questa definizione la politica pubblica è l’esito di un’attività decisionale, è quindi un processo che comprende più decisioni. Spesso i problemi di politica pubblica implicano la presa di una serie di decisioni e la presenza di una molteplicità di attori impegnati nel decidere. La capacità di prendere delle decisioni è vincolata, a seconda del contesto, da fattori interni (mancanza di risorse) o esterni (l’ambiente internazionale). Vi è infine, secondo questa definizione di Jenkins, la presenza di uno scopo verso cui finalizzare l’azione di governo e rispetto al quale valutare l’efficacia di quest’ultima.

✓ Che cos’è il Ciclo di politica pubblica o policy cycle? Il ciclo di politica pubblica è essenzialmente tutto ciò che accade dal manifestarsi di un problema fino alla conclusione della politica pubblica che lo riguarda. Un modello ormai standardizzato di ciclo per le politiche pubbliche è il seguente: Inserimento nell’agenda (identificazione del problema), Formulazione della politica, Decision-making, Implementazione della politica, Analisi e valutazione della politica che significa continuare o terminare la politica).

William Dunn, invece, vede la politica pubblica come “la risposta a un problema percepito come pubblico”¹⁸, mentre James Anderson come “un certo corso di azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico interesse”¹⁹. Secondo quest’ultima definizione vi è la presenza di molteplici gruppi di attori e decisori appartenenti a diverse organizzazioni governative e la politica pubblica è vista come la risposta data ad un problema.

Secondo la definizione di Ferrera il “welfare state è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sociale sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l’altro specifici diritti sociali, nel caso di eventi prestabiliti, nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria” (Ferrera, 1993).

Gloria Regonini definisce le politiche pubbliche come “un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che, nonostante questi sfasamenti, possono essere ricondotti ad un tratto comune: sono tentativi messi in

atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento²⁰.

Quindi in definitiva le politiche pubbliche non sono né leggi, né procedimenti amministrativi, in quanto questi sono dei fenomeni oggettivi (li possiamo leggere, prendere in mano, seguono percorsi ben definiti e sono raccolti in appositi volumi) mentre le politiche pubbliche no.

Le politiche pubbliche non sono nemmeno dei programmi ordinati, sequenze guidate da un'ideologia o da un progetto complessivo.

Le politiche pubbliche hanno, inoltre, carattere intenzionale in quanto rappresentano l'esito delle intenzioni dei decisori, includono anche effetti imprevisti delle azioni intenzionali, sono delle categorie analitiche che rimandano all'analisi di un analista. La politica pubblica non esiste in astratto, bensì è una costruzione che opera l'analista sulla base del materiale esistente (leggi, atti, discorsi, atteggiamenti, silenzi). Inoltre le politiche sono "pubbliche" perché le decisioni sono prese dalle autorità di governo e perché esse sono rivolte a dirimere problemi collettivamente percepiti per i quali si preferisce ricorrere all'azione dell'autorità pubblica.

Pare opportuno fare qui anche una riflessione su come le politiche pubbliche creino dei discorsi sui problemi e sulle priorità in una società data e sui soggetti portatori di quei particolari problemi. Infatti, le politiche pubbliche possono essere considerate anche come un derivato del discorso pubblico per mezzo del quale vengono creati i valori, le norme, le cornici di senso all'interno delle quali i concetti presenti nelle politiche trovano significato.

Ciò ci fa comprendere quanto complesso sia il tema delle politiche pubbliche e quanto complicato sia il loro studio. Se si pensa infatti che il Welfare State ha costruito negli ultimi cinquant'anni discorsi che hanno generato norme e valori, linguaggi e conflitti, organizzazioni, culture e pratiche sociali si comprende l'ampia portata di tale fenomeno e da quante sfaccettature sia composto. Le politiche pubbliche dei diversi sistemi di welfare hanno creato e creano, con il loro linguaggio, delle categorie sociali investite di valore o disvalore. A modellare le politiche di welfare concorrono rappresentazioni sociali e prodotti dell'immaginario collettivo. Pertanto è necessario nell'analizzare una o più politiche tenere in considerazione il fatto che attraverso le politiche sociali passano pregiudizi, stereotipi, miti e archetipi.

Lavinia Bifulco in *Le politiche sociali*, affronta il tema del cambiamento delle politiche sociali dei paesi che entrano a far parte dell'Unione Europea. L'Autrice mette in luce come vi sia la tendenza a creare dei riferimenti concettuali comuni, tra i diversi paesi, che permettono di identificare un problema come tale.

Secondo l'Autrice c'è oggi l'esigenza di costruire una visione comune a livello politico fra i diversi paesi che porta a riaffrontare concetti quali i valori e le finalità delle azioni e delle politiche sociali da attuare. Bifulco, quindi, sottolinea l'importanza di "mettere a fuoco la dimensione culturale – cognitiva e normativa – delle politiche sociali; detto altrimenti, la loro dimensione istituzionale, nella direzione tracciata dai diversi filoni di studio che della vita sociale concettualizzano e analizzano le cornici di significato che la fissano e la mettono in forma"²¹. Ciò, come mette in evidenza l'Autrice, dimostra come le politiche sociali abbiano come fondamento delle scelte, delle istituzioni e delle azioni precise di giustizia sociale e pertanto le politiche sociali avviano dei processi di costruzione sociale attraverso i quali si determinano i soggetti che beneficeranno di alcuni programmi, la classificazione dei problemi, la definizione delle azioni migliori da mettere in atto, etc.

Rispetto all'importanza della dimensione culturale nello studio delle politiche pubbliche, anche Borzaga e Fazzi in *Manuale di politica sociale*, mettono in luce come tra le diverse variabili che entrano in gioco nei processi di cambiamento delle politiche sociali vi siano anche le culture e le tradizioni. Infatti, secondo i due Autori, i processi di trasformazione sono influenzati dalle tradizioni, dalle culture e dalla storia dei sistemi di politica sociale nazionale. "I sistemi nazionali di welfare si sono sviluppati seguendo storie, tradizioni e processi molto differenziati che hanno abituato le opinioni pubbliche e i governi nazionali ad attribuire rilevanza a certi problemi più che ad altri. Nonostante si rilevi un diffuso sostegno alle misure di protezione sociale, si sono venute a formare vere e proprie culture nazionali del welfare che influiscono in modo non secondario sulla definizione delle priorità delle agende politiche e sul significato attribuito dall'opinione pubblica ai diversi problemi"²².

Come messo in luce da Vivien Schmidt il successo di un discorso pubblico è legato alla sua capacità di adempiere a "funzioni ideative, che comprendono l'elaborazione (funzione cognitiva) e la giustificazione (funzione normativa) di idee di policy. In particolare sul piano cognitivo il discorso pubblico disegna, in primo luogo e soprattutto, i lineamenti generali di un programma di politica pubblica che possa servire come guida per l'azione mentre perché un programma di politica pubblica venga

accettato occorre che il discorso (...) assolva anche una funzione normativa, giustificando quel programma in termini di valori sottostanti alla comunità politica, all'economia, al welfare e alla democrazia"²³.

Se si guardano le riforme delle politiche sociali che si sono realizzate nel corso degli anni Novanta nei paesi europei, che hanno posto al centro l'esigenza di ridurre la dipendenza dal welfare state e di puntare sul ruolo del mercato, quale soggetto capace di regolare le politiche sociali, si nota come tali riforme delle politiche sociali non si siano attuate solo sulla spinta di evidenze tecniche e dalla constatazione che le soluzioni fino ad all'ora messe in campo non erano più in grado di rispondere a nuove problematiche e a nuovi assetti delle società post moderne. Le riforme sono state generate dalla messa in discussione di valori come quello di giustizia sociale, di cittadinanza, del ruolo dello Stato, capisaldi in passato della cultura delle nazioni moderne, in particolare di quelle europee. Oggi come allora, i governi nazionali sono chiamati a rispondere ai bisogni sociali, coniugandoli con le esigenze di contenimento dei costi e razionalizzazione della spesa sociale, con la necessità di ridefinire e mantenere saldi dei valori che sono alla base di una democrazia.

Per capire l'importanza dell'aspetto culturale nella determinazione di ciò che i Servizi sono e producono si può prendere in considerazione il concetto di *discorso di policy*. Parliamo di *discorso di policy* per riferirci al discorso che emerge da uno o più testi di rilevanza pubblica in relazione ad un problema di policy sì che un problema percepito come rilevante per la collettività sia affrontato da un soggetto pubblico istituzionale.

Il discorso di *policy* che viene prodotto nell'ambito della pubblica amministrazione e i *frames* ai quali fa riferimento, di volta in volta, ha come effetto di definire un'organizzazione della struttura amministrativa ed una definizione delle procedure ed interventi che porteranno, in seguito, le politiche a prendere una certa strada e ad avere determinati effetti piuttosto di altri. Questi atti non daranno vita solo alle conseguenze dirette delle norme e delle decisioni prese, ma produrranno anche degli effetti, cioè andranno ad attribuire dei riconoscimenti, ad implementare alcuni schemi cognitivi impliciti, a riconoscere alcuni valori piuttosto di altri, a fare riferimento ad alcune rappresentazioni sociali e *frames*.

Pertanto nelle moderne democrazie occidentali è molto difficile che si crei quello spazio autonomo nel quale il discorso, legato alle esperienze individuali e quindi al privato, sia in grado di definire e fare pressione sulle azioni piuttosto che subirle. Un

tempo “le parole potevano essere usate, infatti, per nascondere intenzioni oltre che per svelare delle realtà, ma non veniva ancora concepita l’idea che le parole potessero essere usate per creare intenzioni e soprattutto per creare realtà”²⁴. In passato i discorsi servivano a conferire o modificare i valori attraverso la discussione, mentre oggi i discorsi determinano dei valori in maniera univoca. Ciò che si modifica in maniera emblematica è che i discorsi non sono più in grado di modificare le azioni e le decisioni in ambito politico, ma influenzano fortemente la sfera sociale. I discorsi divengono essi stessi delle azioni. Nella società attuale, quindi, ha una grande importanza l’ordine simbolico in quanto l’azione sociale è determinata dalla capacità della società attuale di produrre delle immagini di sé, come sottolinea Alberto Melucci²⁵. Secondo l’Autore infatti il discorso fornisce ai soggetti le risorse per la costruzione della loro identità e simultaneamente ne stabilisce i limiti. Infatti viene messo a disposizione dei soggetti un potenziale che permette loro di agire e di dare senso a ciò che fanno fissando, però, anche dei confini. Il discorso e le sue forme linguistiche, determinano la società e le relazioni sociali. Quindi Melucci sviluppa la concezione secondo la quale vi è una natura ideologica dei costrutti discorsivi i quali sono sempre legati alle relazioni umane e forniscono alle persone il linguaggio per rappresentarsi e per nominare tali relazioni.

Mary Douglas afferma che le istituzioni, considerate come insieme di credenze, valori e pratiche, strutturate in un modello consolidato, operano e pensano a partire da strutture discorsive che non sono naturali, ma costruite (elaborazioni discorsive) e producono effetti reali. Le istituzioni procedono per classificazioni, creando così un mondo e delle rappresentazioni di esse con dei confini precisi; così facendo danno significato alle cose, permettendo all’individuo di orientarsi. Le politiche pubbliche sono iniziative volte a distribuire e redistribuire valori tra soggetti. Vi sono enunciati di tipo “normativo”, che creano cose, non si limitano a descriverle come sono nella realtà.

Secondo H. Arendt il discorso pubblico è l’attività politica per eccellenza costituita da un insieme di azioni comunicative che implica la presenza di uno spazio intermedio tra pubblico come sede del potere e privato. E’ lo spazio della parola.

Van Dijk definisce la *Critical Discourse Analysis* come “un tipo di analisi del discorso che studia soprattutto il modo in cui l’abuso di potere, la supremazia e l’ineguaglianza sono messi in atto, riprodotti e rafforzati per mezzo di testi scritti e orali nel contesto politico e sociale”²⁶.

Secondo Foucault è il linguaggio che definisce i propri oggetti e li porta al livello della conoscenza. Pertanto non esiste un soggetto pensante che si colloca prima

del discorso, ma è il discorso che determina le condizioni in base alle quali si realizza la parola. Per Tolson il discorso, per mezzo dei suoi concetti e delle sue tecniche, le sue relazioni di potere, costruisce i propri oggetti, cioè la sua particolare visione della realtà.

I discorsi, quindi, hanno alla base una determinata concezione e visione della realtà: un'ideologia. Si tratta di schemi di interpretazione della realtà che determinano delle attitudini rispetto alla realtà che sono comuni alle persone che appartengono allo stesso gruppo e che si sviluppano e manifestano proprio nei discorsi di quel dato gruppo.

Van Dijk rileva come le interazioni tra individui vengano interpretate da parte dei soggetti, in base al loro sistema cognitivo individuale il quale è costituito sia da conoscenze individuali e rappresentazioni soggettive, sia da rappresentazioni sociali, ossia ideologie condivise con il resto del gruppo di appartenenza. Ogni discorso rispecchia entrambi questi livelli.

La prospettiva funzionale di Halliday si fonda sull'idea che il sistema del linguaggio è strutturato in modo tale da permettere delle modalità di creazione del significato adatte a scopi diversi.

Pertanto, per capire il senso concreto che viene dato ad un testo è necessario analizzare sia gli usi figurati del linguaggio che le sue diverse componenti implicite.

Secondo March e Olsen: "I racconti forniscono interpretazioni e spiegazioni dei fatti; rendono possibile immaginare le azioni degli attori e interpretarne le conseguenze; ci aiutano a formulare giudizi storici e a mettere l'azione individuale in un certo contesto; contribuiscono a rendere meno ambigua la definizione di una situazione, il significato di particolari ruoli e identità e dei comportamenti ad essi associati"²⁷.

Quindi ciò che si realizza in politica è legato al modo di rappresentare la realtà nei racconti sociali. In maniera più generale si può quindi affermare che dietro ad un discorso vi è sempre una determinata rappresentazione sociale.

Interrogarsi sul rapporto tra politiche pubbliche e discorso significa interrogarsi sul rapporto tra parole e azioni nella vita pubblica. Il motivo per cui le politiche sociali creano e incorporano dei discorsi è che sono collegate a determinati contenuti dell'immaginario collettivo. Castonadis li chiama "significati immaginari sociali centrali" i quali continuano a intervenire nel modificare i significati sociali pre-esistenti. Ciò va di pari passo con l'evoluzione delle *issue* e dei valori di una società, così come la formazione delle identità degli individui e della società stessa.

Attraverso i suoi regolamenti, leggi, decreti, l'apparato amministrativo introduce nella vita quotidiana di ogni individuo concetti, termini e categorie che pervadono la

sfera pubblica. Le politiche pubbliche di welfare creano con il loro linguaggio categorie sociali investite di valore e disvalore. Tali politiche sono veri e propri discorsi, enunciati pubblici intorno a temi quali la razza, il genere, l'etnicità, la maternità, l'infanzia, i sentimenti e la morale. Il discorso del welfare nasce dalle politiche del welfare, i suoi enunciati primari sono impliciti e sottintesi.

Infatti, secondo Mancini, “più le società accrescono la loro capacità di intervento su di sé e sulle proprie relazioni sociali, più la rappresentazione della loro azione diventa costitutiva dell'azione sociale stessa”²⁸.

Quindi per comprendere la società attuale è necessario porre l'attenzione sulle sue manifestazioni discorsive.

Lo Stato Sociale produce discorsi pubblici vale a dire quel “dialogo sociale tra individui, gruppi di interesse, movimenti e istituzioni, attraverso il quale vengono definiti i problemi di politica pubblica, vengono formulate le agende, sono assunte le decisioni e sono intraprese delle azioni”²⁹.

Nella società della comunicazione virtuale o sfera pubblica mediatizzata per dirla con Habermas, la capacità delle rappresentazioni sociali di influire nel discorso pubblico, di produrre effetti sugli individui e l'ordine sociale è maggiormente potenziata.

Analizzare le politiche pubbliche significa quindi analizzare le pratiche dell'agire collettivo.

L'approccio che ho voluto utilizzare per dare una definizione delle politiche pubbliche vuole tenere in considerazione soprattutto l'aspetto culturale e dell'immaginario collettivo entro i quali le politiche trovano senso e si realizzano influenzando la realtà esistente con le loro interpretazioni ed allo stesso tempo ne sono influenzate mediante la rielaborazione ed applicazione che i diversi soggetti chiamati in causa ne fanno.

E' certamente un focus complesso quello dal quale sono partita, che vuole sottolineare quanto importante sia informare, far crescere la cultura, dialogare e rendere partecipi le persone per metterle realmente nelle condizioni di comprendere i veri significati che sottendono alle scelte politiche e realizzare quali siano i contenuti che queste veicolano, ma soprattutto per pretendere un riconoscimento dei propri diritti e per essere parte attiva nel portare avanti le politiche che vanno in questa direzione.

Anche nel caso della mia analisi, legata alla programmazione delle politiche a favore dei minori, storicamente non sempre si sono intese allo stesso modo le problematiche relative ai minori; non si è guardato al mondo dei bambini considerandoli

sempre come dei cittadini, come una risorsa sulla quale investire in vista di un prossimo futuro, non sempre si sono realizzate delle politiche che puntavano alla centralità dei bambini come soggetti in divenire, ma più spesso sono stati visti come delle proiezioni degli adulti. Vi sono stati però momenti storici caratterizzati per una maggiore attenzione ai bambini e ai ragazzi che hanno visto una maggiore sensibilità e cultura nella società e hanno determinato delle politiche per l'infanzia che hanno valorizzato una visione del bambino come persona, una cultura della solidarietà e del proficuo rapporto intergenerazionale, una cultura di attenzione nei confronti delle generazioni più giovani per percepirne le esigenze e per dare risposte esaustive alle sue pressanti domande il più delle volte non verbalizzate, una cultura del rispetto della persona del bambino e della sua identità originaria.

1.2. L'analisi delle politiche pubbliche.

L'analisi delle politiche pubbliche si occupa di ciò che viene definito con il termine inglese *policy* ovvero sia le linee di azione per far fronte ad un problema di tipo collettivo e non le relazioni fra governanti, leaders di partito, elettori che nascono dalla ricerca di consenso o di potere che rientra in ciò che viene definito con il termine inglese *politics*. Questi due significati rientrano nel termine di politica, ma quando si parla di analisi delle politiche pubbliche l'oggetto di analisi sono le *policy*. Il termine "pubbliche" sta ad indicare un impegno che coinvolge la collettività nel senso di attivismo, di impegno dei cittadini.

Studiare le politiche pubbliche significa porre al centro della ricerca le specifiche azioni intraprese dalle autorità pubbliche per affrontare, rinviare o eludere i problemi sorti in un determinato ambito.

Pur differenziati al loro interno da specifici e ben distinti approcci metodologici, gli studi delle politiche pubbliche hanno in comune alcune caratteristiche basilari:

- l'unità fondamentale è costituita da uno specifico problema di pubblica rilevanza. Gli elementi centrali della ricerca sono le caratteristiche della situazione da modificare, le decisioni o le relazioni non intenzionali degli attori, le risorse, le loro difficoltà. La soluzione di tali problemi avrà effetti su fasce ampie di popolazione e non solo su chi ha contribuito ad adottare la politica oggetto di analisi. "Adottare una prospettiva orientata all'analisi delle politiche pubbliche significa cogliere le qualità relazionali dei fattori che intervengono nella gestione di un problema collettivo"³⁰;

- il carattere interdisciplinare: allo studioso di una politica pubblica è richiesta la capacità di capire e di integrare gli specifici punti di vista degli attori, il che può richiedere l'apporto di conoscenze proprie delle discipline di economia, di diritto, di scienza politica di statistica, di teoria delle organizzazioni;

- il riconoscimento del carattere convenzionale della delimitazione del campo di indagine. I confini di una politica pubblica non sono evidenti, definiti o scontati. Tendenzialmente ogni problema di *policy* può avere agganci e sovrapposizioni con molti altri settori; delimitare il campo di indagine è dunque una scelta del ricercatore sulla base di criteri ben esplicitati;

- la molteplicità dei filtri utilizzati per selezionare i fatti significativi nella ricostruzione di una data politica pubblica. Allo studio della documentazione formale si è aggiunto anche l'attenzione sugli atti da parte delle amministrazioni e delle organizzazioni degli interessi.

Studiare una politica pubblica significa, quindi, porsi delle domande, in base alle quali varia il focus della ricerca. Ad esempio, se si analizza chi è il decisore di una determinata politica si realizza uno studio degli attori di *policy*, oppure se si studia come vengono prese le decisioni si realizzerà uno studio delle caratteristiche del processo decisionale; allo stesso modo, se ci si sofferma sulla domanda: “quando?” si farà attenzione alle diverse fasi del ciclo di *policy*, se, invece, la domanda della ricerca sarà legata al “dove” si studierà il contesto istituzionale e le sue regole. Infine se si considererà il “che cosa?” si indagherà il contenuto della politica pubblica in termini di costi e benefici, di paradigma e schema cognitivo.

✓ Chi sono gli attori di *policy*? Gli attori del processo di *policy* possono essere sia individui che gruppi e quando sono coinvolti in una particolare area di *policy* si definiscono collettivamente un “policy subsystem”, ambito in cui gli attori discutono argomenti riguardanti le politiche, cercano di ottenere consensi e negoziano al fine di ottenere il loro interesse. Nel processo di interazione reciproca, gli attori spesso rinunciano ai loro scopi oppure li modificano in cambio di concessioni da parte degli altri membri del loro sub system. Il numero degli attori che costituiscono un policy subsystem e che partecipano al processo di *policy* è infinito. L'appartenenza degli attori varia a seconda della nazione, sfera o settore di *policy* e cambia nel tempo. Gli attori di *policy* appartengono all'apparato statale e alla società mentre la loro identificazione e i loro ruoli sono oggetto di indagini empirica e non sono dati a priori. Gli attori possono essere raggruppati in cinque categorie: funzionari elettivi (membri dell'esecutivo e degli organi legislativi) funzionari nominati (o definiti in maniera collettiva “burocrazia” o apparati burocratici), gruppi di interesse, organizzazioni di ricerca (ricercatori che lavorano nelle università o nei *think tanks* i quali sono delle organizzazioni

indipendenti impegnate in una attività multidisciplinare finalizzata a influenzare le politiche pubbliche), mezzi di comunicazione di massa. In una posizione intermedia fra stato e società si collocano altri due attori: elettori e partiti politici.

Negli ultimi trent'anni un cambiamento intervenuto nell'ambito dello studio delle politiche pubbliche è l'aver realizzato che vi sono molti più fattori significativi nell'identificazione di una politica pubblica: non solo la legislazione, ma tutti gli atti che sono in grado di produrre delle conseguenze che abbiano una rilevanza collettiva e non solo atti realizzati dal soggetto pubblico, ma anche quelli che sono intrapresi da singoli o associazioni.

Studiare le politiche pubbliche vuol dire collegare tra loro i diversi eventi che riguardano uno stesso problema di rilevanza collettiva, saper adottare un approccio dal basso verso l'alto (bottom up), che fa tesoro delle informazioni derivanti dall'eterogeneità delle variabili in campo e avere la consapevolezza che i processi decisionali hanno un ciclo, che non esiste un modello che vada bene per tutti i problemi pubblici, ma bensì che ogni problematica ha la sua natura che va analizzata. In un contesto di studio caratterizzato da così elevata complessità, devono essere presi in considerazione anche elementi non ipotizzati a priori e che invece possono verificarsi (da qui l'esigenza di adottare delle modalità incrementalì di programmazione delle politiche), affrontare oltre che le modalità con cui una politica viene attuata anche il significato che essa ha per la collettività e le conseguenze che ha determinato, significa porsi in maniera critica nei confronti di una politica cercando di indagare anche significati sottesi o contrastanti che porta con sé.

Lo studioso di *policy*, pertanto, deve saper porsi in un'ottica di valutazione dei processi decisionali, dei risultati e del tipo di impatto che essi determinano sulle persone. David Nachmias, uno studioso influente di valutazione delle politiche, definisce la loro valutazione come "l'esame obiettivo, sistematico ed empirico degli effetti delle politiche e dei programmi pubblici attuati sui loro destinatari, nei termini degli scopi che ci si era prefissi di raggiungere"³¹. Lo studio della valutazione delle politiche è il regno dell'approccio razionale e questa definizione di Nachmias lo mette bene in luce, poiché sottolinea come l'esame degli effetti di una politica sul raggiungimento degli obiettivi debba essere obiettivo, sistematico ed empirico. Va comunque sottolineato come nel campo delle politiche pubbliche i fini spesso non sono dichiarati in modo così esplicito da scoprire se, e fino a quale punto, siano stati raggiunti. A ciò si aggiunge

anche la difficoltà di stabilire gli standard attraverso cui valutare il successo di una politica nell'affrontare richieste soggettive e problemi formati nella società.

Risulta quindi abbastanza evidente quanto sia necessario avere una adeguata preparazione e possedere gli strumenti opportuni per realizzare uno studio davvero efficace sulle politiche anche se sviluppare misure adeguate ed accettabili per la valutazione delle politiche è un compito difficile e controverso e spesso alcuni analisti ricorrono a concetti assai sfumati, come successo o fallimento, nel concludere le loro valutazioni. Ingram e Mann a tal proposito ritengono che “il fenomeno del fallimento [delle politiche] non è così semplice né così certo come alcuni studiosi di *policy* e di politica contemporanei ci vorrebbero far credere. Successo e fallimento sono concetti sfuggenti, spesso fortemente soggettivi e riflettono gli obiettivi dell'individuo, la sua percezione del bisogno e forse anche la sua disposizione psicologica verso la vita. Sembra la vecchia storia di chiedere a due persone diverse quanta acqua c'è nel bicchiere per ricevere risposte che sembrano riflettere due diverse disposizioni d'animo – uno dice mezzo pieno e l'altro mezzo vuoto”³².

La stessa condizione, quindi, può essere interpretata in modi diversi a seconda di chi valuta e perché lo fa, senza possibilità di stabilire chi abbia ragione e chi no. Ciò quindi mette in luce la necessità di riconoscere chiaramente i limiti dei processi di valutazione pur essendo il più possibile razionali. Forse il maggior beneficio che si trae da un processo di valutazione delle politiche non è legato tanto agli esiti da esse direttamente generati, ma piuttosto i processi di apprendimento che le accompagnano.

E' infatti interessante guardare come gli attori di *policy* sono influenzati dalle politiche e come essi stessi apprendano dalla valutazione e siano quindi portati a modificare, di conseguenza, le loro posizioni. Gli stessi attori di *policy* che sono chiamati a fare valutazione costantemente, traggono da essa conclusioni rispetto ai mezzi ed agli obiettivi delle politiche pubbliche. Parte integrante di questo processo è la discussione, il dibattito e la persuasione che avviene costantemente tra gli attori di *policy*.

1.3. Le politiche sociali.

Qui si è scelto di intendere le politiche sociali in maniera separata rispetto alle politiche pubbliche in materia di welfare, in quanto vi sono diversi attori che contribuiscono alla costruzione delle politiche di protezione sociale.

Infatti oltre allo Stato vi sono il mercato, la famiglia ed il terzo settore che svolgono in particolare funzioni molto rilevanti per assicurare il benessere e la tutela sociale. Lo studio delle politiche sociali implica quindi necessariamente un'analisi del complesso sistema di interazioni che legano lo Stato a ciascuno di questi soggetti. “Un approccio che non distingue analiticamente tra politiche sociali e politiche pubbliche rischia infatti di produrre una ipersemplicificazione delle variabili che permettono di interpretare il modo attraverso il quale vengono costruiti e sono affrontati i temi di politica sociale e sono individuate e prendono forma le soluzioni che le varie società adottano per fornire ad essi risposta”³³.

Definire cosa siano le politiche sociali non è molto semplice in quanto l'oggetto, i destinatari, le azioni e gli obiettivi di ciò che viene genericamente indicato come politica sociale può modificarsi e cambiare nel tempo e da un caso, oggetto di analisi, ad un altro. Inoltre le condizioni, i processi e gli esiti delle azioni politiche che sono rivolti ad affrontare i problemi sociali costituiscono parte dell'oggetto delle politiche sociali, ma non indicano completamente il loro contenuto. Pertanto come sostengono anche Fazzi e Borzaga “lo studio della politica sociale richiede dunque un approccio il meno possibile normativo e il più possibile orientato a capire le dinamiche – politiche, economiche e sociali – che permettono di interpretare il modo attraverso il quale le istituzioni esercitano il proprio potere per individuare, rappresentare e fornire risposta a condizioni considerate di volta in volta come problemi e bisogni sociali”.³⁴

La politica sociale è costituita di azioni e di programmi, che mirano principalmente a produrre benessere e tutela sociale, ovvero a dare risposta a diversi problemi della società, che possono essere di tipo assistenziale, sanitario, previdenziale, del lavoro, etc. risultando così un insieme di interventi intrecciati tra loro che toccano settori diversi e talvolta anche molto diversificati quali, ad esempio, la prevenzione la promozione della salute, l'assistenza o l'inserimento lavorativo. Tali settori sono però strettamente connessi e questo porta ad assumere un approccio di studio delle politiche sociali multisettoriale e multidisciplinare.

Gli attori delle politiche sociali, come ben evidenziato da Fazzi e Borzaga, sono quindi lo Stato, il mercato, la famiglia e il terzo settore. Questi ultimi tre soggetti svolgono delle funzioni molto importanti per garantire il benessere e la tutela sociale delle persone e lo studio delle politiche sociali non può esimersi dall'essere un'analisi delle relazioni che si instaurano tra essi e lo Stato. Il welfare, che è appunto quell'insieme di condizioni che producono benessere e tutela sociale, è l'esito, secondo

gli Autori, delle interazioni che si instaurano e si modificano storicamente tra questi diversi attori. Risulta quindi necessario fare una distinzione tra politiche sociali e politiche pubbliche per poter capire come una società si organizza per affrontare e dare risposta ai problemi sociali.

Nell'analizzare una politica sociale è importante anche non guardare solo ad un singolo programma che viene realizzato in un preciso momento storico, è opportuno adottare un'ottica che guarda alle molteplici possibilità di funzionamento delle diverse azioni di *policy*. Ciò permette di tenere sempre presente la complessità e l'interazione esistente tra i diversi programmi implementati e gli strumenti utilizzati per realizzarli con il risultato che si avrà un'analisi o una progettazione, di interventi di *policy*, efficace ed efficiente. Nel merito degli obiettivi di una politica sociale, va sottolineato che essi sono sempre molteplici, a volte complementari e talvolta anche in contrasto tra di loro.

Una politica sociale può quindi essere utilizzata per rispondere a problematiche molto diverse ed è per questo che essa risulta essere uno strumento molto flessibile. “Gli obiettivi a cui sono rivolte le politiche sociali non sono mai ad esse implicite, ma appaiono come il risultato di complicati mix di scelte tecniche e politiche da cui dipendono gli indirizzi di policy concretamente praticati”³⁵.

Risulta interessante e assai significativo, nell'analisi di una politica sociale, vedere come spesso gli obiettivi iniziali di una politica non combacino perfettamente con gli esiti concreti della stessa. A volte vi possono essere dei risultati inaspettati, oppure il raggiungimento di obiettivi che non si erano nemmeno previsti inizialmente o che non si pensava di raggiungere con quel dato programma, ma con altri.

Nella terza parte di questa trattazione, verrà analizzata una politica realizzata nella Regione del Veneto con la Delibera 8 agosto 2008, n. 2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*³⁶ e l'atto di programmazione delle politiche a favore dei minori, progettato in un contesto territoriale del Veneto. Si vedrà come per affrontare un problema siano programmate azioni differenti tra di loro. Ciò proprio ad indicare che le politiche sociali sono strumenti flessibili, ma anche che esse non hanno mai degli obiettivi prestabiliti per i quali vengono messe in atto, ma sono strettamente legate agli indirizzi di *policy* che le sottendono e comunque alla realtà concreta nella quale vengono attuate.

Come già detto in precedenza, se si vuole affrontare lo studio delle politiche sociali, si devono considerare i quattro attori del welfare. Infatti, oggi, il welfare è

costituito dall'apporto che ognuno di questi soggetti dà alla risoluzione delle diverse problematiche e ai bisogni della società moderna.

Ciò appare chiaramente anche dall'analisi dei Piani di Zona e atti di programmazione realizzati in Veneto, in particolare per quanto attiene la tematica dei minori. Infatti, gli interventi e i programmi che vengono studiati per affrontare le difficoltà dei minori vedono non solo il coinvolgimento delle strutture dell'apparato statale, quali, ad esempio, i Centri per l'affido e la solidarietà familiare³⁷, il Servizio di neuropsichiatria infantile, il Servizio di protezione e cura, etc., ma anche e soprattutto il terzo settore (o settore non profit) che gestisce la maggior parte delle strutture di accoglienza dei minori, i centri diurni, le associazioni di famiglie o reti di famiglie, etc, il mercato, la famiglia elemento indispensabile che in un progetto di intervento sul minore non può mai mancare e deve essere coinvolta nella costruzione e realizzazione del "progetto quadro", al quale sarà dedicato uno specifico approfondimento nelle pagine successive.

Risulta quindi evidente anche in questi documenti programmatici come "le condizioni di vita e il livello di benessere di una popolazione dipendano, e in questa fase storica sempre più, dall'operare congiunto di più soggetti, o attori, che finiscono di fatto per cooperare, anche e non sempre in modo consapevole"³⁸.

I diversi attori sono costituiti da organizzazioni di diversa natura, che agiscono in base a propri principi e proprie specificità che ne influenzano l'efficacia e soprattutto sono soggetti ad alcune limitazioni, che dipendono sia dalla loro natura, ma anche dalla realtà entro la quale agiscono, con la conseguenza che l'efficienza di ogni attore nel fornire delle risposte ai bisogni dei cittadini, varia nel tempo ed in base all'assetto istituzionale e alla cultura del contesto considerato.

Come sottolineano anche Fazzi e Borzaga, in poco meno di un secolo si è assistito ad una trasformazione epocale dei sistemi di welfare. Da un modello che per secoli è stato caratterizzato da una concezione privatistica della cura e dell'assistenza si è passati ad un modello con una forte presenza dello Stato. Tale fase, che si è protratta per circa cinquanta-sessanta anni, ha visto dopo gli anni Ottanta l'affermarsi di un modello di welfare che è caratterizzato appunto dalla compresenza di diversi attori ove lo Stato ha assunto sempre più un ruolo di regolatore e facilitatore delle relazioni e delle azioni di questi attori, perdendo via via, sempre più, la connotazione di fornitore principale di prestazioni.

Per quanto riguarda il campo di intervento delle politiche sociali, esse sono costituite da un insieme di programmi e interventi eterogenei per quanto attiene alla loro struttura ed alle finalità, anche se operano con modalità e caratteristiche molto differenziate.

Le politiche sociali possono essere distinte in quattro ambiti di intervento: le politiche previdenziali, sanitarie, del lavoro e socio – assistenziali.

Nello specifico, visto il tema oggetto di tale documento, l'attenzione è rivolta qui maggiormente alle politiche socio – assistenziali anche se gli altri ambiti entrano in gioco influenzandosi a vicenda, in quanto trattasi di un unico macrocosmo di relazioni che concorrono a formare la politica sociale nel suo complesso.

1.4. I processi di riforma delle politiche sociali in Italia.

Cogliere l'evoluzione del sistema di welfare in Italia risulta essere interessante per capire i cambiamenti a cui si è assistito e per valutarne le implicazioni, anche attuali, per le politiche sociali. Secondo Borzaga e Fazzi “la politica sociale è costituita da un insieme di attività che prendono forma in campi di intervento plurimi. Quando si parla di linee di fondo dei processi di riforma delle politiche sociali è necessario, pertanto, introdurre elementi di differenziazione analitica del quadro degli interventi. Le prospettive di cambiamento delle politiche sociali si possono distinguere in base al diverso settore di intervento all'interno del quale è possibile osservare il peso che le ideologie politiche hanno avuto nell'orientarne lo sviluppo e l'evoluzione”³⁹.

Ascoli definì il modello di welfare italiano, per la sua peculiarità, “welfare state all'italiana”, Boeri lo definì “da paese povero arricchitosi troppo rapidamente”. L'Italia ha un modello di welfare secondo Ferrera “di tipo mediterraneo”⁴⁰, in quanto caratterizzato da un ruolo centrale svolto dalla famiglia nel farsi carico dei suoi componenti, la presenza di una spesa sociale non universalistica, il ruolo marginale svolto dal mercato ed un ruolo dello Stato fortemente condizionato da ciò che Borzaga e Fazzi definiscono “influssi denominati di tipo politico-clientelare”⁴¹.

Se si guarda, ad esempio, la spesa previdenziale italiana negli anni Ottanta, essa ha continuato a crescere in modo progressivo per tutto il decennio, mentre in altri paesi europei si è visto un rallentamento della spesa pensionistica per fronteggiare il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. “Questo aumento di spesa è dovuto principalmente al fatto che la spesa previdenziale in Italia ha costituito uno strumento di politica elettorale e che le ragioni politico-clientelari spesso si sono sostituite a

motivazioni e criteri razionali, economici ed etici nel determinare le scelte di politica sociale”⁴².

I processi di riforma, in Italia, delle politiche sociali, si sono avviati a partire dagli anni Settanta, intensificandosi via via sempre di più nei decenni seguenti.

Prima degli anni Novanta, infatti, il welfare italiano era caratterizzato da norme e leggi molto spesso frammentate che hanno configurato un modello di politica sociale “a macchia di leopardo” in quanto molto diversificato sul territorio nazionale e caratterizzato da un approccio molto selettivo, programmi e interventi con benefici differenti in base a gruppi specifici di cittadini, prevalenza di contributi sociali come forma di finanziamento ed elevati costi di gestione.

L’assistenza, la sanità, la previdenza e il lavoro, quali appunto settori di intervento e costitutivi delle politiche sociali, erano ambiti separati tra loro ed inoltre presentavano alla base una concezione frammentata sia come politiche che come soggetti e prestazioni.

Soffermandoci sull’analisi dei soli settori di intervento che qui più ci interessano, ovverosia la sanità e l’assistenza, si possono ricostruire brevemente i passaggi evolutivi salienti del welfare italiano.

In particolare nel 1970 vennero istituite le Regioni, enti territoriali con competenze e sovranità nei confronti della popolazione residente. Con la Legge 17 agosto 1974, n. 386 si pose fine al sistema delle mutue e si gettarono le basi del nascente Servizio Sanitario Nazionale che venne appunto istituito nel 1978 poggiando sui principi dell’universalità e l’uguaglianza dei servizi garantiti a tutta la popolazione. A livello centrale, lo Stato era chiamato a definire la programmazione e le risorse. I Comuni, singolarmente o associati, erano chiamati ad esercitare le funzioni sanitarie ad essi attribuite attraverso delle Unità sanitarie o socio-sanitarie locali, mediante la delega della gestione di tutti i servizi sanitari o socio-sanitari. Alle Regioni spettava invece una funzione di raccordo tra le varie istituzioni, senza l’attribuzione di funzioni di programmazione proprie.

Va rilevato però come non si sia realizzato un sistema di garanzia di servizi omogeneo per i cittadini su tutto il territorio e le funzioni di programmazione che avrebbero dovuto garantire un controllo della spesa più efficiente sono state realizzate solo con il Piano sanitario nazionale 1994-96, quindi molto in ritardo rispetto all’istituzione del Servizio sanitario nazionale. Questo è avvenuto a causa del forte potere di controllo attribuito agli organismi politici a livello sia centrale che locale

portando ad una elevata frammentazione degli interventi e ad un governo caratterizzato da forti elementi di particolarismo ed inefficienza (Mapelli, 1999). Ciò ha fatto sì che nel 1990 il sistema sanitario si presentasse molto costoso e dispendioso e privo di forme di controllo della spesa.

Gli anni Novanta videro la spinta dell'emergenza economica con la conseguente realizzazione di tre grandi riforme: il D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, D.lgs. 7 dicembre 1993 n. 517 e D.lgs. 19 giugno 1999 n. 229. Con la prima riforma venne introdotto il Piano sanitario nazionale quale strumento di programmazione del Governo, fu incrementato il potere delle Regioni, con la facoltà di poter organizzare l'offerta sanitaria ridistribuendo o accorpendo le aziende sanitarie, di regolamentare gli accreditamenti delle strutture private e di erogare delle prestazioni aggiuntive ai cittadini rispetto a quelle previste dallo Stato. Vi fu, poi, l'aziendalizzazione della sanità, con il passaggio dalle unità sanitarie locali alle aziende sanitarie locali, configurate come enti strumentali della Regione che lo Stato nazionale ha inteso responsabilizzare sempre più sulla spesa sanitaria e i suoi crescenti disavanzi. Come ben evidenzia Emanuele Ranci Ortigosa "l'esperienza di governo intercomunale prevista dalla Legge 833/1978 viene così gradualmente a dissolversi, con il venir meno di un ruolo significativo dei Comuni in campo sanitario"⁴³.

Con il menzionato Piano Sanitario Nazionale 1994-1996, si faceva strada il cosiddetto modello della concorrenza amministrativa in quanto veniva indicato che i fornitori accreditati di prestazioni sanitarie, per accedere al finanziamento pubblico, dovevano mettere in atto meccanismi di concorrenza in base ai requisiti di qualità ed era introdotto quindi l'obbligo di massimizzare la loro efficienza. Inoltre, con il D.P.R. 616/1997, le Regioni potevano vincolare i Comuni a forme di gestione e programmazione associata dei servizi socio assistenziali, ma va detto che le Regioni non sono andate verso questa direzione in quanto erano più propense alla concentrazione dei servizi sociali e sanitari in enti che facessero riferimento anche ad esse (infatti l'integrazione fra servizi dove presente si realizzava nelle Unità sanitarie o sociosanitarie) e un peso determinante lo ebbero anche le molte resistenze campanilistiche da parte degli stessi Comuni.

In occasione della terza riforma della sanità, la cosiddetta riforma ter, Dlgs. n. 229/1999, si aprì il dibattito sul ruolo del Comune rispetto alle Aziende Sanitarie. Il dibattito era incentrato sul reintrodurre o meno i Comuni associati in ruoli di gestione delle Aziende Sanitarie. Le Regioni si opposero e la riforma diede loro ragione

lasciando la gestione in mano al direttore generale, organo monocratico nominato dalle Regioni. Venne però riconosciuto ai Comuni un ruolo nella valutazione e programmazione dell'operato delle Aziende Usl in quanto la programmazione dell'Asl doveva essere d'intesa con i Comuni. “Queste facoltà trovano però scarsa valorizzazione per la frammentazione perdurante dei Comuni, lo scarso investimento da parte di essi, l'assenza di autonomi supporti tecnici atti a istruire le iniziative della Conferenza e del Comitato dei Sindaci⁴⁴”.

La riforma aveva inoltre l'obiettivo di portare a compimento il processo di razionalizzazione e regionalizzazione della sanità avviato nel 1992. Il Sistema Sanitario Nazionale doveva infatti assicurare “livelli essenziali di prestazioni sanitarie nel rispetto dell'economicità nell'impiego delle risorse”. La programmazione sanitaria si basò sui piani sanitari regionali mentre al piano sanitario nazionale rimanevano compiti di indirizzo generali. Venne quindi rafforzata l'autonomia decisionale ed impositiva delle Regioni e attraverso il piano sanitario regionale venivano definite le forme di partecipazione delle autonomie locali, delle strutture private accreditate e delle formazioni sociali private non a scopo di lucro, dei sindacati e anche delle strutture pubbliche e private. “Le istituzioni e gli organismi non lucrativi potevano dunque concorrere, con le istituzioni pubbliche e quelle equiparate, alla realizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà, dando attuazione al pluralismo etico-culturale dei servizi alla persona. Il sistema sanitario “pubblico” si trasformava quindi in un sistema sanitario misto pubblico–privato–nonprofit⁴⁵”. La possibilità quindi di lavorare per conto del Servizio Sanitario Nazionale era subordinata all'ottenimento di una autorizzazione attraverso la verifica di “requisiti minimi” che permetteva di ottenere un “accreditamento” rilasciato dalla Regione che permetteva quindi ai privati di poter stipulare accordi contrattuali. L'accreditamento era comunque vincolato al fabbisogno regionale di assistenza sanitaria riportato nella programmazione regionale.

Il settore delle politiche socio-assistenziali ha avuto un decorso ancora più frammentato rispetto a quello sanitario, infatti a livello normativo l'unico riferimento con carattere nazionale è stata la Legge Crispi (L. 6972/1980) con la quale le Opere Pie divennero Ipab. La Costituzione sancì l'obbligatorietà degli interventi con il conseguente diritto del cittadino all'assistenza sociale. In realtà come ha messo in luce Ferrera, si è realizzato un welfare “familiare” dove lo Stato garantiva solo alcuni servizi principali lasciando ricadere sulla famiglia l'onere di rispondere a tutti gli altri bisogni dei suoi componenti.

In particolare, la materia socio-assistenziale comincia ad assumere una certa rilevanza con l'avvio del processo di decentramento delle funzioni socio-assistenziali alle Regioni. Infatti, nel corso degli anni Settanta, il sistema delle autonomie locali veniva sollecitato nell'ambito delle politiche sociali a superare l'orizzonte del campanile. Si susseguirono dei provvedimenti (la Legge 381/1975, Decreti attuativi 616 e 617 del 1977), aventi l'obiettivo di decentrare le funzioni amministrative in capo allo Stato. Attraverso tali norme venivano attribuiti compiti di coordinamento e indirizzo allo Stato, mentre alle Regioni quelli di programmazione, di ordine organizzativo e legislativo e ai Comuni e comunità montane, le funzioni gestionali e amministrative. Malgrado fossero state affidate allo Stato le funzioni di indirizzo e coordinamento, la produzione legislativa che ne seguì fu frantumata e spesso sovrapposta. Come afferma Emanuele Ranci Ortigosa, "in tema di assistenza e di servizi sociali molte Regioni dalla metà degli anni Settanta a tutti gli anni Novanta sviluppano una loro attività legislativa e programmatica, in assenza e in attesa di una legge quadro nazionale di riforma"⁴⁶.

L'attribuzione di tutte le funzioni assistenziali in capo ai Comuni con la riforma del 1977 era legata ad una lungimiranza della stessa, in quanto voleva legare la politica dell'assistenza alla più generale politica sociale tendente, ad eliminare almeno potenzialmente, le cause delle situazioni di disagio generatrici dei bisogni. "Il Comune- che è l'ambito in cui si programmano le politiche del territorio – doveva costituire il momento ideale per realizzare questa saldatura tra politica generale e politica assistenziale. La realtà è stata molto diversa. Il mondo politico e amministrativo locale non è stato sempre capace di cogliere questo senso profondamente innovatore della riforma"⁴⁷. Moro sottolinea come in realtà siano stati realizzati dei servizi in risposta a delle richieste che provenivano da alcuni soggetti, che erano condizionati a vedere certe prestazioni come essenziali e non vennero quindi appagati i veri bisogni. D'accordo con Fazzi e Borzaga, anche secondo Moro vi è una pressione nelle politiche sociali di tipo "politico-clientelare" in quanto egli sostiene che "ciò ha riguardato particolarmente il settore minorile e cioè quello più debole, incapace di far sentire la sua voce, di esternare i suoi bisogni. In una realtà politica fortemente condizionata dalla esigenza di acquisire consensi per poter meglio governare non appare sorprendente che l'attenzione dei politici sia stata scarsa nei confronti di problemi la cui soluzione o appagamento non si sarebbe tradotto in incremento di suffragi elettorali"⁴⁸.

Durante gli anni '80, in mancanza, come detto, di una normativa a carattere nazionale, alcune Regioni si mossero nella produzione di proprie leggi di riordino, con

la conseguenza che il sistema assistenziale italiano risultava molto eterogeneo e diversificato, in base ai territori di riferimento. La conseguenza di questa indeterminatezza istituzionale portò alla genesi di servizi socio-assistenziali che, alla fine degli anni '80, presentavano diversi elementi di criticità, in particolar modo il fatto di rappresentare il settore con gli interventi più disomogenei in quanto a tipologia, contenuti, prestazioni e modalità di accesso. Questo ha comportato forti disparità tra i beneficiari e spesso ha contribuito ad ampliare il divario delle condizioni di vita tra le diverse aree geografiche, in particolare facendo divenire evidente la spaccatura fra nord e sud.

Il sistema assistenziale che derivò da quegli interventi normativi risultava inefficace, in quanto era caratterizzato da un ridotto livello di copertura, ad esempio, dei fenomeni di esclusione dal mondo del lavoro. Inoltre, a fronte della mole di risorse impegnate, gli esiti delle azioni risultavano assai modesti e risultava essere un sistema anche iniquo, in quanto ampie fasce di popolazione erano lasciate fuori dalla sua copertura.

All'inizio degli anni Novanta, in generale, le politiche di welfare italiane presentavano in tutti i settori di intervento, degli elementi comuni e simili: la diffusione di misure di tipo "particolaristico-clientelare", un'ampia spesa sociale, però poco efficiente e costituita principalmente dai trasferimenti economici, uno scarso controllo sugli esiti dei programmi attuati e sulle condizioni di accesso ai beneficiari ed un ruolo importante svolto dalla famiglia nell'erogare interventi di assistenza e cura, rimarcando la natura profondamente familistica del sistema di politica sociale nazionale.

Il sistema di welfare italiano, agli inizi degli anni Novanta, era entrato in crisi sia per le dinamiche sopra citate, ma anche perché era un sistema poco propenso all'innovazione e poco selettivo rispetto ai bisogni della popolazione. Questi elementi, uniti all'aumento della spesa sociale, alle difficoltà di governo di tale spesa e ai problemi di crescita del sistema economico nazionale, hanno spinto il modello nazionale di welfare ad attivare dei processi di riforma.

L'aumento della spesa sociale era dovuto anche ai cambiamenti socio demografici avvenuti a partire dalla fine degli anni Settanta: la crescita della disoccupazione, con il ricorso alle conseguenti misure di sostegno, l'invecchiamento della popolazione, il cambiamento profondo nella struttura familiare, la frammentazione dei nuclei familiari, l'aumento delle famiglie monogenitoriali e uni-personali, l'aumento della presenza femminile sul mercato del lavoro, etc. La conseguenza più immediata di

queste modificazioni fu il venir meno del ruolo di mutuo aiuto svolto dalla famiglia con un conseguente aumento della domanda a carico delle istituzioni pubbliche e la richiesta di servizi in grado di sopperire alle funzioni fino ad allora svolte dalla famiglia.

“Il sistema di politica sociale italiano si configurava dunque all’inizio degli anni Novanta afflitto da due distinte tipologie di problemi: il primo relativo all’impossibilità di sostenere i ritmi di crescita della spesa sociale e il secondo collegato alle disuguaglianze e agli squilibri connessi ad una spesa sociale distribuita secondo criteri settorializzati e particolaristici che generavano pesanti problemi in merito sia all’equità, sia all’efficienza dei programmi di intervento”⁴⁹.

Le riforme degli anni Novanta, avviate con la legge 142/1990 sulle autonomie locali e il decentramento previsto nella legge 59/1997 e reso effettivo con D.Lgs. n. 112/1998, hanno rafforzato la posizione delle Regioni e degli Enti locali per quanto attiene l’area dei servizi socio-assistenziali, demandando allo Stato invece le funzioni di indirizzo e coordinamento delle politiche sociali.

Gli anni successivi sono caratterizzati per il decollo di esperienze che vedono le prime sperimentazioni nel campo della programmazione e della progettazione condivisa fra Comuni ed altri enti con l’avvio di processi e percorsi programmatori interistituzionali (legge 285/1997, legge 45/1999, legge 40/1998,).

Va ricordato inoltre che all’inizio degli anni Novanta vi è stato anche il riconoscimento a livello di legislazione nazionale dei soggetti privati, in particolare non profit con le leggi sulla cooperazione sociale (legge 381/91) e la legge sul volontariato (legge 226/91) che prevedono l’utilizzo di contratti per affidare servizi alle organizzazioni di terzo settore formalizzandone anche la presenza nell’ambito del sistema di offerta dei servizi⁵⁰.

Attraverso tale processo si arriva al 2000 anno di approvazione della legge 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

Come sottolinea Annalisa Gualdani “la legge quadro, in armonia con quanto disposto dal D.P.R. 616/77 e dal D.Lgs. 112/98 assegna, all’art. 6, primaria rilevanza al Comune, in quanto soggetto più vicino ai bisogni della comunità di cui è ente esponenziale, demandando ad esso la competenza amministrativa generale della materia (titolare delle funzioni relative ai servizi sociali offerti a livello locale, servizi relativi ai minori, giovani, anziani, famiglie)”⁵¹. In pratica, secondo l’Autrice, nonostante un formale centralismo statale operante in passato nel nostro ordinamento, la politica dei servizi sociali è sempre stata prerogativa degli Enti locali. Pertanto la legge 328/00 e il

nuovo Titolo V valorizzando il ruolo delle Regioni e degli enti locali, hanno legittimato il dominio locale nei servizi sociali. La legge 328/00, inoltre, demanda alle Regioni i compiti di programmazione, promozione, indirizzo e coordinamento (art. 8). Le Regioni per favorire i predetti obiettivi, sono chiamate a favorire l'esercizio associato delle funzioni, promuovendo azioni coordinate e di collaborazione con gli Enti locali, adottando degli strumenti di concertazione e raccordo. Allo Stato vengono conferiti i poteri di indirizzo, coordinamento e regolazione delle politiche sociali. "Lo Stato determina i principi e gli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la fissazione dei requisiti strutturali e organizzativi minimi per la concessione di autorizzazioni, la determinazione dei profili professionali, in materia di professioni sociali"⁵². "Sul terreno della cultura delle politiche e dei servizi, l'approvazione della legge 328/00 ha consolidato lo sviluppo legislativo degli anni Novanta che va oltre gli approcci meramente assistenziali mirati sui casi già problematici, per assumere una prospettiva di prevenzione e di promozione, volta cioè a intercettare il disagio nel suo proporsi lungo i percorsi di vita, nei gruppi sociali, sul territorio, per contenerne lo sviluppo, gestirlo, anche riconoscendo e valorizzando le risorse proprie delle persone, delle famiglie, delle comunità sociali"⁵³. La legge 328/00 ha sottolineato l'esigenza di integrare le diverse azioni delle politiche sociali e tali politiche con le altre ad esse complementari.

Attraverso lo strumento dell'*accordo di programma* i Comuni possono proporsi come un nuovo soggetto istituzionale in grado di negoziare con gli altri attori al fine di realizzare nel proprio ambito territoriale il sistema integrato auspicato dalla norma nazionale.

L'innovazione più significativa, nella realtà delle politiche e dei servizi sociali del nostro paese, viene realizzata attraverso l'individuazione dello strumento programmatico dei *Piani di zona*.

I Piani di zona sono stati realizzati in diverse Regioni ed hanno portato all'aggregazione di Comuni in maniera certamente differenziata in termini qualitativi, ma va riconosciuto il fatto che rappresenta un grande salto in avanti che questi si incontrino, si conoscano, si confrontino, negozino strategie operative e sull'uso delle risorse, in altri termini concorrano a costruire le politiche sociali. Come mette ben in luce Emanuele Ranci Ortigosa "le esperienze aggregative intercomunali rafforzano anche la contrattualità dei Comuni nei confronti delle Asl e accentuano in varie Regioni

le tendenze emergenti a rivedere e ritirare la delega di funzioni e servizi sociali all'Asl stessa. Ritiro già effettuato, dopo l'aziendalizzazione, da Comuni di grandi dimensioni dotati di una scala di risorse e di intervento adeguata, ma che la dimensione intercomunale mette anche alla portata di Comuni medi e piccoli. A seconda delle storie e dei contesti regionali e locali la dimensione di ambito cresce più o meno rapidamente e acquisisce maggiore o minore consistenza”⁵⁴.

Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, di riforma del titolo V della Costituzione vengono ridefiniti gli assetti costituzionali e quindi il rapporto tra Stato e Regioni con l'introduzione di una nuova ripartizione di competenze nella gestione delle prestazioni e dei servizi. Nel nuovo contesto costituzionale, l'assistenza viene affidata in modo esclusivo alla disciplina delle Regioni e quindi la legge 328 viene ad essere svuotata del suo significato di guida vincolante per le Regioni, essendo esse legittimate dalla stessa Costituzione a realizzare delle scelte di politica sociale del tutto autonome e di dotarsi di propri strumenti per perseguire gli obiettivi determinati in sede di indirizzo politico-regionale. Annalisa Gualdani ritiene, infatti, che “l'impatto della riforma costituzionale ha, di fatto sconvolto non solo il sistema delineato dalla legge 328/00, ma ha altresì messo in crisi la stessa natura e funzione di quest'ultima. L'esigenza di una legge fondamentale statale disciplinante l'assistenza, trovava fondamento e giustificazione nell'impianto costituzionale precedentemente in vigore, dove, rientrando la “beneficenza pubblica” tra le materie in cui la Regione esercitava la potestà legislativa concorrente, quest'ultima sottostava ai principi generali contenuti in una legge fondamentale dello Stato”⁵⁵.

La Regione ha quindi acquisito competenza legislativa esclusiva sulla materia dell'assistenza sociale e spetterà quindi ad essa individuare obiettivi e programmi della politica sociale. Lo Stato, a seguito della riforma costituzionale, può esercitare la potestà regolamentare nelle materie solo dove ha competenza esclusiva. Pertanto lo Stato non ha competenza regolamentare nell'ambito dell'assistenza, salvo che nella determinazione dei livelli essenziali, materia di potestà esclusiva statale.

Va infine sottolineato come il Titolo V, all'art. 117, comma 7, Cost., abbia disciplinato la potestà regolamentare degli Enti locali nell'ambito della organizzazione e svolgimento di funzioni proprie, tra cui rientrano anche quelle relative ai servizi sociali, riconoscendo loro grande autonomia dal potere regionale e statale.

La legge 328/00 ha fortemente innovato il sistema e il modo di pensare le politiche sociali. Ha portato ad un cambiamento culturale, certamente in maniera

diversa nelle varie aree del Paese, ma non si può negare che, anche se vi è stato un cambiamento degli assetti istituzionali, vi siano moltissimi aspetti che la legge 328/00 ha modificato, non solo nel modo di pensare le politiche pubbliche da parte dei policy maker più illuminati nel “governo nazionale”, ma anche degli stessi attori che si trovano ad agire all’interno dell’ampio sistema del “governo locale”. Molti concetti infatti sono entrati a far parte delle programmazioni locali, ma direi anche nel lavoro stesso degli operatori dei Servizi. Questo significa che la legge 328/00 al di là dei cambiamenti intervenuti, ha rappresentato e rappresenta un punto di riferimento per le politiche sociali del nostro Paese che ha generato molte esperienze innovative ed interessanti, prime fra tutte l’elaborazione dei Piani di zona.

Possiamo infine affermare che nel nostro paese si è affermato un nuovo modo di costruire, progettare ed implementare le politiche sociali.

Sempre di più la normativa di settore è andata verso l’assunzione di approcci innovativi che obbligano chi opera nel sociale ad assumere nuovi modi di pensare, programmare ed operare. Tutto ciò è legato ad un aumento della complessità delle politiche sociali attuali, sia da un punto di vista dei contenuti che dei processi di costruzione. Ecco perché la normativa ha puntato sempre più su una dimensione di piano per la costruzione degli interventi, incentivando l’assunzione di logiche globali e trasversali e non più settoriali. Non dimentichiamoci infatti che le politiche sociali in passato erano soprattutto politica del lavoro e delle pensioni piuttosto che politica dei servizi sociali. “Questi ultimi oltre ad essere legati a logiche di discrezionalità e alle risorse dei soggetti deputati a erogarli, venivano per lo più indirizzati a favore di certe categorie di assistiti, protetti dai cosiddetti enti assistenziali (ciechi, invalidi)”⁵⁶.

Agire secondo una logica di piano significa promuovere delle connessioni fra diversi ambiti e settori di intervento; significa progettare gli interventi in maniera strategica attraverso la costruzione di obiettivi complessivi e condivisi che diano significato alle azioni e dove l’interazione fra diversi interventi produca molteplici esiti e risultati. Anche per gli attori delle politiche sociali, l’agire in una logica di piano comporta l’uscita da logiche di lavoro settoriale e la conseguente interazione per costruire politiche comuni. Significa inoltre che soggetti tradizionalmente esclusi dalle logiche di programmazione delle politiche, acquisiscano il ruolo di pianificatori. La logica di piano inoltre rimanda anche ad una forte dimensione territoriale delle politiche sociali. Le politiche sociali quindi, come evidenzia Paola Ielasi, “sono politiche molto locali, fortemente radicate sul territorio e in costante interazione con esso. Per questo

motivo esse si rivolgono, seppur spesso in maniera indiretta, ad un intero territorio, fanno della comunità locale il loro ambito di azione privilegiato ed ambiscono a produrre mutamenti anche a questo livello, oltre che a quello degli specifici target ai quali si rivolgono prioritariamente⁵⁷.

Va inoltre rilevato che il fatto di programmare in una forte accezione locale comporta una forte complessità anche a livello verticale nel senso che i miglioramenti a cui si punta non sono solo sul piano individuale, ma anche familiare e della comunità allargata con la convinzione che vi sia una continua circolarità tra questi mondi.

Un elemento importante che si riscontra nelle politiche sociali attuali è il tema della prevenzione in quanto più che in passato esse puntano sul benessere e la qualità della vita di un territorio rivolgendosi all'intera comunità anche nella quotidianità e "normalità". Infine, un aspetto assai rilevante sul quale la normativa sulle politiche sociali punta e che sarà oggetto di un successivo approfondimento, è la valutazione in quanto incentiva i vari attori che si occupano di progettazione ed implementazione di politiche e progetti ad individuare le modalità di valutazione più adeguati prevedendo anche per gli enti locali l'obbligo di dar conto in questo senso e ai vari livelli, del proprio operato.

1.5. La legge 328/00 e il Piano di Zona: un cambiamento epocale nel processo programmatico.

Il Piano di zona rappresenta la novità più rilevante introdotta dalla legge 328/00, che ha coinvolto ai diversi i diversi livelli di governo le pubbliche amministrazioni, ma anche i soggetti della società civile.

Va precisato che tutti i cambiamenti culturali di ampia portata, come la stessa legge 328/00, non si generano dal nulla, ma sono frutto di passaggi, maturazioni, elaborazioni che si dipanano nel corso del tempo e che portano un certo fermento all'attenzione della società e dell'area politico istituzionale attraverso la quale vengono portate avanti alcune scelte strategiche piuttosto di altre. Questo rappresenta un po' tutto il filo conduttore di questa trattazione, in quanto l'aspetto predominante che si riscontra quando si studiano le politiche pubbliche in generale è l'humus, la base culturale dalle quali si generano e i cambiamenti che apportano. Infatti, solo se vi è condivisione nella società civile, dei contenuti delle politiche, si vedono dei cambiamenti, altrimenti si ribadisce il concetto secondo il quale "nel nostro paese, esiste una consolidata abitudine a sottovalutare il processo di attuazione delle normative e le sue problematiche.

L'esperienza italiana è costellata di leggi nazionali di riforma molto ambiziose sulla carta, ma realizzate in maniera assai ridotta"⁵⁸. Inoltre, proprio a sottolineare l'importanza del recepimento delle normative e del loro trovare un terreno fertile entro il quale apportare cambiamento, secondo Cristiano Gori, è importante partire dall'esperienza dell'attuazione delle leggi. L'Autore, infatti, si chiede "come possono crescere le politiche sociali se non imparando dall'esperienza? Il pericolo è cambiare senza crescere, continuare a modificare il sistema di servizi e interventi sociali senza compiere sostanziali passi in avanti. E' stato notato per altro, che tale pericolo caratterizza l'intero sistema italiano di protezione sociale, dove le stagioni della riforma [...] sembrano ormai sovrapporsi l'una con l'altra senza che giunga mai il momento del consolidamento, della verifica di un'ipotesi, dell'analisi critica"⁵⁹.

Secondo Ranci Ortigosa l'esperienza della programmazione di zona "si propone e si realizza grazie ad un processo di innovazione delle politiche sociali e socio-sanitarie che, dalla metà degli anni Novanta, pur con incertezze e contraddizioni, si è andato sviluppando"⁶⁰.

Infatti, già prima dell'avvento della legge 328/00 hanno preso avvio nuove forme di programmazione sociale, come ad esempio il lavorare per progetti, l'utilizzo di modalità di progettazione partecipata, l'avvio di prime forme di associazione tra Comuni e di partnership tra pubblico e privato. Come afferma Ugo De Ambrogio, " tali realizzazioni, a livello nazionale, unitamente alle sperimentazioni dei primi piani sociali territoriali in alcune Regioni ed Enti locali, hanno preparato e sostenuto culturalmente e politicamente la formulazione e poi l'approvazione della legge 328/00 e il conseguente avvio della programmazione sociale ai diversi livelli di governo che ha il proprio fulcro nel piano di zona"⁶¹.

Il cambiamento a livello istituzionale prefigurato dalla Legge 328/00 è legato alla centralità data alla *programmazione* vista come elemento cardine in grado di incidere sul quadro degli attori e delle loro relazioni.

La Legge attribuisce ai Comuni dell'ambito il compito di concertare la propria programmazione, di cooperare con l'Azienda Sanitaria al fine di sviluppare un'integrazione a livello operativo e di coinvolgere tutti gli attori locali sia pubblici che del privato sociale.

I Comuni, si trovano quindi a negoziare tra loro e con altri soggetti, producendo una *programmazione intercomunale a dimensione di ambito*. Infatti è auspicato, dalla norma in esame, che i Comuni si associno al fine di poter meglio regolare la

complessità che discende da queste nuove interpretazioni dei servizi e delle politiche, per poter quindi programmare in una dimensione ed un orizzonte più ampi e poter dare delle risposte, in termini di risorse economiche e professionali, alla costruzione, realizzazione e valutazione, della programmazione e degli interventi.

L'accordo di programma è lo strumento attraverso il quale i Comuni adottano il Piano di zona. Quindi si programma ad un nuovo livello che è appunto l'ambito territoriale cercando di superare la logica dei frazionamenti comunali tipica del nostro Paese. All'accordo di programma partecipano non solo i soggetti pubblici, ma anche i soggetti di terzo settore che "attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano" (art. 19, comma 3).

Anche l'Asl deve essere coinvolta nella programmazione non in termini di delega, ma in termini di integrazione operativa a livello territoriale. "L'integrazione degli interventi è infatti uno dei punti cardine della legge 328, in quanto la complessità di molti bisogni richiede la capacità di fornire risposte fra loro integrate. Questo comporta l'intervento di più professionalità fra loro organizzativamente e culturalmente coordinate, l'accordo fra le istituzioni di riferimento, lo sviluppo di sistemi a rete"⁶²

"La sfida che adesso attende Regioni e Comuni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi è il passaggio dalla programmazione integrata a livello di ambito, a un governo complessivo delle politiche e dei servizi sociali (e socio-sanitari) sempre più integrato allo stesso livello di ambito zonale, nelle altre sue dimensioni, normative, gestionali, organizzative, ecc."⁶³.

L'ente pubblico è quindi chiamato ad uscire da una logica di *government*, di gestione solitaria dei processi, per andare verso una logica di *governance*, cioè di coordinamento di diversi attori, che devono essere coinvolti nella programmazione delle politiche. Questo processo è stato definito "sussidiarietà orizzontale" indicando così quello spazio di natura politico decisionale ove all'Ente locale spetta il compito di farsi garante e regolatore delle politiche e delle azioni sociali concertate con gli altri attori del privato sociale, che insistono sul territorio di riferimento. Come detto, all'ente locale è affidata anche una responsabilità relativa all'"accreditamento" dei diversi soggetti che erogheranno prestazioni, per suo conto, in virtù del possesso di standard verificati a priori. A tal proposito è interessante come Emanuele Ranci Ortigosa individui una "funzione di produzione" per spiegare come la legge 328/00 veda la presenza, sulla scena delle politiche sociali, di soggetti con competenze differenziate. Infatti, la legge

prevede che, alla produzione dei servizi e degli interventi, concorrano diversi soggetti, sia pubblici che privati e cosa ancora più importante, viene riconosciuto ad essi un ruolo attivo nella programmazione concertata degli interventi stessi (in particolare si veda l'art. 1, comma 4).

All'interno della "funzione di produzione" rientra la promozione della *solidarietà sociale* ovvero di tutte quelle forme che vanno verso il coinvolgimento della società stessa. La sensibilità del legislatore nazionale nel rimarcare l'importanza del favorire e stimolare una "sensibilità sociale" nella materia dei servizi socio-assistenziali creando delle reti di relazioni che siano in grado di generare benessere mi ricorda il pensiero del sociologo Zygmund Bauman in "*Voglia di comunità*"⁶⁴ il quale fornisce una lettura interessante delle evoluzioni della società e soprattutto dei suoi bisogni. Secondo l'Autore, infatti, c'è la necessità di puntare sulla comunità, sulla sua sensibilità, solidarietà, spingendo tutti i singoli individui a divenire sostegno delle persone in difficoltà.

Alfredo Carlo Moro, a tal proposito, ritiene che "i Servizi devono rendersi conto sempre più e meglio, che la loro reale funzione è non solo e non tanto quella di aiutare a risolvere in proprio i problemi delle singole persone in difficoltà, ma principalmente quello di promuovere un modo di essere degli uomini tra loro che ritorni a privilegiare il rapporto interpersonale e il sostegno tra le persone in un proficuo incontro di vita con vita, che consenta spazi e momenti di incontro, che superi la tradizionale ottica di una risposta meramente tecnicistica ai bisogni dell'uomo"⁶⁵.

Anche la legge 328/00 andava in questa direzione e puntava a valorizzare l'iniziativa delle persone, dei nuclei familiari stessi, delle forme di auto-mutuo-aiuto, di reciprocità e di solidarietà organizzata (art. 1, comma 5). Questa conformazione del sistema dei servizi e degli interventi legittima quindi a pieno titolo la presenza di una pluralità di offerta e di scelta da parte del cittadino. La legge 328/00 ha avuto anche il merito, di mettere in luce come i diversi soggetti del sistema integrato di interventi e servizi sociali, siano chiamati a promuovere e dare il loro contributo, nell'affermazione stessa dei diritti sociali e quindi dei fini istituzionali e soprattutto nella realizzazione concreta di essi.

Non va dimenticato, comunque, che la legge 328/00 ha anche definito come la "programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli Enti locali, alle Regioni e allo Stato" ponendo in una posizione non casuale i diversi soggetti. Infatti questi enti sono chiamati a governare il sistema avendo

delle responsabilità diverse in termini di peso che la successiva legge Costituzionale ha rimarcato fortemente nei termini della “sussidiarietà verticale”. I diversi soggetti sono chiamati a definire il sistema, programmarne lo sviluppo, conferirgli delle risorse, implementarlo e fare delle valutazioni.

La responsabilità di realizzazione e di sviluppo del sistema integrato di intereventi e servizi sociali è conferita, dalla legge, alle istituzioni rappresentative che sono chiamate poi a risponderne di fronte ai cittadini. Questi soggetti sono chiamati a coinvolgere e a far partecipare gli altri enti e le organizzazioni che operano nel settore degli interventi e dei servizi sociali. “La funzione di governo comprende anche atti e contenuti di regolazione della produzione di servizi e di interventi. Una parte di tale funzione, di primaria importanza, realizza infatti il governo della produzione di servizi sociali ad opera di enti pubblici e ad opera di soggetti di terzo settore e privati, e governa le relazioni fra gli enti pubblici acquirenti di servizi e gli enti erogatori. Autorizzazione, accreditamento, forme di affidamento dei servizi, definizione di quote di finanziamento sono alcuni degli strumenti che l’ente pubblico utilizza per il governo della produzione”⁶⁶.

E’ interessante quanto mettono in luce Ugo De Ambrogio e Matteo Lo Schiavo⁶⁷ nel ritenere che vi siano state delle ragioni culturali che hanno portato al processo di piano, a livello locale. In particolare, secondo gli Autori, l’aumento della complessità degli ambiti di intervento dello Stato sociale e la moltiplicazione dei livelli territoriali di governo ha comportato un aumento di soggetti che hanno competenze nel merito dei bisogni sociali e l’intervento pubblico si è trovato ad agire su terreni in cui operano anche soggetti privati “intesi in senso lato come organizzazioni, strutturate e non, che nel tempo si sono date forme organizzative per rispondere a un dato problema (nel caso dell’intervento sociale si tratta largamente di organizzazioni non profit, volontariato, associazioni di cittadini, gruppi di quartiere, ma anche di organizzazioni *for profit*, ecc.). Governare questo scenario implica un certo livello di complessità al quale ne va aggiunto un altro: molti degli interventi sociali, con finalità curative o preventive, si caratterizzano per il fatto che non sono servizi con prestazioni rigidamente stabilite, ma luoghi ove intrecciare relazioni e vivere esperienze, microsocietà dove vengono create molteplici funzioni”⁶⁸. C’è un forte rischio, secondo gli Autori, che il processo si caratterizzi per incoerenza e frammentarietà a causa dell’ispirazione spontanea degli interventi, per l’elevato numero di attori che entrano in gioco, per la molteplicità di obiettivi e naturalmente anche di destinatari a cui sono rivolti gli interventi.

“Questo cambiamento costituisce una grossa sfida per le pubbliche amministrazioni che, tradizionalmente abituate a ragionare in una logica di tipo razionale-lineare, intesa come ricerca della scelta della migliore soluzione in presenza di un insieme dato e riconosciuto di alternative, mutevolezza degli scenari, incertezza delle risorse, si trovano a dover ribaltare tale logica e a progettare con un’ottica incrementale, strategica e flessibile di fronte alle complessità crescente”⁶⁹.

Non va dimenticato infine che la legge 328/00 richiama in più punti il tema dell’integrazione socio-sanitaria proprio per promuovere tale aspetto a livello nazionale, regionale e locale, in quei contesti in cui persistono delle resistenze e le due aree continuano ad essere scisse.

In questo nuovo assetto culturale, il Piano di zona rappresenta uno strumento con grandi potenzialità, in quanto permette di rendere l’azione di governo innovativa e maggiormente rispondente ai reali bisogni di un territorio. Infatti la legge 328/2000 prevede che nei Piani di zona siano contemplati diversi punti di vista dei vari soggetti che programmano e diverse visioni delle modalità di intervento. Ciò permette delle analisi più approfondite delle situazioni territoriali, garantisce un controllo degli esiti più marcato, in poche parole, rende effettiva la realizzazione di azioni e non solo di intenti. La complessità del processo sta nel far dialogare differenti attori che hanno alla base mandati diversi, di costruire il consenso e degli atteggiamenti partecipativi, avendo come fine ultimo di arrivare il più vicino possibile ai cittadini per condividere con essi le responsabilità, le azioni, gli esiti.

Ciò che cambia nel modo di programmare le politiche sociali è anzitutto legato ad una nuova concezione di programmazione dove le comunità locali divengono progressivamente soggetti attivi nella elaborazione delle politiche sociali adeguate ai bisogni locali. L’unica strategia percorribile in un siffatto contesto è quella della costruzione di una pianificazione diffusa a livello di comunità locale assumendo logiche consensuali ed incrementali.

1.6. Il Piano di zona e le nuove strategie programmatiche.

La legge 328/2000, come detto in precedenza, ha individuato il Piano di zona quale strumento per realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali e quindi in sostanza per governare l’insieme delle politiche sociali territoriali. La legge sottolinea peraltro anche la necessità di costruire un unico insieme coordinato di politiche e

interventi che fanno capo a settori diversi che tradizionalmente hanno avuto programmazioni, fonti e risorse separati ed autonomi tra di essi.

Va precisato che il “campo del sociale” è caratterizzato da una grande complessità, non solo per le variegate dimensioni che concorrono a definirlo, ma anche per la varietà ed autonomia dei soggetti che vi operano, tutto ciò in un contesto caratterizzato da continui mutamenti. Proprio la presenza di molteplici e differenti soggetti pone delle difficoltà per la programmazione delle politiche, ma rappresenta anche una risorsa con delle grosse potenzialità.

Questi aspetti hanno fatto sì che legge 328 abbia sottolineato la necessità di adottare una logica di progettazione partecipata nella costruzione dei Piani di zona e delle modalità progettuali e programmatiche che, per essere efficaci, devono rifarsi a teorizzazioni e metodologie che siano davvero in grado di contenere e governare la complessità. Da ciò la necessità di abbandonare delle logiche di programmazione e progettazione di tipo razionale, che si fondano su un forte controllo conoscitivo e operativo sia dei comportamenti dei vari attori che degli effetti di ogni politica, per assumere invece delle logiche consensuali e incrementalistiche, dove i diversi soggetti coinvolti nei processi di progettazione e programmazione sono chiamati a valutare e correggere i piani in corso d’opera, per passi successivi, tenendo in considerazione problemi e azioni nel loro insieme e nelle loro interrelazioni, in una concezione complessiva che vede la partecipazione una componente metodologica essenziale.

Secondo Ugo De Ambrogio questa nuova concezione della programmazione è il motivo per il quale “uno dei principi caratterizzanti la legge 328/2000 è l’idea di un vasto coinvolgimento di attori nel processo progettazione. Sollecitando il coinvolgimento di un numero ampio di soggetti che operano nelle comunità locali di fatto, si invita a creare tavoli di progettazione partecipata per la costruzione dei piani di zona. L’idea è infatti che in un campo complesso, a più attori, sia essenziale costruire insieme il piano e il consenso al piano, perché le scelte effettuate possano essere efficaci, realizzarsi cioè, senza incontrare eccessive resistenze e opposizioni”⁷⁰.

Risulta essere quindi di fondamentale importanza per l’esito della programmazione zonale, il modo in cui viene costruita la partecipazione dei diversi soggetti. Ad esempio, il settore non profit deve essere coinvolto partendo dalla concezione che il diritto a essere rappresentato, nel processo di costruzione dei piani di zona, dipende dall’esercizio di una funzione di *advocacy* e di protezione sociale che esso svolge in maniera autonoma e quindi dalla sua competenza nell’evidenziare

bisogni, necessità e alternative di intervento, di aumentare l'offerta di competenze professionali e strutturali. Il fatto invece, che il settore non profit rappresenti un ente gestore di servizi sul territorio non è di per sé motivo per partecipare alla programmazione delle politiche in quanto non può essere considerato il “mettere risorse proprie” che prevede la normativa.

Altro aspetto da tenere in considerazione in questo nuovo scenario programmatico, è la necessità di rendere chiari i ruoli e le funzioni che i diversi soggetti hanno all'interno del processo. Si può così profilare il caso in cui il terzo settore viene considerato un partner alla pari del pubblico, rivestendo quindi anche un'importante funzione decisionale oppure il caso in cui il privato sociale partecipa alla programmazione con una modalità essenzialmente consultiva. Ciò che risulta essere di grande importanza è la chiarezza dei ruoli. E' infatti necessario che non si crei ambiguità sulla funzione richiesta ai vari soggetti poiché una comunicazione chiara che non crei aspettative falsate è un elemento indispensabile per una buona *partnership*.

Altro elemento indispensabile per una buona progettazione dei Piani di zona è legata al ruolo che l'ente pubblico svolge nel processo complessivo. La partecipazione si costruisce solo laddove vengono abbandonate delle logiche paternalistiche da parte di amministratori o funzionari addetti ai lavori, vincoli amministrativi stretti, eccessivi tavoli standardizzati e l'esercizio di funzioni di regia deboli e poco strategiche. Se infatti la funzione di governo è orientata alla prescrittività e all'introduzione di continui vincoli, la programmazione assumerà più un carattere esecutivo che programmatico perdendo l'opportunità di fare quel salto culturale auspicato dalla legge 328 di costruire *empowerment* locale dove le stesse comunità divengono soggetti attivi nella programmazione di politiche sociali in linea con i bisogni del territorio.

Il coinvolgimento della “comunità” nella pianificazione zonale è il punto di volta dell'intero processo e l'elemento centrale sul quale si gioca l'innovazione di tutta la riforma. La progettazione partecipata, che si sostanzia nel piano di zona, richiede la costruzione di legami, di un continuo dialogo tra i diversi soggetti, di relazioni significative, efficaci e durevoli sulle quali fondare la partecipazione.

Come afferma Patrizia David “l'approccio di comunità si basa su di un'esigenza oggi molto sentita, rappresentata dal riavvicinare i cittadini alla gestione della cosa pubblica a fianco dell'azione amministrativa; in questo senso, il campo delle politiche sociali, per la sua specificità relazionale, può rappresentare un valido terreno di

sperimentazione di tecniche di programmazione maggiormente capaci di stabilire connessioni significative tra comunità e istituzioni”⁷¹.

Pertanto ciò che è davvero significativo quando ci si accosta allo studio dei Piani di zona, non è tanto il documento formale, ma bensì tutto il processo decisionale e le modalità operative che hanno portato a quell’elaborato, l’insieme di azioni che esso comporterà o meno, i cambiamenti che genererà o l’inerzia, etc.

Quindi, il Piano di zona va visto come strumento per governare la realtà, la quale è in continuo movimento, quindi non va assunto come strumento dato una volta per tutte, statico e imm modificabile, ma bensì come mezzo per gestire il cambiamento e i relativi processi che lo accompagnano.

Maria Chiara Setti Bassanini ha messo bene in luce quali possano essere le logiche che sottendono l’elaborazione e la conseguente utilizzazione del Piano di zona. Un primo approccio alla programmazione zonale è quello legato ad una visione lineare e razionale “secondo la quale, una volta definiti obiettivi e risorse, per realizzarli, esiste soltanto una modalità d’azione, quella, appunto, definita dal Piano”⁷². In questo caso la fase di elaborazione del Piano precede quella della sua attuazione che risultano essere fasi separate tra loro. L’elaborazione, infatti, vede i diversi soggetti negoziare le azioni e definire a priori le problematiche da affrontare fino ad arrivare alla stesura del Piano il quale diviene una sorta di contratto, di patto vincolante per chi lo sottoscrive e senza possibilità di cambiamento, in virtù dell’accordo iniziale che deve essere rispettato. Questo ha naturalmente delle ripercussioni a livello operativo, che l’Autrice mette chiaramente in evidenza. Infatti secondo Setti Bassanini “poiché la conflittualità viene gestita nella fase di elaborazione del Piano e il Piano sancisce l’accordo raggiunto, ne consegue la necessità che i contenuti del Piano abbraccino la gamma più ampia possibile dei problemi e delle misure per risolverli, onde evitare che il “non specificato” dia adito ad ulteriori controversie in fase di attuazione del Piano stesso. Il limite dell’approccio risiede in primo luogo proprio nella sua pretesa di rendere stabile e immutabile il processo di attuazione del Piano”⁷³. Da ciò ne consegue che spesso se si vanno a leggere i Piano di zona, alcuni rappresentano un lunghissimo elenco di azioni e progetti che non trovano poi condizioni ideali, nel momento in cui vengono implementati, facendo sì che “molti dei contenuti del documento di piano finiscono per l’averne un valore soltanto virtuale”⁷⁴.

E’ interessante l’approccio alternativo che propone l’Autrice, nella stesura dei Piani di zona. In particolare, Setti Bassanini propone un modello di tipo incrementale, il

quale si fonda sul “presupposto che la realtà si sviluppi per piccoli passi e si ridefinisca continuamente nel corso dell’azione, sotto la spinta di interessi particolari dei soggetti in campo, per cui la conflittualità e la necessità di negoziazione accompagnano tutto il percorso di elaborazione e attuazione del Piano⁷⁵. Il Piano non rappresenta quindi uno strumento finale conseguente agli accordi presi, ma rappresenta una guida per favorire il confronto, il consenso, per superare i dissensi per trovare delle strategie operative comuni. Il Piano non ha quindi carattere prescrittivo e non si vuole mettere “nero su bianco” tutto ciò che andrà fatto, per essere tranquilli che non vi saranno cambiamenti in corso d’opera, anzi, ciò a cui si punta sono proprio i cambiamenti, si definiscono solo delle azioni fattibili nel breve periodo che porteranno a delle prime modifiche dell’esistente e da esse si ripartirà per ridefinire orientamenti e nuovi accordi.

Secondo Alessandro Battistella “l’incrementalità, tuttavia, non deve essere confusa con il semplice rinvio o con il semplice confronto dialettico: è necessario definire un percorso programmatico che, partendo dalle linee di indirizzo definite con l’Accordo di programma, si dipani in più fasi, prevedendo tempi e modi delle fasi programmatiche successive e delineando le diverse criticità da affrontare⁷⁶. Questo approccio, davvero molto interessante e realistico a mio avviso, è credo, l’unica strada da percorrere per affrontare oggi i problemi che incontra la programmazione sociale. Anzitutto ci sono una molteplicità di soggetti che concorrono a progettare e realizzare interventi e servizi, ognuno di essi ha le proprie logiche e i propri obiettivi e non è possibile pensare di imporre aprioristicamente un impianto senza considerare che ci saranno conflitti, divergenze, modifiche della realtà esistente, etc. Il consenso, o meglio l’accordo tra le parti, nasce dal confronto e dalla condivisione, che permette, poi, la collaborazione. Come evidenzia Alessandro Battistella “l’approccio incrementale parte dal presupposto che la conflittualità è un elemento imprescindibile nella programmazione sociale e la negoziazione è un processo che non trova mai compiuta conclusione in atti definitivi ed immutabili. Il Piano di zona incrementale assume dunque il significato di una traccia operativa per consentire un confronto tra i diversi attori sociali e l’Accordo di programma rappresenta il documento di indirizzo di fondo delle politiche sociali che verranno definite durante il continuo confronto processuale”⁷⁷.

Va però anche rilevato che collaborare è faticoso, come ha messo in luce Mounier, nonostante gli uomini siano strutturalmente disposti alla comunicazione “c’è qualcosa dentro di noi che resiste intimamente allo sforzo di reciprocità” e “quando abbiamo costituito un’alleanza di reciprocità, famiglia, patria, istituzioni, ecc., questa

alimenta ben presto un nuovo egocentrismo e innalza così un nuovo ostacolo tra uomo e uomo”⁷⁸. Collaborare quindi richiede un inteso lavoro, richiede delle risorse e disposizione a mettersi in gioco, richiede la “scelta” di collaborare. Non si collabora solo perché è bello, ma perché si ritiene sia decisivo per la qualità della vita sociale. Lo spirito di collaborazione richiede quindi un’azione culturale che richiami costantemente i principi base a cui si ispira.

Altro elemento non trascurabile è legato al cambiamento repentino dei bisogni della nostra società proprio in termini di definizione, di elementi che entrano in gioco. Infatti “i problemi che costituiscono l’oggetto della programmazione hanno una definizione incerta, sono sempre più interconnessi fra loro, e presentano un diverso grado di consenso sugli obiettivi da perseguire e di conoscenza delle tecniche per affrontarli”⁷⁹. Questo aspetto lo tratterò anche più avanti in quanto anche la definizione del disagio minorile non è sempre facile e di immediata concettualizzazione.

L’approccio incrementale ci permette di fare una riflessione nel merito dell’instabilità dei sistemi sociali complessi di cui si occupano le politiche sociali. Partendo da tale assunto è d’obbligo pensare alla necessità di adottare un comportamento di natura riflessiva che mette al centro dei meccanismi valutativi attraverso i quali monitorare l’andamento delle azioni avviate. La valutazione non è però intesa come una verifica degli input ed output, ma bensì come analisi dei risultati di ogni azione realizzata, per partire da essi e ridefinire contesti e priorità di azione e soprattutto per guardare agli scostamenti dagli obiettivi prefissati, non in termini di errore di calcolo, ma come un fenomeno naturale e di arricchimento di informazioni nel quadro conoscitivo complessivo di un sistema assai complesso.

Infine è interessante quanto mette in luce Remo Siza⁸⁰ in quanto ritiene vi siano cinque dimensioni per una progettazione sostenibile:

- estensione del campo decisionale;
- scostamento rispetto all’esistente;
- ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra il sottosistema politico e gli altri sottosistemi;
- i processi integrativi rispetto alle esigenze di mutamento e di autonomia dei singoli;
- il ruolo delle relazioni tra i singoli.

I piani e i progetti hanno la necessità di trovare delle modalità per rapportarsi alle relazioni intersoggettive, alle relazioni, secondo l’Autore. Secondo Remo Siza la

progettazione si è in larga parte basata sulle relazioni che si stabiliscono tra le istituzioni. Una progettazione sostenibile deve, invece, trovare un contatto con le diverse sfere di vita.

Quando si avvia un processo di progettazione possono essere privilegiati diversi approcci. Si può avere una progettazione autoreferenziale o una progettazione comunicativa che coinvolge invece i vari attori in campo. L'approccio denominato "comunicativo e strategico" è legato ad un filone sostenuto da diversi autori e che pone "l'accento sull'interazione e la negoziazione e considerando l'attuazione pratica come parte integrante del processo di programmazione, [...] riconosce che le capacità di interpretazione ed analisi dei pianificatori sono limitate e accetta che progetti e piani di azione richiedano una continua modifica e un accurato adeguamento alla luce di un feedback continuo e del dialogo [...]. E' un modello che bene si adatta al welfare mix, dove i "ruoli istituzionali" e le figure professionali devono relazionarsi e coordinare diversi elementi all'interno di specifici contesti locali"⁸¹.

1.7. La valutazione dei Piani di zona: un percorso di riflessività dall'esperienza.

Sempre di più la parola "valutazione" è entrata nel discorso pubblico relativamente al settore delle politiche sociali ritrovandola in maniera diffusa nella normativa specifica, la quale ne prescrive costantemente la realizzazione, senza però entrare nel merito di una sua definizione semantica e metodologica.

Secondo Emanuele Ranci Ortigosa, la valutazione è una "componente logica e ricorrente di politiche e di interventi che, come anche quelli sociali, presentano caratteristiche di complessità e pluralità di attori"⁸². Inoltre la valutazione è elemento indispensabile anche negli stessi servizi e nel lavoro sociale all'interno degli interventi specifici sui singoli casi.

I motivi per i quali si valuta possono essere molteplici e anche il modo in cui si valuta si modifica in base alle concezioni che sottendono la valutazione stessa e agli obiettivi che si perseguono, direi fin dall'inizio di una progettazione. Infatti, se la valutazione si fonda sull'analisi delle dimensioni di efficacia, di impatto, di qualità percepita ed erogata, o assumendo delle procedure di valutazione che valorizzino la progettualità senza imporre dei modelli precostituiti che perseguano, ad esempio, il solo e semplice risparmio economico, la valutazione può davvero servire a scegliere opzioni

e progetti che siano in grado di apportare efficacia, qualità ed economicità ad un dato sistema.

Risulta quindi importante chiedersi cos'è la valutazione. Secondo Emanuele Ranci Ortigosa “la valutazione non è solo descrizione, osservazione, ma giudizio su quanto osservato e ogni giudizio viene dato in base a certi criteri, derivanti da valori affermati e finalità e obiettivi perseguiti. (...) Si può valutare da diversi punti di vista, con diversi criteri e diverse focalizzazioni. Nel contesto delle politiche e dei servizi sociali, caratterizzato da complessità dei problemi e degli interventi e da molteplicità di attori, e quindi di interessi in gioco, è allora importante esplicitare tanto il punto di vista e i criteri di giudizio assunti, quanto le metodologie adottate, l'oggetto specifico di analisi, gli indicatori specifici e concreti individuati”⁸³. E' importante, quindi, che la valutazione abbia alla base chiarezza, altrimenti si presta alla manipolazione e ad “utilizzi opportunistici e strumentali, diviene superflua o addirittura dannosa”⁸⁴. Pertanto, se i criteri attraverso i quali viene realizzata la valutazione, si rifanno a valori e obiettivi che sono condivisi dai diversi attori in gioco e magari sono anche formalizzati, la valutazione troverà consenso e sarà realmente significativa nella presa delle decisioni e nella produzione di scelte ed alternative d'azione. Non va sottovalutato neanche l'aspetto della pluralità di attori e di punti di vista che entrano in gioco nelle politiche sociali attuali, ove vi è una accentuata pluralizzazione e diffusione di ruoli e responsabilità. Ranci Ortigosa, d'accordo con De Ambrogio, ritiene che sia di fondamentale importanza la chiarezza e un confronto esplicito nella valutazione “grazie ad una strategia e metodologia di ricerca e ad una regia partecipativa in grado di produrre risultati che possano contare su di una più ampia legittimazione e quindi più forti nell'orientare gli attori cui spettano particolari funzioni e responsabilità decisionali”⁸⁵. Su ciò è d'accordo anche Mauro Palumbo in quanto ritiene che la valutazione rappresenti una “attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio su di un'azione intenzionale svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su un'attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili”⁸⁶.

Nell'ambito specifico qui trattato, ovverosia i Piani di zona, se si assume la logica incrementale come strategia per la programmazione zonale, il documento di piano verrà inteso come uno strumento per promuovere il confronto, la negoziazione, il consenso lungo tutto l'esplicarsi del processo. “Esso non ha carattere prescrittivo ma orientativo, a eccezione di poche misure che servono per costruire risultati in un'ottica

di breve periodo”⁸⁷. Questo approccio ha quindi carattere iterativo nel senso che all’azione pratica affianca un comportamento riflessivo che si concretizza in momenti di valutazione continui lungo tutto il percorso. La valutazione in tale contesto, rappresenta, come ha messo in luce Setti Bassanini, un “processo che ricerca e valorizza gli aspetti contraddittori e inattesi che mettono fortemente in crisi il modello dato e li considera tracce di un ordine diverso la cui rivelazione costituisce oggetto di specifiche attenzioni”⁸⁸. Il processo valutativo secondo l’Autrice rappresenta una ricerca di elementi imprevisi, che vanno valorizzati perché permettono di modificare eventuali disfunzioni in corso d’opera e rendere quindi le azioni più rispondenti alle reali condizioni della situazione oggetto di studio. In questo senso la valutazione è intesa come costruzione di significato e non di mera verifica che accerta se un determinato risultato atteso è stato raggiunto. Inoltre la valutazione così pensata, ha senso solo se in continuo contatto e comunicazione con le altre fasi della pianificazione, come mette ben in luce Bezzi infatti “la valutazione è principalmente, ma non esclusivamente, un’attività di ricerca sociale applicata, realizzata nell’ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale”⁸⁹.

La valutazione va intesa quindi come un processo di *learning*, cioè di apprendimento e di conoscenza. Partendo dalla raccolta di informazioni e di dati si esprimono dei giudizi e di conseguenza si programmano delle strategie di azione che migliorino il contesto di analisi. La valutazione quindi è di primaria importanza per i policy maker poiché permette la riflessione, stimola il pensiero e l’individuazione di soluzioni di *policy* che siano davvero strategiche. Ugo De Ambrogio ritiene infatti che “la valutazione si distingu(e) dalla verifica e dal controllo perché non si limita a individuare gli errori o a ratificare l’esistente ma, in quanto processo di ricerca, si pone in un’ottica strategica, circa quanto non era prevedibile a priori, considerandolo un possibile plusvalore dell’intervento, al fine di apprendimento (*learning*) per il miglioramento”⁹⁰. In questo senso la valutazione va intesa come processo di apprendimento dall’esperienza.

Secondo De Ambrogio “il futuro della programmazione zonale, si gioca sulla capacità che i sistemi integrati avranno di valutarsi sia sui processi partecipativi, sia sugli esiti della pianificazione e partire dai risultati conseguiti per ridefinire contesti e priorità di azione, costruire significati, apprendere dall’esperienza per riorientarla in

itinere facendo progressivamente calzare la programmazione ai bisogni sociali come un vestito su misura”⁹¹

La valutazione, pertanto, può offrire una risposta al problema della costruzione delle politiche sociali complesse, come quelle appunto rientranti nei Piani di zona.

Va certamente rilevato che la valutazione dei Piani di zona non deve limitarsi all’analisi del documento di piano, ma deve andare più in profondità guardando gli esiti che tale documento produce sul piano concreto in termini di azioni. Pertanto in questo senso la valutazione metterà in luce quello che è stato dichiarato a priori e ciò che effettivamente verrà messo in pratica per soddisfare i bisogni delineati inizialmente. Non si dovrà però guardare il non realizzato come fallimento, ma come stimolo per comprendere le motivazioni dei cambiamenti rispetto alle azioni prefissate inizialmente e programmare degli aggiustamenti lungo il percorso.

Inoltre non va dimenticato anche il ruolo della valutazione ex ante come mette in luce Alessandra Battistella in quanto “l’analisi dei bisogni presentata all’interno del Piano di zona svolge una doppia funzione:

1. da un lato si propone di offrire un quadro conoscitivo delle specificità della popolazione residente (...);

2. dall’altro si propone di effettuare una valutazione “di ciò che si sta facendo”, ovvero di avviare un percorso di valutazione della capacità del sistema di offerta di rispondere ai bisogni della popolazione residente”⁹².

Importante è poi l’utilizzo di metodologie miste nella valutazione, che si basano su una molteplicità di strumenti e fonti informative.

La valutazione poi deve permettere una crescita tra i vari livelli governo nel senso che deve permettere ai vari livelli di alimentarsi a vicenda. In questo modo la programmazione regionale sarà in linea con le esigenze reali delle comunità locali e pertanto le politiche saranno effettivamente adeguate e più mirate.

In questo contesto risulta significativo anche il concetto di valutazione partecipata che coinvolga i diversi livelli istituzionali e gli attori della società civile. Indispensabile per una buona valutazione partecipata è la costruzione e condivisione del modello di valutazione e degli strumenti per realizzarlo. “La valutazione partecipata assume così caratteristiche di un vero e proprio accompagnamento progettuale, contribuendo a garantire, lungo tutto il percorso, meccanismi condivisi di autocontrollo e correzione”⁹³. Infatti perché il Piano di zona assuma significato in un’ottica di *governance* del sistema e di sviluppo di comunità è importante che alla sua valutazione

concorrano tutti i soggetti che rappresentano delle risorse per lo sviluppo del benessere locale. “Occorre, in altri termini, che la valutazione sia interpretata come processo di apprendimento collettivo dei soggetti che insieme concorrono alla realizzazione delle politiche sociali pubbliche e che, anche grazie alla valutazione, progressivamente imparano a “governare” insieme un sistema locale di servizi alla persona”⁹⁴.

La valutazione intesa secondo le accezioni fin qui esposte rappresenta una forma di apprendimento dall’esperienza. Già nel 1992 Neresini e Ranci scrivendo di progetti giovani e politiche giovanili⁹⁵ definirono la valutazione come il modo migliore di apprendere dall’esperienza. In pratica, così intesi, i Piani di zona rappresentano un insieme di opportunità che nascono dalle attività in essi contenute che dovrebbero essere improntate ad un approccio riflessivo, orientato a interrogare l’esperienza e a interpellare la pratica, per cogliere criticità e valenze, così da delineare gli orientamenti futuri utili al consolidamento ed alla legittimazione dei Piani di zona stessi. La valutazione dei servizi sociali può quindi rappresentare una risorsa indispensabile per progettare interventi se tiene conto di alcuni assunti metodologici:

- autovalutazione: ogni soggetto chiamato a concorrere alla programmazione delle politiche sociali è responsabile ed utilizzatore della valutazione che non deve essere intesa meramente come forma di controllo, ma deve contemplare l’aspetto della ricerca del senso, del significato di un intervento. La valutazione così intesa va oltre il controllo e responsabilizza tutti i soggetti a mettersi in gioco nel raggiungimento di un obiettivo comune;

- responsabilità estesa di valutazione: tutti i soggetti coinvolti nel processo di programmazione delle politiche, di erogazione dei servizi, ma anche gli utenti, i singoli operatori etc. “trae dai percorsi valutativi interessanti informazioni per valutare i risultati ottenuti dalle proprie politiche e di conseguenza il proprio operato”⁹⁶, promuovendo un’ottica di corresponsabilità delle politiche sociali;

- la valutazione deve essere condotta con una metodologia e dei criteri di giudizio definiti che permettano un confronto metodologico nel corso del tempo anche fra diverse esperienze;

- necessità di rendere trasparenti e documentate le valutazioni per metterle a disposizione dei diversi *stakeholders*.

Agire sulla base delle considerazioni sopra esposte, rappresenta un processo di apprendimento e di autoapprendimento. Ciò permette di riconoscere e valorizzare la funzione riflessiva e di apprendimento, di conoscenza, della valutazione, elemento

fondamentale quando si realizzano dei piani, delle programmazioni, dei progetti connotati da mutamenti ed incertezze.

La valutazione rappresenta quindi un processo di riflessione, di acquisizione di consapevolezza e di apprendimento attraverso il quale si costruisce senso. Ugo De Ambrogio ritiene che “valutare significa garantire senso alle azioni intraprese, avviare processi di riflessione e consapevolezza (...). Coinvolge in un processo di crescita, preserva dai vissuti di impotenza e onnipotenza, permette di valorizzare i singoli passi, di riconoscerli come successi. In tal senso è una costruzione di significato”⁹⁷. Così inteso il processo di valutazione rappresenta un’opportunità preziosa di apprendimento dall’esperienza che può realizzarsi solo se si guarda ai significati e alle criticità delle azioni svolte confrontandoli e mettendoli in circolazione. Inoltre secondo tale approccio è importante che vi sia l’apporto partecipativo di tutti i soggetti coinvolti nella progettualità riconoscendo eguale importanza a tutti i saperi intesi come conoscenze ed esperienze ed alle culture personali, professionali, organizzative in quanto sono proprio questi saperi che orientano l’attribuzione di significato delle azioni. In questo modo la riflessione sull’azione e le sue conseguenze permette di riorientare le strategie operative. Naturalmente questo tipo di impostazione dà grande importanza alla visibilità dei processi di lavoro nel senso di aiutare a vederli, a interpretare e capire ciò che è stato fatto e i risultati raggiunti, a rendere evidenti le strategie operative che si hanno a disposizione in una data situazione e permettere la scelta consapevole della strategia più adeguata. Si tratta di una valutazione legata ad un modello incrementale di programmazione ovverosia dove non è importante andare a verificare gli errori o a controllare il discostamento rispetto a quanto ipotizzato, ma si pone in un’ottica strategica che cerca di evidenziare e valorizzare anche quanto non era prevedibile, considerandolo un valore aggiunto dell’intervento ai fini dell’aumento di conoscenze che vengono dalla realtà. Si guarda alla valutazione come uno strumento che permette di migliorare l’intervento valorizzando quanto emerge di nuovo nell’attuare quanto definito a priori. L’esperire quindi quanto viene riportato su carta è elemento imprescindibile per conoscere, per apprendere. Va tenuto presente che ciò che noi esperiamo non è riducibile a materialità, non è riducibile ad un dato sensibile, non si può vedere, toccare in quanto il rendersi conto di vedere o di udire è già una elaborazione personale dell’esperienza. L’azione svolta diventa quindi concreta attraverso il linguaggio, quando la si rappresenta a se stessi e la si esprime agli altri, l’esperienza comincia ad esistere. Senza l’arricchimento del lessico il fare esperienza

risulta materiale inutilizzabile, poiché l'esperienza è tale qualora arricchisca la mappa personale e collettiva di concetti, di punti di vista. Il linguaggio pertanto è il mezzo che permette di rendere visibile l'esperienza a sé e agli altri attraverso la riflessione su ciò che è accaduto, dando quindi significato alla realtà con i propri valori e le proprie convinzioni. Quindi la riflessione sull'esperienza intesa come insieme di azioni, è indispensabile per avere conoscenza, apprendimento. A maggior ragione in un ambito complesso come quello relativo alla promozione del benessere dei bambini che si trovano in situazione di disagio, tutti i soggetti che sono coinvolti a vario titolo sono implicati in un agire pratico ad alto tasso di complessità in quanto si trovano di fronte a situazioni sempre inedite. Ogni situazione è peculiare in quanto non è paragonabile ad altre esperienze in quanto legata alla peculiarità del bambino e della sua famiglia, alla sua storia, alle sue esigenze e rappresentazioni, alle prassi burocratico amministrative, alla rete di soggetti del territorio di riferimento e a moltissimi altri aspetti. Inoltre nel lavoro sociale non ci sono mai delle risposte giuste o risposte che vadano sempre bene per tutti. Spetta alle persone, non solo ai professionisti, saper leggere le situazioni, saper collaborare attivamente, saper elaborare delle strategie condivise, saper prendere delle decisioni molto complesse. Il "sapere" quindi non è solo sapere teorico ma è un insieme di "saperi pratici" come sostiene Mortari che "hanno a che fare con la saggezza"⁹⁸ cioè quell'equilibrio che nasce da una consapevolezza e conoscenza delle cose. Questi saperi dovrebbero mettere nelle condizioni di saper gestire l'imprevedibilità che accompagna ogni azione e percorso legato alla tutela dei bambini. Il sapere che accompagna chi si occupa di bambini in difficoltà è quindi un sapere che si costruisce con l'esperienza ovvero sia "stando in un rapporto intensamente pensoso con quello che accade"⁹⁹. Va da sé che chi opera nei servizi di protezione e cura deve essere consapevole che il suo agire non può essere sempre interamente programmato o pianificato, che le scelte vanno fatte a volte repentinamente sulla base dei dati di cui si dispone che sono sempre e inevitabilmente parziali. Di conseguenza è necessario essere in grado o comunque allenare la capacità di leggere le esperienze attraverso una ragione riflessiva che "richiede l'abitudine a meditare su ciò che accade; mira a fare della pratica il luogo in cui si elabora il sapere"¹⁰⁰. L'azione riflessiva può esplicarsi sia durante l'azione ed è legata alla capacità di leggere le situazioni di interpretarle e di tradurre tali letture in decisioni, e può anche realizzarsi quando l'azione è conclusa attraverso la quale si stimola la comprensione del proprio operato, delle modalità con cui sono state affrontate le situazioni e le motivazioni alla base di tali azioni.

PARTE II

ANALISI DEL FENOMENO: LE POLITICHE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

CAPITOLO 2

LO SVILUPPO DI UNA NUOVA CULTURA DELL'INFANZIA

*“...le domande dei minori non sono richieste o preghiere, ma sono diritti da garantire che impegnano tutti gli adulti, individualmente e collettivamente”
(Ricci S., Spataro C.)¹⁰¹*

2.1. Uno sguardo introduttivo sui diritti dei bambini.

In questa trattazione si affronteranno diverse tematiche che sono oggi all'ordine del giorno, gli operatori ne parlano, i responsabili programmano, gli amministratori decidono, ma questi temi sono divenuti cruciali in quanto si è sviluppata nel corso del tempo una determinata cultura relativamente ai minori in situazione di disagio, costruita attraverso le norme, gli assetti organizzativi dei Servizi, le modalità di operare dei diversi professionisti. Certamente questa cultura non ha visto una affermazione immediata, anzi si può certamente essere d'accordo con Valerio Belotti quando ritiene che “spesso esistono “stagioni” del welfare che appaiono segnate da un impegno verso particolari tematiche, che via via hanno occupato un ruolo sempre più evidente nelle diverse sfere pubbliche su cui si fonda la comunicazione tra i soggetti e tra gli attori, siano essi amministratori locali e nazionali, professionisti dei servizi pubblici o del privato sociale, professionisti dei media, ma anche cittadini singoli e organizzati. Vi sono stati, ad esempio, periodi di forte attenzione e impegno verso l'inclusione sociale dei disabili, altri di impegno per la promozione di interventi di cura e di attivazione dei soggetti in stato di dipendenza da sostanze. Stagioni in cui si sono generate disponibilità di risorse, esperienze e interventi normativi e legislativi fuori dal comune, capaci di sostenere livelli inconsueti di innovazione nelle pratiche di welfare e di porre all'evidenza pubblica l'importanza di specifici lavori di cura e la soggettività delle persone in cura. Fasi che, dopo aver raggiunto particolari apici di intensità e una certa sedimentazione nella cultura e nelle pratiche dei servizi, mostrano momenti in cui la loro capacità di monopolizzare il dibattito sul welfare scema a favore di altre tematiche o sconta la debolezza di una riduzione generalizzata dell'importanza delle politiche sociali nelle sfere pubbliche nazionali”¹⁰².

Nel nostro Paese a partire dalla seconda metà degli anni Novanta si è sviluppata una rinnovata attenzione verso un nuovo soggetto sociale, ovverosia i bambini e i ragazzi, si è reso legittimo considerare i bambini come “cittadini” che, in quanto tali, non possono essere considerati dei soggetti invisibili all’interno del welfare. Le radici di questo nuovo modo di guardare i bambini sono lontane, si ritrovano in un periodo storico che ha visto l’evoluzione di una normativa specifica, che non è stata però valorizzata nell’immediato ed ha avuto la necessità di trovare, successivamente, un terreno fertile, per essere completamente compresa ed accettata.

A sostegno della necessità di trovare un “terreno fertile” da parte della legislazione, per essere pienamente compresa ed accolta, vi è anche l’analisi condotta da Emanuele Ranci Ortigosa, il quale parlando dell’evoluzione storica simile, della Legge 833/1978 e della Legge 328/2000, mette in luce come “tanto la legge 833 come la legge 328 non sono state infatti improvvisazioni politico-istituzionali, ma frutto di processi culturali, sociali e politici che progressivamente hanno maturato un contesto favorevole all’introduzione e allo sviluppo di tali riforme”¹⁰³. (L’Autore precisa come già a partire dagli anni Settanta la legislazione e l’avvio dei comitati e poi i consorzi socio-sanitari di zona e negli anni Novanta le leggi e gli atti programmatori di alcune Regioni avevano anticipato la riforma nazionale e l’attivazione dei Comuni sul sociale, i quali erano stati estromessi dalle Usl aziendalizzate e avevano provveduto a ritirare la delega delle funzioni sociali, assumendo direttamente alcune competenze in campo socio-sanitario, investendo anche sul loro ruolo di governo delle stesse Asl).

Queste sono delle iniziative che non si sviluppano in maniera omogenea nel nostro Paese, caratterizzato spesso da una evoluzione delle politiche a “macchia di leopardo”, ma “sono esperienze delle componenti più attive e dinamiche, che alimentano però un sentire diffuso, attivano energie nuove o sopite, creano le condizioni per processi di effettivo cambiamento, che non possono mai avvenire solo “per decreto”, ma richiedono il coinvolgimento e la collaborazione attiva di persone e gruppi, soprattutto in un campo come quello delle politiche e degli interventi sociali”¹⁰⁴.

Ritornando sulla materia relativa alle politiche inerenti l’infanzia e l’adolescenza, a sottolineare l’importanza dell’aspetto culturale, nella realizzazione di passi in avanti della normativa e del sistema istituzionale e sociale, che di bambini e adolescenti si occupa, vi è quanto emerge dal monitoraggio dell’applicazione della legge 149/2001¹⁰⁵, realizzata dal Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia e l’adolescenza¹⁰⁶. Infatti, dall’attività di monitoraggio della legge 149/2001 è stato

rilevato come vi sia un forte attaccamento ai principi sanciti nella normativa legata ad una stagione di un “welfare bambino”, ovverosia di un welfare che per la prima volta in Italia è stato orientato alla creazione di pari opportunità tra le generazioni. “Si tratta di un tratto ricorrente, vuoi che si analizzino i dati statistici sul processo di contrasto alla istituzionalizzazione dei bambini, vuoi che si passino in rassegna le norme regionali, vuoi che si prendano in considerazione le rappresentazioni degli operatori coinvolti a diverso titolo in questo processo, vuoi infine che si analizzino le esperienze più significative realizzate a livello locale. Dirigenti e funzionari regionali, rappresentanti dell’autorità giudiziaria, garanti regionali, dirigenti e operatori degli enti locali e del privato sociale pongono gli assunti e gli obiettivi propri della legge 149, nonché la sua realizzazione, all’interno di un processo più ampio di riforma del welfare per i bambini, sollecitato e avviato dodici anni fa”¹⁰⁷. Pare vi sia, quindi, una sorta di ritorno ad una stagione di politiche propizia all’infanzia, sperata ed auspicata, da chi lavora a diretto contatto con tale materia. “La sensazione che emerge dall’analisi dei diversi materiali raccolti sul processo di attuazione della legge è che questa sia stata utilizzata in questi anni dagli operatori del settore, ovviamente al di là degli intenti del legislatore, come una sorta di ancoraggio con cui continuare ad occuparsi in modo anche innovativo, di politiche per i bambini, dei loro diritti, delle loro famiglie in difficoltà”¹⁰⁸.

Certamente le norme non rappresentano delle “pozioni magiche”, da sole non risolvono tutti i problemi delle famiglie e dei minori, ma esse sono una cornice importante che giustifica e legittima che i bambini siano riconosciuti sia come “soggetti”, che come “oggetti” delle politiche di welfare.

Il monitoraggio citato, mostra come i principi della legge 149/2001 sono divenuti un riferimento per indicare le finalità di nuovi servizi e di interventi, per consolidare i processi di identità professionale e culturale, elementi per rafforzare l’attenzione su nuove problematiche, nel momento in cui altri riferimenti non sono più stati in grado di reggere la cornice, entro la quale, operare a favore dell’infanzia e dell’adolescenza. Anche nelle scienze sociali si è assistito all’affermazione di un processo di critica e di distacco dai filoni tradizionali di riflessione e di ricerca che riguardavano soprattutto i bambini destinatari dei servizi socio educativi per la prima infanzia.

Si è assistito quindi all’affermazione, nelle varie discipline, di un bambino che si potrebbe definire “sociale”, in quanto visto nei suoi contesti di vita quotidiana, capace di esprimere a pieno titolo i suoi punti di vista sulle situazioni che lo vedono

protagonista, capace di interagire in maniera sempre più complessa sia con gli adulti che con i pari.

Si tratta quindi di una serie di aspetti culturali che sono stati sviluppati in un periodo storico molto intenso, per lo sviluppo delle politiche a favore dei minori, che sono stati raccolti successivamente.

Certamente, poi, è necessario guardare alla realtà, ai fatti e interrogarsi su come vengano o meno realizzati e messi in pratica tali principi. A tal proposito, il *Terzo rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza* del 2000, intitolato “*Non solo sfruttati e violenti*”, poneva l'attenzione, immediatamente in premessa, su una cultura avanzante che tende a guardare a questa fascia d'età travisandone il reale significato: “la rappresentazione corrente nel nostro Paese di un'infanzia e di un'adolescenza in gravi difficoltà non è esatta. La visione apocalittica, spesso veicolata dai mezzi di comunicazione di massa, di un'infanzia ed un'adolescenza maltrattate, abusate, ma anche violente, non trova affatto riscontro né nei dati statistici, né nell'esperienza comune. Inoltre, quantificazioni di violenza perpetuate sull'infanzia basate su proiezioni difficilmente controllabili e stime effettuate su campioni non rappresentativi, alimentano emozioni e contribuiscono a promuovere l'idea di una società ostile verso i suoi figli più giovani. Ci sono certamente fatti inquietanti di violenze, abusi, sfruttamenti e trascuratezze che segnano l'esistenza di ragazzi e adolescenti, ma per fortuna queste situazioni sono tutt'altro che generalizzate e frequenti. [...]. Occorre aver ben presente che ci sono anche altre infanzie e altre adolescenze. Esse rappresentano, fortunatamente, la maggioranza delle situazioni. E' necessario, da una parte rimuovere dall'immaginario collettivo l'idea che l'infanzia e l'adolescenza siano solo un problema al quale guardare con apprensione e in posizione di sostanziale difesa e dall'altra, sviluppare azioni che non siano solo dell'emergenza, dell'assistenza e della protezione, ma anche dello sviluppo della normalità, della promozione e del benessere”¹⁰⁹. Sull'utilizzo dei dati statistici mette in guardia Valerio Belotti, il quale ritiene che “la riorganizzazione dei dati pensati per scopi particolaristici e la loro riproposizione favorisce a volte, non certo per volontà dei curatori esperti, ma forse per eccessivo rispetto verso le statistiche istituzionali comunque ripubblicate, equivoci eclatanti nell'interpretazione dei dati offerti, come ad esempio quelli dei bambini scomparsi, erroneamente riconducibili alle statistiche amministrative desunte dalle denunce alle forze dell'ordine, ma che ben poco sono in relazione con il fenomeno, oppure quelli relativi ai bambini in difficoltà con la propria famiglia presi in carico dai servizi sociali e desunti dai provvedimenti censiti

dalle statistiche giudiziarie che, in alcuni casi, presentano alcuni problemi di attendibilità”¹¹⁰.

Pertanto le politiche per l’infanzia non possono limitarsi a determinare dei diritti e ad organizzare delle strutture e delle risorse per sostenere i “soggetti in formazione”, come li definiva Alfredo Carlo Moro, ma si devono realizzare delle strategie organiche che permettano ai bambini di poter trovare, nel loro percorso esistenziale, tutto ciò di cui hanno bisogno per realizzarsi a pieno, come soggetti di storia individuale e collettiva. Il diritto quindi, inteso come disciplina, deve individuare quei fondamentali bisogni dei minori, che esigono anche una tutela giuridica e che ci sia un impegno istituzionale, per far sì che i diritti riconosciuti, non siano soltanto declamati, ma siano principalmente goduti e promossi.

✓ Che cos’è il diritto mite? Secondo Gustavo Zagrebelsky¹¹¹ il diritto mite dovrebbe essere il diritto in cui la protezione sociale, in quanto fine ultimo del diritto è quello di far vivere la struttura sociale e la si ottiene non estirpando il corpo malato, ma reintegrandolo nella vita comune. “In questo senso è il diritto alla convivenza, a differenza del diritto che esclude dalla convivenza. Nel libro il diritto mite questa impostazione è generale non distingue un settore del diritto da altri settori, il diritto di famiglia dal diritto penale. Quanto al diritto di famiglia, intanto è abbastanza evidente che il suo fine è la tutela della convivenza familiare (...). Lì vanno presi in considerazione non solo principi diversi, ma anche principi molto indefiniti come quello dell’interesse del minore”. Secondo l’Autore, l’interesse del minore va, infatti, definito in relazione alle situazioni concrete tenendo in considerazione le diverse variabili che entrano in gioco. “Il diritto è mite in quanto consente di prendere in considerazione più principi di riferimento e quindi più esigenze, ma una volta che questo accade è chiaro che nel diritto scritto, nella legge non si trova più la soluzione del caso concreto. Il diritto mite non fa che indicare dei punti di riferimento ai quali il giudice deve rifarsi, non può dimenticarne nessuno, ma poi la combinazione concreta la deve fare lui, non più il legislatore”.

Come già detto però non bastano le leggi, non basta l’impegno dell’organizzazione amministrativa per ottenere un compiuto processo di sviluppo del soggetto in età evolutiva. Gran parte dei bisogni dei bambini, possono trovare soddisfazione solo attraverso la relazione con l’adulto che deve essere in grado di ascoltare, di cogliere la richiesta di aiuto, di sapersi far coinvolgere, di essere in grado di dare delle risposte esaustive alle domande dei bambini. Qua mi tornano in mente dei passaggi delle interviste raccolte nell’interessante pubblicazione *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*¹¹² dove i ragazzi, che hanno vissuto l’esperienza dell’affidamento familiare o dell’accoglienza in comunità, raccontano in alcune interviste la loro esperienza ed emerge, in molte di esse, il rammarico, se non rancore nei confronti di quegli adulti che non gli dicevano cosa

stesse succedendo, lasciandoli con molti interrogativi e con la testa piena di pensieri e di ipotesi su ciò che stava capitando loro.

Nella società odierna per poter realmente rendere esigibili i diritti dei cittadini più piccoli è necessario affrontare alcune questioni ricorrenti, per sviluppare una consapevolezza rispetto ai limiti delle politiche fino ad oggi realizzate e per cogliere le reali necessità che richiede un adeguato intervento di *policy*.

Anzitutto, un tema, per altro ricorrente anche in questa trattazione è l'approccio culturale alle problematiche dei soggetti in evoluzione. Nella nostra società, infatti, c'è la tendenza a far scomparire l'infanzia come momento autonomo ed essenziale nel processo di crescita, come fase di sviluppo a sé che porta il bambino verso la vita adulta. Vi è la posizione di chi pensa che, per rispettare il minore, sia necessario riconoscere la sua autodeterminazione, considerando il passaggio alla vita adulta come un automatismo, dove il minore viene considerato come persona già compiuta e l'altra posizione, invece, di chi enfatizza il fattore della protezione, disconoscendo le potenzialità del bambino e riducendolo a un essere che deve essere costantemente seguito e protetto degli adulti.

La necessità è invece quella di ricomporre i due aspetti dell'autonomia e della dipendenza dei minori. Il processo di costruzione di una compiuta personalità si realizza mediante la relazione con l'adulto, che non deve portare né all'infantilismo, né tantomeno, all'onnipotenza che conduce a conseguenti frustrazioni. La cultura dell'attenzione ai minori deve fondarsi su un ascolto autentico, che si realizza solo se gli adulti sanno essere "sempre attenti e disponibili a cogliere quei tentativi di comunicazione che possono essere inviati dal ragazzo, soltanto quando egli ne percepisce l'esigenza o si ritiene in grado di manifestare il suo pensiero: sono i momenti più impensati, i momenti dei bambini che possono non coincidere con i momenti dell'adulto e possono coincidere con momenti in cui l'adulto può essere distratto da altre cose"¹¹³.

Il costume familiare e sociale odierni, tendono sempre più a far scomparire l'infanzia come momento autonomo ed essenziale nel processo di crescita, quale passaggio scandito da tappe successive, per permettere al ragazzo di inserirsi in modo progressivo nell'età adulta. Si assiste, sempre più spesso, ad un processo di "adulizzazione" precoce nei confronti dei minori, senza che essi abbiano alle spalle l'esperienza per poter elaborare questo passaggio.

Certamente, in tutto questo, non vanno sottovalutati anche i cambiamenti che hanno interessato la famiglia negli ultimi decenni, le relazioni genitori e figli, i mutamenti nel mondo del lavoro, l'invecchiamento della popolazione, etc., elementi che fanno cambiare radicalmente il contesto entro il quale i bambini, della società attuale, crescono e diventano adulti. Anche il fatto che non si possano fare paragoni con le società precedenti è un aspetto tutt'altro che irrilevante, in quanto ciò comporta la necessità di svolgere uno studio costante della società, che ogni giorno si evolve, presenta nuovi bisogni e richiede sempre nuove risposte. “Lo sviluppo positivo dell'itinerario maturativo del ragazzo e della sua conseguente maggiore o minore compiutezza umana, è fortemente condizionato: dall'ambiente familiare in cui il ragazzo vive, dalla capacità della famiglia di costruire, attraverso l'affetto e l'attenzione, quell'autostima che nel ragazzo è indispensabile per crescere, dalla sua effettiva attitudine a un serio ascolto del ragazzo e delle sue difficoltà, un ascolto non limitato a ciò che si verbalizza, ma anche a ciò che si dice attraverso i più diversi comportamenti, dalla sua idoneità a sorreggere il difficile cammino del ragazzo nella vita, rispettandone l'identità, ma anche aiutandolo a decodificare i contrapposti messaggi che gli vengono da più parti, a saper scegliere senza condizionamenti, a saper trovare un senso alla sua esistenza. E le difficoltà della famiglia inevitabilmente si ripercuoteranno sul soggetto in crescita: un impegno per aiutare il ragazzo nel suo itinerario formativo non può non comportare anche un impegno per sostenere la famiglia e consentire la nascita di più adeguati rapporti genitori-figli”¹¹⁴.

Riconoscere l'importante ruolo svolto dalla famiglia, nella crescita armonica dei bambini, non deve, però, essere una “scorciatoia”, per ricondurre le problematiche minorili all'interno del nucleo familiare, non riconoscendo, così, i diritti propri dei minori. Proprio a tal proposito, Stefano Ricci sottolinea come: “l'elemento che sembra caratterizzare il nuovo corso è lo spostamento dell'asse di riferimento dal minore alla famiglia. Il minore non sembra più essere il titolare di diritti propri (anche se la legge 176/91 non è stata abrogata e quindi dovrebbe continuare ad orientare le scelte), ma lo è in quanto inserito all'interno di un contesto familiare, che rischia di diventare un soggetto collettivo che assorbe e catalizza le titolarità dei singoli. Anche se si può essere d'accordo sulla necessità di valorizzare la famiglia come soggetto collettivo per renderla interlocutore forte di tutte le politiche orientate alla persona e al territorio e anche se si può convenire sull'opportunità di favorire il protagonismo delle aggregazioni familiari e sociali, occorre fare molta attenzione a non far “scompare” i diritti personali, perché la

stessa coppia, base di una famiglia è fatta da persone che rimangono distinte, anche quando si uniscono nel matrimonio”¹¹⁵. La strategia sembra suggerirla Pierpaolo Trani quando sottolinea l’importanza di realizzare una “comunità che educa” coinvolgendo tutti, rendendo tutti in qualche modo partecipi e responsabili di ciò che accade qui ed ora ai nostri bambini e ragazzi: “la parcellizzazione dei tessuti sociali e culturali, la crescente differenziazione dei valori di riferimento e dei modelli educativi, la maggiore frammentazione degli spazi e dei tempi quotidiani, porta con sé legittimamente l’esigenza di raccordo e di dispositivi di sintesi. Va crescendo in coloro che operano in campo educativo la consapevolezza dell’insufficienza dei singoli soggetti e delle singole agenzie e l’importanza che le comunità territoriali comprendano l’educazione come una questione che riguarda tutti; che esse si riconoscano, tra i tanti aspetti caratterizzanti, anche come realtà educanti”. Secondo l’Autore, “una comunità che educa, è tale nella misura in cui mette tra le proprie priorità il diritto all’educazione e allo sviluppo delle nuove generazioni; promuove in una logica di sussidiarietà, la soggettività educativa della famiglia e dei diversi corpi sociali intermedi; investe seriamente nella formazione delle figure educative, nel potenziamento e nel rinnovamento dei servizi; è attenta alla valenza formativa dei propri linguaggi, riti, regole, comportamenti, mode; costruisce strumenti di raccordo e condivisione; guarda ai bambini e ai ragazzi non solo come destinatari, ma come protagonisti del processo educativo”¹¹⁶. E’ necessario, quindi, secondo Triani, che la comunità di riferimento dei minori, abbia alla base, la condivisione di alcuni valori, a cui ispirare l’azione e di tenere vivo e alimentare costantemente, lo spirito di collaborazione, nel lavorare per rendere effettivi i principi sui quali si fonda.

2.2. La Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 1989.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, nel nostro Paese si è assistito ad un aumento dell’attenzione verso il mondo dell’infanzia e dell’adolescenza. Tale processo ha reso sempre più legittimo il considerare i bambini dei cittadini e quindi soggetti che, seppur inseriti in reti di relazioni profonde come quelle familiari, non possono diventare invisibili all’interno del welfare.

I motivi, alla base di questo nuovo modo di guardare ai “soggetti in evoluzione”, sono legati ad una rinnovata sensibilità culturale, che ha portato ad elaborare documenti

che rappresentano a tutt'oggi dei pilastri sui quali condurre delle analisi delle politiche su tale materia.

Il documento che prima di ogni altro definisce il quadro di una nuova cultura dell'infanzia è certamente rappresentato dalla *Convenzione internazionale sui diritti dei bambini* del 1989 (Crc) approvata il 20 novembre 1989 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificata dall'Italia con legge n. 176, il 27 maggio 1991¹¹⁷ ed in particolar modo, l'intero processo di discussione che ha portato alla sua approvazione ed implementazione, nei Paesi che l'hanno ratificata. La Crc ha avuto il pregio di sancire in modo definitivo l'universalità dei bambini come soggetti di diritto, in maniera non residuale rispetto agli adulti ed in particolare ai genitori. Tale documento rappresentò un'innovazione nel panorama dei diritti dei bambini. Secondo Belotti e Ruggiero, “lo stacco (della Convenzione) risiede non solo ma soprattutto, nel pieno riconoscimento dei diritti civili di soggetti capaci d'agire autonomamente, nei modi loro propri e in via sempre più articolata e diffusa rispetto al loro crescere”¹¹⁸.

Come ha messo in luce Cantwell¹¹⁹ la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino è il risultato di un lungo processo caratterizzato da due tendenze parallele: l'evolversi delle nuove concezioni dell'infanzia da un lato e il progressivo consolidamento del diritto internazionale dei diritti umani, dall'altro.

La portata innovativa della Convenzione sta principalmente nel fatto di aver previsto specifici diritti e doveri degli Stati, che riguardano i minori, ovverosia diritti “a misura di bambino”, non più visto come un essere umano non ancora compiuto, ma come persona a pieno titolo, da ascoltare e valorizzare, con i suoi peculiari diritti economici, sociali, culturali, civili e politici.

La Convenzione segna una svolta straordinaria, in quanto guarda ai diritti dei bambini, senza partire dal punto di vista dell'adulto, non considerando i minori in maniera residuale come dei soggetti da difendere o da tutelare, ma come veri e propri soggetti di diritti e cittadini al pari degli adulti. Rispetto alle dichiarazioni che l'avevano preceduta, la Convenzione segna un passo in avanti in quanto ritiene “che i diritti dell'infanzia sono anche diritti di libertà e non solo di protezione e tutela”¹²⁰.

Il pensiero che accompagna la Convenzione ha le sue radici nei primi decenni del Novecento e formalmente con la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* approvata dalla Società delle Nazioni il 24 settembre del 1924, conosciuta come “Dichiarazione di Ginevra”. E' in questo primo documento, interamente dedicato ai diritti del fanciullo, che si legge un passaggio fondamentale da una “vecchia” logica che vedeva nel ragazzo

esclusivamente un titolare di doveri, ad una visione nuova, capace di riconoscere non solo diritti di protezione, ma anche il diritto ad un “processo formativo che sia “normale” e che sviluppi le sue potenzialità positive nella prospettiva di una sua ricca integrazione nella comunità. “Da suddito, come era stato per secoli, il ragazzo viene così promosso al ruolo di cittadino”¹²¹.

Questo primo riconoscimento del bambino come titolare di diritti, non trovò però spazio all'interno della stessa *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* (1948) e il Consiglio generale dell'Unione internazionale dei soccorsi all'infanzia, decise di approvare un'integrazione alla Dichiarazione Universale, che ponesse al centro il riconoscimento dei diritti del bambino, ma che in realtà non si discostò ancora da una mera ottica di protezione dello stesso. Va però sottolineato come, a partire dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, si sia sviluppata una tendenza a promuovere diritti specifici, a beneficio di particolari gruppi, identificati in base al loro status temporaneo (come i prigionieri o i rifugiati) o in base alla loro condizione permanente (ad esempio donne e disabili). Questo orientamento contribuì, seppur indirettamente, a focalizzare l'attenzione sui bambini e sui loro diritti in quanto gruppo sociale¹²². Inoltre, secondo Moro “le Nazioni Unite avvertirono dal canto loro che la dichiarazione dei diritti dell'uomo non avrebbe potuto avere una incidenza veramente significativa nella realizzazione di una nuova più giusta umanità se non fosse stata collegata ad un documento che sancisse i diritti per i quali l'essere umano diviene pienamente Uomo e quindi capace di fruire compiutamente di quei diritti che la dichiarazione del 1948 riconosceva come fondamentali per ogni persona”¹²³. Fu così che, il 20 novembre 1959, venne proclamata all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la *Dichiarazione dei diritti del bambino*¹²⁴, la quale invitava gli Stati non solo a riconoscere i principi in essa contemplati, ma anche ad impegnarsi nella loro applicazione e diffusione. Questo documento, risulta essere di primaria importanza, nella storia dei diritti dell'infanzia, poiché ribadì i diritti fondamentali già sanciti in precedenza, precisandoli ulteriormente e ne riconobbe altri, come il diritto a non essere discriminati e ad avere un nome e una nazionalità; il diritto all'istruzione, alla disponibilità di cure mediche e ad una protezione speciale. Anche in questo documento, l'enfasi viene posta sui doveri degli adulti nei confronti dei più piccoli, facendo prevalere, come osserva Belotti, “gli aspetti caritativi e paternalistici tipici dei primi decenni del secolo: in virtù della loro posizione di fragilità e debolezza, dovuta ad un'adulità ancora incompiuta, i bambini hanno diritto a che gli adulti se ne occupino,

ne garantiscano un pieno sviluppo materiale, intellettuale e sociale, contrastino le azioni di sfruttamento e di abuso a loro rivolte”¹²⁵. Tale documento, quindi, non riconosce direttamente al minore libertà e autonomia, in quanto soggetto titolare attivo di diritti, ma presenta certamente diversi elementi innovativi, come, ad esempio, il diritto al nome, alla nazionalità, introduce il principio di non discriminazione e il principio del miglior interesse, primo riferimento ai diritti civili riguardanti i bambini e base su cui successivamente si costruiranno tutti gli altri diritti.

Di fatto comunque quest’ultima riuscì a riportare l’attenzione sulla necessità di porre i diritti dei bambini all’interno dell’agenda politica internazionale, anche se, come già detto, prevalsero al suo interno gli aspetti caritativi e paternalistici tipici dei primi decenni del secolo¹²⁶. Nonostante l’impossibilità di affermarsi con forza, dovuta al carattere non vincolante della dichiarazione stessa, si rivelò essere, comunque, il “trampolino di lancio” per la redazione dell’importante Convenzione che ne seguì¹²⁷.

Da una breve analisi di tali documenti si evince come vi sia stato un cambiamento culturale, che ha generato i contenuti presenti nella *Convenzione Internazionale sui Diritti dell’infanzia*, documento nel quale, si può certamente affermare, che la tutela dei diritti del bambino trova la sua più compiuta e recente forma di protezione.

La Convenzione rappresenta un’innovazione nel panorama dei diritti dei “cittadini in crescita”, in quanto attraverso la sua esaustività e profondità di analisi, rappresenta oggi la Carta internazionale cui si richiamano i principali provvedimenti legislativi, nazionali e sovranazionali nei confronti dell’infanzia e dell’adolescenza. Come osserva Alfredo Carlo Moro “la Convenzione è nata con l’obiettivo di aggiornare e specificare la mappa dei diritti di cui il bambino è portatore e nel contempo, di far assumere alle nuove norme introdotte il valore vincolante per gli Stati che ratificheranno il patto internazionale”¹²⁸.

L’Italia ha ratificato la *Convenzione Internazionale per i diritti dell’infanzia* e ciò comporta che tale documento sia assunto come una sorta di guida per l’elaborazione dei programmi nazionali, di attuazione delle politiche interne, che riguardano il diritto alla vita, alla sopravvivenza, allo sviluppo (Art. 6), il diritto di non discriminazione (Art. 2), il dovere di ascoltare l’opinione del fanciullo (Art. 12) e del suo superiore interesse (Art. 3).

La Convenzione dell’89 ha avuto un lungo percorso di ideazione ed ha raccolto in sé i contenuti dei documenti che l’hanno preceduta, in particolare della Dichiarazione

dei Diritti del Fanciullo del '59. Ciò che è risultato assolutamente innovativo è stato l'approccio dei vari Stati sottoscrittori, i quali attraverso la sottoscrizione, hanno assunto degli impegni giuridici ed amministrativi vincolanti.

2.3. L'evoluzione della normativa italiana in materia di politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

Già nella *Costituzione della Repubblica Italiana*, anche se essa non contempla specificatamente degli articoli dedicati ai diritti dell'infanzia e del bambino, vi sono i fondamenti di una nuova cultura dell'infanzia che andrà poi affermandosi nella normativa specifica di settore. Con la Costituzione “nasce una nuova attenzione ai diritti dei ragazzi, una attenzione che non solo ha portato a profonde modifiche legislative in materia di tutela dei minori, ma anche più in generale ad una migliore coscienza culturale della rilevanza del problema di assicurare ai ragazzi una adeguata educazione ed una più attenta strutturazione degli strumenti che possono garantire una effettiva tutela”¹²⁹.

Infatti, soffermandosi sulle disposizioni che contengono i cosiddetti principi fondamentali, si rilevano alcune importanti e impegnative enunciazioni che, se interpretate in tutte le loro potenzialità, mostrano chiaramente quanta importanza il nostro ordinamento costituzionale dedichi all'infanzia e quanto sia, in esso presente, una prospettiva volta ad affermare il primato della persona, fin dai suoi primi anni di vita.

L'articolo 2, della Costituzione, nell'affermare e garantire “i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”, riconosce che ogni essere umano ha valore in sé e deve poter quindi vivere nel presente e poter sviluppare nel futuro, la sua personalità unica; tale principio personalistico sottolinea come gli individui abbiano il diritto, di essere considerati persone fin dalla nascita, riconoscendo loro, sul piano giuridico, dei diritti soggettivi, all'autonomia, alle relazioni affettive e sociali, all'accesso a beni e servizi, nonché al rispetto delle caratteristiche proprie di ogni persona.

L'articolo 3, riconosce l'importante ruolo che la Repubblica italiana ha nel “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” ove viene messa al centro dell'attenzione la persona umana e il suo essere in divenire quale fondamento ed obiettivo dell'azione di tutti i pubblici poteri¹³⁰.

Partendo da questi principi si possono quindi trarre dei veri e propri diritti dell'infanzia, rinvenibili, per altro, anche in altri documenti, quali la Carta di Nizza e le altre Carte internazionali. Si rilevano infatti, ad esempio, il diritto di esprimere le proprie opinioni e che queste vengano prese in considerazione, il diritto di intrattenere relazioni con entrambi i genitori, il diritto all'istruzione e all'educazione e quindi, all'acquisizione di quegli strumenti culturali, necessari per lo sviluppo della personalità e per l'esercizio della volontà.

Se si analizza approfonditamente il terzo articolo della Costituzione, che riconosce ai cittadini pari dignità sul piano sociale e attribuisce allo Stato la funzione di garantirla attraverso i propri organi, rimuovendo le condizioni che possono creare disuguaglianza e con il fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, si vede come "l'azione pubblica dovrà indirizzarsi in tutte le direzioni in cui si verificano cause o rischi di emarginazione"¹³¹ per garantire una reale uguaglianza tra i cittadini. "Se queste norme hanno valore per la generalità dei cittadini in condizioni di debolezza, tanto più hanno rilievo per i minori, ai quali debbono essere assicurate le condizioni per sviluppare una personalità adulta e matura"¹³², permettendo quindi ad ogni bambino di avere le stesse opportunità di crescita.

In particolare, nella Costituzione vengono riconosciuti alcuni importanti diritti ai "cittadini in crescita", quali, ad esempio, il diritto all'educazione, all'istruzione, alla salute, alla tutela nell'attività lavorativa, che dimostrano come, con la Costituzione, nasca "una nuova attenzione ai diritti dei ragazzi, una attenzione che non solo ha portato a profonde modifiche legislative in materia di tutela dei minori, ma anche più in generale ad una migliore coscienza culturale della rilevanza del problema di assicurare ai ragazzi una adeguata educazione ed una più attenta strutturazione degli strumenti che possono garantire una effettiva tutela"¹³³.

Oltre alla Costituzione, l'ordinamento italiano è costituito da normative specifiche sulla materia in esame. Nello specifico, si rilevano la legge 4 maggio 1983, n. 184, "*Diritto del minore ad una famiglia*", poi modificata dalla Legge n. 476/1998 e Legge n. 149/2001 che, rifacendosi alla Legge n. 431/1967 sull'adozione speciale o legittimante, introduce il principio "rivoluzionario" secondo cui il bambino ha diritto ad una famiglia. Pertanto, la Legge n. 184/83, così come modificata, diviene la base fondante per poter iniziare a parlare anche di *de-istituzionalizzazione* del minore.

In particolare, per quanto attiene i bambini con situazioni familiari difficili, le soluzioni adottate fino a quel momento erano rappresentate, soprattutto, da allontanamenti, con conseguenti collocamenti, all'interno di istituti di grandi dimensioni, senza realizzare delle risposte alternative, più adeguate agli specifici bisogni dei minori.

Vinicio Carletti, a tal proposito, ritiene che la legge 184/83 “è una legge alla quale si fa costantemente riferimento, perché afferma il diritto del bambino ad avere una famiglia e consente il ricovero in istituto solo quando le soluzioni dell'affidamento familiare e in comunità di tipo familiare, non siano possibili. Questa legge ha il merito di ribadire che i genitori non hanno diritto di avere un figlio ma è il figlio che ha diritto di avere dei genitori”¹³⁴.

L'Autore mette in luce, come la legge 184/83, sia frutto di una elaborazione durata tutto il ventennio compreso tra la sua approvazione, nel tentativo di recepire i valori e le indicazioni di chi operava nel settore¹³⁵. “L'efficacia e i risultati che ha prodotto non sono comunque da attribuire esclusivamente allo strumento legislativo. Questa legge è momento di sintesi tra la riorganizzazione dei servizi sociali, una cultura di accoglienza sempre più diffusa e l'acquisizione di titolarità sociale da parte dell'Ente Locale”¹³⁶.

La legge n. 184/83 ha avuto il merito di sottolineare l'importanza dei legami familiari, per la realizzazione del benessere dei bambini, favorendo un loro adeguato sviluppo dentro la famiglia stessa. Laddove le condizioni familiari non permettano una sana crescita del minore e si renda necessario un allontanamento temporaneo, dal proprio nucleo familiare, la norma pone la necessità di realizzare l'accoglienza del minore all'interno di una famiglia affidataria. Solo laddove anche questa condizione non sia ritenuta opportuna o sia inapplicabile, la legge indica la possibilità di accogliere il minore in una comunità di tipo familiare. Nel caso in cui non siano perseguibili le tre soluzioni precedenti, si attiverà l'inserimento in istituto, che viene quindi concepita come *ultima ratio* dell'intervento.

Accanto allo sviluppo di una normativa specifica, sull'infanzia e l'adolescenza, si vede la realizzazione dei primi servizi dedicati alla protezione e cura dei minori. Secondo Valerio Ducci, fin dalla metà degli anni '60, “si riproposero alcune tematiche che solleccitarono l'elaborazione di modelli di organizzazione dei servizi a base territoriale e spostarono l'attenzione dalle metodologie professionali di intervento educativo, sociale e psicologico, come fattori di innovazione, ai servizi sociali a dimensione locale rivolti a tutti i cittadini”¹³⁷. Sempre di più, con il passare degli anni, si

afferma il ruolo di una comunità locale, capace di farsi carico dei bisogni del cittadino, in modo unitario e globale, sia nella risposta immediata, sia nell'individuazione delle cause del disagio, al fine di orientare azioni collettive di prevenzione. Non va dimenticato che questa è anche l'epoca in cui sono stati costruiti i servizi territoriali, fondandoli sui valori della partecipazione sociale e dell'universalità e globalità degli interventi (anni '70) e si è anche affermato un certo tipo di immaginario del lavoro sociale, come mettono in luce Camarlinghi e D'Angella. Gli Autori, infatti, ritengono che quello fu "un immaginario molto significativo, con grosse componenti di investimento emotivo: possiamo chiamarlo entusiasmo, mobilitazione, forte impegno degli operatori sociali a tutelare il diritto di ciascuno a essere cittadino a pieno titolo della società in cui vive"¹³⁸. Vi era, quindi, un sentire comune, che spingeva verso un riconoscimento dei diritti di tutti i cittadini. "Le speranze in un cambiamento radicale della società, custodite nell'immaginario fondativo del lavoro sociale, hanno dato impulso alla creazione dei servizi negli anni '70. (...) In quegli anni si sviluppa infatti tutta una legislazione sociale volta a proteggere i nuovi diritti individuali"¹³⁹.

Nell'ambito del processo di *de-istituzionalizzazione* relativo ai minori, un'altra norma che ha gettato le basi per una rinnovata cultura dell'infanzia, è stata certamente la Legge 28 agosto 1997, n. 285, "*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*", che si è posta come elemento di novità nel panorama della protezione e cura dei bambini e degli adolescenti, mettendo al centro della riflessione l'aspetto della promozione. Se, fino a quel momento, si era ragionato in un'ottica protettiva, con la Legge 285/97, si chiese al "mondo politico locale e agli operatori socio-sanitari di iniziare a pensare in termini di agio e promozione"¹⁴⁰, orientando l'operato più verso la prevenzione rispetto alla cura; "la patologia cambia e si rimette al centro la normalità"¹⁴¹. Le caratteristiche innovative del documento legislativo risiedono infatti nella promozione dell'agio e nella tutela dei diritti dei ragazzi, secondo un dispositivo culturale, ispirato ai principi della Crc. Con tale legge, si modifica la concezione della progettazione, ponendo al centro l'importanza dell'integrazione tra i servizi e di collaborazione di tutti i soggetti presenti in un determinato territorio, sia pubblici che privati, puntando su una metodologia di progettazione partecipata. Inoltre, la legge n. 285/97, ha previsto l'istituzione di un *Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* "finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo la realizzazione individuale e la socializzazione

dell'infanzia e dell'adolescenza”¹⁴². Il Fondo, viene ripartito tra le diverse realtà regionali e secondo diverse finalità progettuali, tra cui la “realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri”¹⁴³.

La legge in oggetto, ha previsto anche uno strumento programmatico molto importante, ovverosia il *Piano territoriale degli interventi*, entro il quale realizzare la progettazione e la gestione del fondo destinato. Altro elemento fortemente innovativo, introdotto dalla legge 285/97, è rappresentato dal target al quale si rivolge, in quanto contempla tra i suoi destinatari tutti i “cittadini in crescita”, quindi è stato notato come essa riconosca un certo “orizzonte di normalità” attraverso la configurazione degli interventi rivolti ai più deboli, come iscritti in un contesto di azione, volta alla promozione del benessere e dell’agio¹⁴⁴. La legge 285/97, configura un assetto entro il quale la progettazione deve essere garantita su tutto il territorio nazionale, con l’obiettivo di diminuire gli squilibri territoriali. In tal senso, si parla di “una legge “federalista”, (...) che al tempo stesso, non permette allo Stato di abdicare rispetto alle sue responsabilità verso i cittadini di minore età, anzi, le rimarca e le qualifica”¹⁴⁵. Questa Legge ha richiesto una chiara programmazione da parte delle Regioni e da parte degli Enti Locali, per essere pienamente applicata, di un’azione capace di mobilitare e valorizzare le risorse della comunità, nella formazione dei Piani territoriali. Tra le prospettive della legge, si pone la possibilità di “trasformare sempre più in servizi quei progetti innovativi che la legge ha inteso promuovere, conferendo loro stabilità e continuità di offerta”¹⁴⁶ secondo una logica di corresponsabilità tra sistemi.

Un’altra norma importante, nell’ambito dell’infanzia e dell’adolescenza, è la Legge 8 novembre 2000, n. 328, “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”. Come già visto nella parte iniziale di questa trattazione, la legge 328/00 ha profondamente innovato il senso di fare programmazione delle politiche sociali e ha posto le basi sulle quali realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali, anche se la sua spinta innovativa è stata fortemente contrastata dalla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha rideterminato gli assetti di potere e le responsabilità istituzionali. “Nel nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, la materia degli interventi e servizi sociali, non collocata nell’ambito delle competenze esclusive dello Stato (secondo comma), né tra quelle di legislazione concorrente (terzo comma), è da ricomprendere tra le materie di

competenza residuale esclusiva delle Regioni, come tale sottratta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale, ma soggetta alla legislazione dello Stato, nelle materie in cui questo dispone di competenza esclusiva”¹⁴⁷.

Anche se la legge 328/00 non tratta specificatamente la materia minorile, essa ha avuto il pregio di raccogliere le indicazioni delle norme che l’hanno preceduta, in particolare, per quanto attiene l’orizzonte di normalità, al quale le politiche sociali devono ambire. Secondo Stefano Ricci la normalità è “definita da soggetti destinatari che sono tutti coloro che appartengono al contesto familiare e sociale, nel rispetto dei diritti di cittadinanza; in questa prospettiva viene superata la logica dell’emergenza, della cura e dell’intervento residuale, attraverso l’individuazione di uno standard minimo di servizio cui corrispondono livelli essenziali di prestazioni”¹⁴⁸.

Secondo Paola Milani la legge n. 328/00 riconosce che “il lavoro che fanno i genitori per educare i figli non è da considerarsi privato, in quanto l’educazione dei bambini non è né della sola famiglia (idea privatistica), né del solo Stato (idea collettivistica), ma di tutti”¹⁴⁹.

La legge n. 328/00 ha perso la sua primitiva funzione regolatrice del welfare sociale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001, perdendo così la sua “primitiva funzione di fissare i principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni, oggi dotate di competenza esclusiva residuale. Occorre tuttavia osservare come generalmente le leggi regionali che regolamentano il sistema dei servizi e degli interventi sociali richiamino, esplicitamente (citandone le norme) o implicitamente (riproducendone i contenuti), la legge 328/2000 e, in qualche caso, si ispirino agli atti attuativi della stessa legge”¹⁵⁰.

Infine, con la Legge 28 marzo 2001, n. 149, “Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante *“Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori”*, si completa questa parte dedicata ai provvedimenti normativi, che fanno da cornice alla materia dei minori, con particolare riferimento a quelli in situazione di disagio. Tale legge ha concretizzato il percorso di *de-istituzionalizzazione*, prevedendo che “il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”¹⁵¹. Questo obiettivo, nasce dal fatto che tale legge sancisce il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia, ponendo in capo all’ente pubblico, il dovere di sostenere i nuclei familiari a rischio, perché non siano le

condizioni di indigenza della famiglia ad ostacolare l'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. Solamente nella situazione in cui la famiglia non sia in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli "istituti" previsti dalla legge in oggetto.

Uno degli elementi più importanti e peculiari della Legge n. 149/01 è di aver riconosciuto, non solo il bisogno del minore ad avere una famiglia, ma il diritto del bambino o del ragazzo alla *propria* famiglia. In diversi punti del testo normativo, si parla, infatti, di lavoro con la famiglia d'origine, attraverso l'istituto dell'affidamento familiare. All'inserimento del minore in un altro nucleo, disponibile all'accoglienza, deve potersi affiancare la progettazione di attività di sostegno, rivolte al recupero della famiglia d'origine. L'affidamento diviene dunque strumento di aiuto e sostegno prioritario, non solo del bambino, ma anche della stessa famiglia in difficoltà, trovando in questo senso garanzia nell'articolo 31, della Costituzione italiana: "la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo".

La legge 149/01 prevede inoltre che "l'affidamento familiare (sia) disposto dal servizio sociale locale"¹⁵², primo organo responsabile della presa in carico e della predisposizione dell'attività di protezione e cura. Sarà, quindi, lo stesso servizio a stabilire una programmazione d'intervento, definendone chiaramente la durata e gli obiettivi. La scelta prioritaria indicata dalla legge è quella dell'affidamento familiare e ove ciò non sia possibile, "è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato"¹⁵³. Per i bambini di età inferiore ai sei anni, nel caso non sia possibile l'affidamento ad una famiglia, si prevede la sola possibilità di accoglienza in una comunità di tipo familiare, escludendo così l'inserimento in istituto.

Infine è importante sottolineare come all'articolo 4, comma 1, si stabilisca chiaramente che l'affidamento familiare dovrà essere disposto dopo aver sentito "il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento"¹⁵⁴. Nonostante si tratti di uno degli articoli più importanti, relativamente all'ascolto del minore, presente nella normativa italiana, nella prassi si applica principalmente come mera informazione del minore sul progetto, che s'intende porre in essere, sulla sua situazione familiare e la sua crescita

personale. Il cammino da fare verso un reale coinvolgimento dei bambini nei progetti di intervento è davvero ancora lungo e arduo, ma è un elemento imprescindibile per rendere davvero efficaci le azioni progettate.

Infine, va certamente riconosciuto il cambiamento culturale, che la Legge n. 149/01, ha apportato all'intero sistema della protezione e cura dei minori.

Questa stagione propizia, per lo sviluppo di un "welfare bambino", ha portato al "riconoscimento della *soggettività dei bambini*, nella loro capacità di influenzare e contribuire a cambiare il mondo a loro circostante, indipendentemente dall'età, e nella necessità di ascoltarli, osservarli, tenerli in considerazione come cittadini e non solo come figli o futuri cittadini"¹⁵⁵. La legge 149/01 ha riconosciuto i *caratteri sociali e relazionali* del bambino e la necessità di sostenerli e accompagnarli, a partire dalla relazione del bambino stesso con la sua famiglia d'origine, soprattutto nelle situazioni di difficoltà. E' stato riconosciuto il sistema dei servizi e il suo ri-orientamento verso gli obiettivi del benessere sociale, secondo un'ottica di coordinamento e integrazione tra diversi livelli di produzione di welfare, facendo attenzione anche al principio di sussidiarietà.

Questo nuovo corso delle politiche per l'infanzia, ha visto l'affermarsi di condizioni idonee a creare un sistema di welfare in grado di favorire la costruzione di una società capace di garantire pari opportunità tra le generazioni¹⁵⁶. L'identità della legge 149 è andata ben oltre i principi esposti nelle righe precedenti, avendo dato avvio ad una ricca attività legislativa ed attuativa, a livello regionale e locale. La norma, superando probabilmente gli intenti del legislatore, è divenuta nel tempo "come una sorta di ancoraggio"¹⁵⁷ per gli operatori del settore che continuano a credere nella possibilità di costruire nuove politiche per i bambini, facilitando così l'implementazione dei loro diritti e il sostegno delle loro famiglie in difficoltà. "Una sorta di cornice" in cui inserire le finalità di nuovi servizi e interventi, a cui far riferimento per consolidare processi di identità professionale e culturale, vocazioni di cura e di attenzione per le nuove generazioni, nel momento in cui altri riferimenti son venuti meno e che, al pari di questa legge, costituivano un primo sistema organico di norme a favore dell'infanzia e dell'adolescenza"¹⁵⁸.

Valerio Belotti, sulla base dei dati emersi dal citato monitoraggio, di applicazione della Legge 149/01, ritiene che "in questo quadro di profonda incertezza e di mancanza di un'unica cornice di riferimento sono proliferate le cornici a livello regionale (...). Il risultato è un panorama regionale molto differenziato e disomogeneo

nella quantità degli aspetti normativi, ma anche nella qualità. La certissima ricostruzione normativa (...) non offre spazio a dubbi in termini di intensità e di eterogeneità delle norme prodotte in questo decennio nella direzione del sostegno delle politiche di protezione e accoglienza dei bambini¹⁵⁹. Certamente, come visto anche nella prima parte di questa trattazione, il fatto che vi sia una diversificazione regionale, nell'applicazione degli interventi di *policy* è un aspetto caratteristico di diverse dimensioni del welfare e quindi non può essere considerato tipico delle politiche di protezione dell'infanzia. Questo però non significa che non si possa perseguirne il superamento.

Lo sviluppo di differenti sistemi regionali di protezione e tutela, messo in rilievo dal monitoraggio della legge 149/01, ha alla sua base, tra le motivazioni, la mancanza di un processo di accompagnamento, a livello nazionale, che potesse donare omogeneità alle politiche di protezione dell'infanzia, dovuto alle diverse competenze nella titolarità, che ha reso impossibile un'intensa collaborazione tra centro e periferia, realizzata, invece, in passato, ad esempio, con i percorsi della legge 285/1997.

“Contemporaneamente, non si è certamente trattato di un processo spontaneo, nato dal nulla, anzi la legge 328/00, pur avendo perso la primitiva funzione regolatrice del welfare sociale, e la legge 149 hanno avuto il merito di mantenere un presidio, un riferimento esplicito e implicito per quanti volessero e potessero produrre norme a favore dell'accoglienza e dei diritti dei bambini a una famiglia”¹⁶⁰.

Si è quindi assistito, in questo ultimo decennio, ad un aumento dei livelli di attenzione verso l'infanzia, sia nel senso comune, sia all'interno delle sfere pubbliche più specializzate. Questa attenzione ha portato a considerare e a valorizzare maggiormente, la qualità dei legami familiari e delle relazioni entro le quali i bambini sono quotidianamente immersi. Si è generato un welfare caratterizzato da una forte ambivalenza, legata, da una parte, al sostegno dei legami familiari, caratterizzati da forte instabilità e dall'altra, a crearne altri, non sostitutivi dei primi, in grado di accompagnare sia il bambino, che i suoi familiari, fuori dalle situazioni di difficoltà che hanno condotto verso l'allontanamento. “Non tanto una cultura dell'allontanamento contrapposta a una cultura della persistenza degli affetti, quindi, ma una tensione inevitabile che nasce con il declino dell'idea del bambino come proprietà dei genitori, con l'emergere dei diritti dei bambini a essere cittadini e al contempo a rimanere inseriti nella propria famiglia e in contesti relazionali attenti alla crescita delle loro “capacità umane”¹⁶¹.

2.4. Linee di azione strategiche per una più significativa promozione e tutela dei diritti dei cittadini di minore età.

Quando si parla di minori è opportuno considerarli come “attori sociali” con una propria visione del mondo ed una capacità di *agency*. Secondo Allison James e Allan Prout (nel testo *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*¹⁶²) è importante iniziare a considerare la possibilità che siano i bambini stessi a contribuire ai processi di cambiamento che li riguardano. I bambini non possono, secondo i due Autori, essere considerati solamente come degli utenti di politiche sull’infanzia che sono decise da altri, ma possono e debbono, contribuire alla loro costruzione. Questi Autori, hanno sostituito l’idea del bambino come “soggetto in divenire”, “vaso da riempire”, “essere vulnerabile da proteggere”, con l’idea di bambino che ha una propria visione del mondo, come soggetto autonomo e competente.

Riconoscere il ruolo attivo ed intenzionale che i bambini svolgono nella costruzione dei contesti sociali della loro quotidianità significa riconoscere la loro capacità di *agency*. I bambini sono riconosciuti come “soggetti e partecipanti attivi” della loro esperienza: sono dei soggetti che hanno una loro percezione del mondo, che a volte è diversa da quella degli adulti, sono in grado di esprimere le proprie preferenze, fare scelte consapevoli, agire in maniera intenzionale ed influenzare il contesto in cui vivono. Il mondo sociale dell’infanzia, analizzato partendo dalla prospettiva dei bambini, fa sì che la ricerca sia condotta con l’obiettivo di liberare i più piccoli da una visione “adultocentrica” cioè da una visione data a partire dal punto di vista degli adulti. La nuova sociologia dell’infanzia, ad esempio, vede alcuni autori scandinavi (Sommer, Samuelsson, Hundeide, 2010) attuare una distinzione fra quella che era una *child perspective* e il passaggio ad una *children’s perspective*, con la quale si comincia a guardare i bambini come gruppo sociale, che contribuisce attivamente alla costruzione del mondo culturale entro il quale è inserito, mentre la *child perspective*, indica quell’approccio che guarda al bambino come singolo e come persona in divenire. Questo nuovo modo di guardare ai bambini nella ricerca sociale, deve essere esteso, più in generale, a tutti quei professionisti che si occupano dei minori, per cercare di ricostruire sempre la prospettiva dei più piccoli e per comprendere il mondo a partire dal punto di vista dei bambini.

Come evidenzia Allison James è necessario, però, stare attenti quando si parla di “dar voce ai bambini” perché questo non si concretizzi nella pratica in vera e propria retorica.

Infatti, secondo l’Autrice, a seguito dell’approvazione della Crc, l’ascolto dei bambini è diventato un vero e proprio mantra, rappresentando una minaccia, per la stessa ricerca sociale sull’infanzia, se non vengono affrontate una serie di questioni, concettuali e metodologiche. “Ritengo che, sebbene nuovi approcci allo studio sociale dell’infanzia e della vita quotidiana dei bambini abbiano aperto uno spazio teorico e concettuale di riflessione in cui essi stessi possono parlare come osservatori partecipanti delle loro esperienze del mondo, questo non sia in sé e di per sé sufficiente ad assicurare che le loro voci e i loro punti di vista siano accolti. Perciò facendo un paragone con la storia culturale del femminismo e degli studi delle donne (Alanen, 1992), la ricerca sociale sull’infanzia deve ora iniziare ad impegnarsi più direttamente nelle questioni centrali della teoria sociale per mantenere la promessa intellettuale e politica di collocare al loro interno i bambini come attori sociali”¹⁶³. Pertanto, quando si parla di “dar voce ai bambini”, non si intende il semplice “lasciarli parlare”, ma “significa esplorare l’unicità del contributo che la loro prospettiva può offrire alla nostra comprensione e teorizzazione del mondo sociale”¹⁶⁴.

Ciò significa che, anche per un operatore che si occupa di protezione dei minori, i bambini non devono essere considerati mero oggetto del proprio lavoro, ma la sfida e il salto di qualità, si realizza se li si considera esperti della propria esperienza e quindi soggetti da coinvolgere nel momento in cui si vuole capire come essi vedono la realtà e il mondo. Importante è non incorrere nel rischio, messo in luce da Clifford Geertz, chiamato “ventriloquismo etnografico, ossia la pretesa di parlare non di un’altra forma di vita bensì dal suo interno” (1988, p. 145). In particolare, per chi si accinge a fare ricerca, esiste una sottile linea di demarcazione tra il presentare i resoconti dei bambini sul mondo e la pretesa di essere capaci di vedere il mondo dalla prospettiva dei bambini, come se fosse una nuova specie di “verità”. E’ necessario anche “mettere in discussione il nuovo positivismo testuale e la dispersa autorialità, i quali sembrano assumere che la ricerca fatta con o dai bambini, includendo quello che i bambini dicono, sia in qualche maniera un’autentica (e pertanto non problematica) rappresentazione delle loro voci” (Geertz, 1988, p. 145).

Non va dimenticato un importante assunto di fondo, che Allison James mette in rilievo e che è assolutamente in linea con quanto si vuole sottolineare in questa

trattazione, ovverosia che “l’infanzia è uno spazio sociale strutturalmente determinato da una serie di istituzioni sociali, ma, proprio per questo, anche i bambini come soggetti sono strutturalmente e culturalmente determinati come attori sociali con specifici ruoli sociali da giocare *in quanto bambini*. Questo è ciò che costituisce il loro punto di vista; tuttavia anch’essi modellano questi ruoli, sia come individui, sia come collettività e possono crearne di nuovi in grado di alterare lo stesso spazio sociale dell’infanzia”¹⁶⁵.

Coinvolgere i bambini nei diversi processi che li interessano, nasce da un approccio che ha come fondamento il riconoscimento e la promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, in quanto cittadini, che possiedono dei diritti.

Il primo passo verso il riconoscimento dei bambini come gruppo sociale detentore di diritti si è avuto, come visto, con la formalizzazione della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*, adottata dalla Lega delle Nazioni nel 1924, la quale sancisce i diritti inviolabili riconosciuti ai bambini di ogni età, genere, provenienza e *status* sociale. In linea con essa, l’articolo 12 e 13 della Crc, hanno assunto un ruolo predominante nel riconoscere e sottolineare il diritto dei bambini e degli adolescenti alla partecipazione. Nello specifico l’art. 12, comma 1, cita: “Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità”. L’art. 13 continua: “Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo”.

Pertanto, un elemento strategico nella programmazione, sia delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, ma anche nella progettazione degli interventi stessi, in particolare con minori in difficoltà, è il loro ascolto e coinvolgimento, argomento di grande attualità, ma che trova una difficile applicazione. La Convenzione Onu sui diritti del fanciullo afferma che il minore deve essere . “preparato a vivere una vita individuale nella società (...) e allevato nello spirito degli ideali proclamati nella Carta delle Nazioni unite e in particolare nello spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, uguaglianza e solidarietà”.

Ascoltare i minori non significa meramente trovare le migliori modalità per far esprimere ai “cittadini in crescita”, come li definiva Moro, ciò che sentono o ciò che

vorrebbero. Significa, piuttosto, guardare con realismo al modo che la società ha di vedere il mondo dei più piccoli, implica il rendersi conto di come essa sappia (o non sappia) identificare le richieste dei bambini e se sia in grado di mettersi in relazione con essi. Se la società è atona, ovverosia incapace di intessere significative relazioni tra le persone e di assicurare un reale dialogo reciprocamente arricchente tra gli esseri umani, come possiamo pensare possa essere in grado di porsi in ascolto dei minori? Si tratta quindi di un impegno sociale a trecentosessanta gradi, quello richiesto per riuscire effettivamente ad ascoltare i bambini e i ragazzi, richiede un cambiamento radicale, se si pensa che la nostra è più una “società del rumore”, che dell’ascolto, dove è difficile ricavarsi anche un piccolo spazio per mettersi in ascolto di se stessi, oltre che degli altri. “Si va così sviluppando una tendenza a difendersi da rapporti troppo coinvolgenti che impongono spesso di lasciare le proprie apparenti sicurezze per crescere e mutare insieme; una preoccupante ricerca di stereotipi e di luoghi comuni a cui aggrapparsi che divengono una corazza entro cui rifugiarsi; una diffidenza nei confronti del diverso perché rimette in discussione molte certezze e propone un’identità alternativa con cui bisogna fare i conti. Ma questo atteggiamento porta alla chiusura anche nei confronti del ragazzo, accettato solo se si omologa al cliché preconfezionato dall’adulto e rifiutato se si propone nella sua diversità e richiede mutamenti profondi”¹⁶⁶.

I bambini hanno bisogno di un ascolto e un’attenzione duraturi, di empatia, di onestà, non hanno bisogno che gli si raccontino storielle, hanno la necessità di accedere anche alle verità, non serve la scorciatoia delle semplificazioni, che divengono spesso solo banalizzazioni. In questo difficile processo di crescita ed evoluzione individuale e sociale siamo tutti chiamati a svolgere la nostra parte.

Per realizzare un effettivo ascolto del minore, non solo di quello che entra in contatto con i servizi di protezione e cura perché coinvolto in situazioni difficili, ma in generale di tutti in soggetti in età evolutiva, è necessario partire dall’immagine collettiva, cioè dell’immagine che la nostra società ha, dei suoi bambini e ragazzi. Viene quindi da chiedersi: “qual è il bambino reale, è quello delle pubblicità angelico e bello? E’ quello maltrattato e abusato? O è il bambino che vive accanto ad ognuno di noi che deve essere costantemente guidato nel gestire i messaggi contrastanti che gli arrivano dal mondo adulto, che ha bisogno di essere guidato in una società ricca di complessità e con pochi punti fermi?” Se non si parte da questi interrogativi, per chiarirsi l’immagine sociale del “bambino” attuale, si enfatizzano i casi di cronaca e si fa coincidere l’insieme generale dei bambini con il caso specifico di devianza, ponendo attenzione solo ai problemi

estremi e alle conseguenti azioni di emergenza, oscurando, invece, i bisogni che, nella normale quotidianità, hanno tutti i bambini. Ai bambini viene data importanza, spesso partendo dall'interesse dell'adulto: si vedano, ad esempio, quelle situazioni in cui i bambini divengono una mera risorsa per genitori che accampano diritti su di lui e che attendono da lui gratificazioni personali; una risorsa considerevole per la pubblicità, sia come consumatore da conquistare, sia come strumento privilegiato di propaganda di prodotti; una risorsa per la criminalità, che utilizza un soggetto penalmente irresponsabile in attività delinquenziali; una risorsa per i desideri sessuali degli adulti; una risorsa anche per i mezzi di comunicazione di massa, che hanno scoperto che i casi di bambini disgraziati o devianti, suscitano morbose curiosità nel grosso pubblico, insomma il bambino è quello che la società decide di vedere.

Ascoltare i bambini, quindi, significa necessariamente mettersi in relazione e cercare di decodificare, depurare, interpretare, messaggi che sono spesso ambigui e confusi. Ascoltare non è un fatto meccanico, ma un fatto estremamente impegnativo. Ascoltare i bambini e i ragazzi, non significa chiedergli un parere o un'indicazione su che fare, quanto piuttosto cercare di comprendere le loro esigenze e le modalità con cui loro si pongono di fronte agli eventi. L'ascolto passa anche attraverso la ricerca di significato, di valori, di modelli di riferimento, ma anche attraverso la valorizzazione delle risorse e delle competenze che possiedono i bambini. L'adulto ha quindi una responsabilità enorme nei confronti delle nuove generazioni e deve rendersi conto che investire, oggi, sui bambini, significa porre le basi per il benessere della società futura.

Ascoltare i bambini significa coinvolgerli nelle decisioni, nel dare senso alla realtà che esperiscono, ascoltando le loro richieste e dandogli delle spiegazioni, implica il farli partecipare attivamente all'interno della comunità.

L'Ascolto e la partecipazione dei bambini, rappresenta uno dei temi più sensibili dei diritti dei bambini, almeno in Italia, in cui questo riconoscimento stenta a "prender piede". Eppure si tratta di aspetti di grande importanza, sui quali si misura il livello di democrazia di un Paese, se si è convinti che, anche i più piccoli, sono dei cittadini e che quindi il loro pensiero e la loro opinione, vanno tenuti in considerazione, ma vanno anche ricercati e sostenuti, non solo in famiglia, a scuola, nei gruppi formali ed informali, nella pratica sportiva, ma anche nell'associazionismo, nelle città, nei quartieri, nelle procedure giudiziarie. In realtà nella società attuale i bambini sono diventati un bene talmente prezioso che si è diffusa l'idea che l'infanzia debba essere protetta e isolata dal mondo adulto. "Basta scorrere i diversi piani d'azione governativi e gli

interventi attuati nelle Regioni in questi anni per capire come l'intenzionalità pubblica sia rivolta in questo settore prevalentemente alle attività di protezione e tutela. Come se i bambini fossero un bene da preservare per il futuro e non dei soggetti e degli attori che vivono e che potrebbero vivere a pieno titolo già oggi e non solo domani, il loro diritto ad essere ascoltati, a dire la loro, a partecipare alla costruzione di una vita quotidiana più a loro misura¹⁶⁷.

CAPITOLO 3

IL FOCUS SUI BAMBINI E I RAGAZZI IN SITUAZIONE DI DISAGIO

“Il bambino non è solo occasione di gioia, ma esige dedizione massima, capacità di sacrificarsi quotidianamente, attenzione continua perché non gli sono sufficienti i pochi spezzoni di tempo che gli adulti sono disposti a concedergli, ma attitudine a saper gustare un rapporto profondo e ineffabile che scaturisce solo dal sapersi “compromettere” fino in fondo per realizzare una difficile crescita comune”. (A.C. Moro, *Il bambino incompiuto*, 1986).

3.1. I minori in affidamento familiare e in comunità: alcuni dati.

Pare opportuno analizzare più da vicino il fenomeno dei minori membri di famiglie fragili e vulnerabili, per i quali vengono messi in campo dei progetti di intervento che prevedono la presa in carico, da parte dei servizi residenziali e socio-educativi, oppure dei servizi che si occupano di affidamento familiare (in Veneto sono i Centri per l'affido e la solidarietà familiare).

Se si vanno a vedere i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pubblicati nel 2012, si rileva come al 31 dicembre 2010 in Italia siano stati accolti nelle strutture di accoglienza e nelle famiglie affidatarie ben 29.309 minori¹⁶⁸. Di questi minori 352 sono stati sottoposti a provvedimento penale e accolti in “misura alternativa alla detenzione”.

Pertanto in Italia, nel 2010, i minori tra gli 0 e i 17 anni, che si trovavano nella condizione di “fuori famiglia” rappresentavano, in termini relativi, poco meno del 3 per mille, così come indicato nella tavola sottostante.

TAVOLA 1.1. BAMBINI E RAGAZZI DI 0-17 ANNI FUORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE (STIME E TASSO). AL 31 DICEMBRE 2010

Regioni e ripartizioni territoriali	Bambini e ragazzi fuori famiglia al 31 dicembre 2010	Bambini e ragazzi fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni
Piemonte	2.310	3,4
Valle d'Aosta	59	2,8
Lombardia	4.500	2,7
Bolzano	280	2,8
Trento	335	3,5
Veneto	2075	2,5
Friuli Venezia Giulia	365	2,0
Liguria	1060	4,7
Emilia-Romagna	2.465	3,5
Toscana	1.900	3,4

Marche	730	2,9
Umbria	460	3,3
Lazio	2560	2,7
Abruzzo	260	2,6
Molise	95	1,9
Campania	2.510	2,2
Puglia	2.000	2,7
Basilicata	240	2,5
Calabria	880	2,5
Sicilia	3.310	3,5
Sardegna	825	3,3
Nord-ovest	7.929	3,1
Nord-est	5.520	2,9
Centro	5.650	3,0
Sud	4.075	1,6
Isole	4.135	3,5
Italia	29.309	2,9

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Analizzando i dati più da vicino, si nota come vi siano delle differenze considerevoli da regione a regione. Vi sono, infatti, regioni che allontanano più di 3,5 minorenni ogni mille, mentre altre si collocano al di sotto del 2 per mille. Tali differenze sono certamente attribuibili alle diverse organizzazioni dei servizi sociali e socio-sanitari sul territorio italiano, ma probabilmente anche all'approccio culturale legato al fenomeno del disagio dei minori e le conseguenti azioni messe in atto, che rappresentano un aspetto non trascurabile, il quale incide considerevolmente e direi anche in maniera evidente, sul dato finale degli allontanamenti.

Va precisato che i dati della tavola 1.1., che si stanno qui esaminando, non tengono conto dei dimessi in corso d'anno (infatti la rilevazione è alla data del 31 dicembre 2010), pertanto l'insieme dei bambini e ragazzi lontani dalla propria famiglia nel 2010 è più elevato se si considera anche questo dato ed in particolare, si tratta di 39.698 minori, come riportato nella sottostante tavola 1.2.

TAVOLA 1.2. BAMBINI E RAGAZZI DI 0-17 ANNI FUORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE (STIME E TASSO) DALL'1 GENNAIO 2010 AL 31 DICEMBRE 2010

Regioni e ripartizioni territoriali	Bambini e ragazzi fuori famiglia dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010	Bambini e ragazzi fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni
Piemonte	3.219	4,7
Valle d'Aosta	81	3,8
Lombardia	5.973	3,6
Bolzano	373	3,7

Trento	505	5,2
Veneto	2.865	3,4
Friuli Venezia Giulia	521	2,8
Liguria	1.258	5,6
Emilia-Romagna	3.599	5,2
Toscana	2.348	4,1
Marche	1.131	4,5
Umbria	605	4,3
Lazio	3.599	3,8
Abruzzo	484	2,3
Molise	121	2,5
Campania	3.515	3,0
Puglia	2.742	3,7
Basilicata	312	3,2
Calabria	1.158	3,3
Sicilia	4.316	4,6
Sardegna	971	3,9
Nord-ovest	10.531	4,1
Nord-est	7.863	4,1
Centro	7.683	4,0
Sud	5.591	2,1
Isole	5.287	4,4
Italia	39.698	3,9

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Vale la pena anche di interrogarsi sull'andamento storico del fenomeno dell'allontanamento dei minori dal nucleo familiare di origine. Se si guardano i dati raccolti nell'ultimo decennio, si possono fare alcune importanti considerazioni. In particolare i dati raccolti nel 1998-1999 dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza¹⁶⁹, rapportati ai dati del 2010, mostrano come il fenomeno dell'allontanamento dei minori sia cresciuto. Infatti nel 1998-1999 i minori fuori famiglia erano 23.636 contro i 29.309 del 2010, pari a un tasso di allontanamento che, in sostanziale costanza della popolazione minorile, passa dal 2,3 per mille al 2,9. Anche se si guarda l'ammontare complessivo annuo degli allontanamenti si nota un aumento nell'ultimo decennio. Infatti dal 1 gennaio al 31 dicembre 1998-1999 i minori allontanati erano 33.042 contro i 39.698 registrati nel medesimo periodo del 2010, con un incremento del 20% ed un tasso che passa dal 3,2 per mille, al 3,9.

Va puntualizzato che certamente su tali rilevazioni influisce in maniera considerevole il maggiore ricorso allo strumento dell'affidamento familiare. Infatti, se si guardano i dati, si vede come il numero dei collocamenti in comunità sia rimasto nell'ultimo decennio praticamente invariato, mentre il numero di inserimenti in famiglia

affidataria sia aumentato del 52%, arrivando ad un allineamento del numero di inserimenti in comunità e di affidamenti familiari.

Sostanzialmente gli ultimi monitoraggi a livello nazionale, promossi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, mostrano come il fenomeno dell'allontanamento dei minori dalla famiglia d'origine, a livello numerico non sia diminuito, semmai si sia stabilizzato e in molte regioni addirittura aumentato.

Come ha messo in rilievo il monitoraggio sullo stato di attuazione della Legge 149/01, già più volte richiamato, le interviste ai diversi dirigenti regionali e locali, sia pubblici che privati, hanno messo in luce il tentativo di coniugare, negli ultimi anni, le politiche dell'infanzia con quelle della famiglia e più generalmente con quelle del territorio, nella convinzione che oggetto delle politiche per l'infanzia siano complessivamente il benessere familiare e sociale dei bambini. Questo obiettivo è sempre più presente agli operatori del settore, in quanto sono promosse politiche di "attivazione" delle relazioni in famiglia e tra famiglie. Secondo Valerio Belotti, poi, "questo aumento di sensibilità verso le condizioni relazionali e di crescita dei bambini si è accompagnato ad un secondo elemento che ha a che vedere con lo sviluppo e il potenziamento dei servizi locali all'infanzia, seguito all'attuazione della legge 285/1997"¹⁷⁰. Secondo l'Autore, questi fenomeni hanno fatto emergere situazioni di forti difficoltà familiari e di pregiudizio dei bambini che precedentemente non venivano considerate, in quanto vi era una intrinseca debolezza che caratterizzava i servizi di welfare per i bambini, fossero essi del settore pubblico o di quello privato. "Le esperienze e le testimonianze raccolte presso gli operatori che quotidianamente lavorano nei servizi a favore dei diritti dei bambini, indicano proprio nel cambiamento della soglia della tollerabilità sociale delle situazioni di disagio familiare, l'elemento principale dell'aumento del ricorso all'allontanamento da parte dei servizi"¹⁷¹. Quindi l'aumento dell'allontanamento dei minori, va anche letto come innalzamento della capacità dei servizi di saper intercettare forme evidenti di disagio familiare. Emerge inoltre dal monitoraggio della legge 149/010 come, in tutto questo, abbia fortemente inciso anche la debolezza dello sviluppo delle politiche e degli strumenti di prevenzione, messi in campo, a livello locale, per contrastare l'allontanamento dei bambini. Dalle interviste realizzate, emerge con sufficiente chiarezza, come sia stata dedicata molta attenzione alle fasi successive all'allontanamento, mentre negli anni non si è investito

sullo sviluppo di attenzione e strumenti innovativi nella fase di valutazione a monte della situazione pregiudizievole, per evitare l'allontanamento e garantire la permanenza del minore nel nucleo di origine. "Lo sviluppo delle diverse forme di affido, l'aumento dell'affido stesso, sono frutto di una scelta che, se pur necessaria, si è affermata lasciando però ancora ai margini il lavoro di cura riferito al sostegno della famiglia di origine, agli interventi domiciliari e a quelli che non prevedevano la residenzialità del lavoro di cura"¹⁷². Queste problematiche sono state messe da parte per diversi anni, con la conseguenza che, l'aumento del ricorso all'allontanamento, va certamente ricercato anche nello scarso investimento in strumenti alternativi. "Sicuramente il lavoro con i bambini e i loro genitori in situazione di mantenimento dei legami familiari è una delle sfide che ancora si devono raccogliere con convinzione e risorse adeguate"¹⁷³.

Risulta quindi assai interessante cercare di capire chi sono questi bambini e ragazzi, anche se il dato numerico fornisce delle informazioni molto ampie e andrebbe accompagnato da ricerche che analizzano la viva voce di queste persone, per capirne il significato più profondo. E' comunque importante, ai fini di questa trattazione, vedere chi sono questi minori, per capire quali sarebbero gli interventi più opportuni che sono stati attuati o che rimangono da attuare. Si tenga conto anche del fatto che bisognerebbe fare una riflessione sulle modalità in cui si allontana e quando è opportuno fare alcune scelte progettuali, piuttosto che altre.

Anzitutto, un dato di notevole importanza è che questi bambini e ragazzi sono soprattutto stranieri, infatti si tratta del 22% del totale e ben il 21% di questi minori stranieri, sono minori stranieri non accompagnati e anche questo dato fa la differenza, soprattutto sulle progettualità da mettere in campo e sull'importanza che si dà attualmente, da molti esperti, al lavoro con la famiglia di origine, per permettere il buon esito degli interventi e una riunificazione o ricongiungimento ottimale ed in tempi consoni. A tal proposito, pare opportuno ricordare quanto sottolineato nel 2011 dal Comitato ONU dei diritti del Fanciullo, nelle Osservazioni Conclusive indirizzate al Governo italiano in merito all'attuazione della Convenzione, *CRC/C/ITA/CO/3-4*¹⁷⁴, ai sensi dell'articolo 44 della stessa. Tali Osservazioni rappresentano un utile strumento di lavoro per l'opera di monitoraggio intrapresa dal Gruppo CRC, in quanto indicano la direzione che il Governo dovrebbe tenere per uniformare la politica e la legislazione interna sull'infanzia e l'adolescenza agli *standard* richiesti dalla CRC. Nelle Osservazioni del Comitato, si raccomanda al Governo, nel merito del ricongiungimento familiare, che venga modificato il Testo Unico al fine di specificare esplicitamente il

diritto al ricongiungimento familiare e la relativa applicazione a tutti gli stranieri aventi tale diritto, incluse le famiglie che si sono formate in Italia.

✓ Che cos'è il Comitato ONU? Il *Comitato dei Diritti del Fanciullo* è stato istituito dalla *Convenzione sui Diritti del Fanciullo* ¹⁷⁵ con il fine di esaminare e monitorare quello che i diversi Paesi fanno per eseguire gli obblighi derivanti dalla Convenzione. Infatti il *Comitato* si occupa di analizzare il rapporto che ogni Stato deve sottoporgli ogni 5 anni per informarlo dello stato d'attuazione della Convenzione stessa.

Inoltre se si pensa che nel 1998-1999 questa componente si aggirava intorno al 10% del totale dei minori fuori famiglia, si comprende la portata della crescita nell'ultimo decennio di questo fenomeno.

I dati nazionali ci dicono che questa componente straniera è molto rilevante in alcune regioni d'Italia piuttosto che in altre, arrivando ad una percentuale vicina al 40%, sul totale dei minori fuori famiglia, per esempio in Emilia Romagna (38%). Anche in Veneto si segnala una percentuale molto elevata di minori stranieri fuori famiglia, ben il 31%. Questo dato non può non essere preso in considerazione, da parte dei *policy maker*, poiché anche da qui parte l'integrazione di questi ragazzi nella società, si permette una loro crescita sana ed equilibrata, si riconoscono realmente i diritti di cittadinanza alle persone, mettendole nelle condizioni di poter costruirsi un pensiero sul proprio futuro. Guardando il dato ancora più in profondità si vede come la componente maschile dei minori stranieri fuori famiglia sia del 60%, incidendo fortemente, quindi, anche sulla percentuale complessiva del genere maschile, sul dato complessivo, che si colloca così al 54%.

Meno di un minore su dieci presenta una disabilità certificata. I dati nazionali ci dicono, poi, che vi è una prevalenza di minori fuori famiglia, nella fase di vita identificata nella preadolescenza ed adolescenza, fase critica per tutti i ragazzi e a maggior ragione per questi minori, che si trovano a dover affrontare dei momenti di sofferenza e di cambiamento.

Molto interessanti risultano i dati relativi alla durata delle permanenze dei minori fuori dalla loro famiglia. Al 31 dicembre 2010, la quota degli accolti nel corso del 2010 per 3 mesi, si attesta intorno al 9,1 %, da 3 mesi a 12 mesi è del 23,8%, da 12 mesi a 24 mesi è del 19%, da 24 mesi a 48 mesi è del 22%, mentre il 26% sono gli accolti da oltre 48 mesi.

Inoltre, nel corso del 2010, i minori che sono stati dimessi risultano 10.000 e risulta interessante analizzare anche i motivi della chiusura dei progetti di accoglienza, che sono prevalentemente due: il rientro nella famiglia di origine (34%) e il passaggio ad un'altra accoglienza (33%). Certamente, nella prima situazione, si può dire che il progetto ha avuto un buon esito, in quanto i minori sono rientrati nella loro famiglia e sono state superate le problematiche che hanno condotto all'allontanamento dal nucleo familiare, mentre nel secondo caso, ci si deve interrogare sui motivi che portano a dover modificare il progetto di accoglienza dei minori, cercando di cogliere cosa ha portato a dover riformulare le strategie operative, se un errore di pianificazione iniziale o il modificarsi in itinere, delle condizioni della situazione affrontata. Qui naturalmente, saper pianificare dei buoni progetti sui minori, gioca un ruolo determinante, anche nel gestire i "cambiamenti di rotta".

✓ Che cos'è il Progetto Quadro? Le *Linee Guida 2008 per i servizi sociali e socio-sanitari, la cura e la segnalazione, le responsabilità nella protezione e nella tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Veneto*¹⁷⁶ hanno definito cosa si intende per progetto quadro. Il Progetto quadro riguarda l'insieme coordinato ed integrato degli interventi sociali, sanitari ed educativi finalizzati a promuovere il benessere del bambino o del ragazzo e a rimuovere la situazione di rischio di pregiudizio o di pregiudizio in cui questi si trova. Tali interventi sono rivolti direttamente al bambino, ma anche alla sua famiglia, all'ambito sociale e alle relazioni in essere o da sviluppare fra famiglia, bambino e comunità locale. Il progetto deve creare le premesse materiali, sociali e psicologiche per avviare un percorso individuale e familiare che favorisca l'adeguata ripresa del processo di crescita del bambino e riduca i rischi di uno sviluppo patologico. L'elaborazione del Progetto quadro comporta la valutazione diagnostica e prognostica della situazione e l'esame di fattibilità del progetto stesso in relazione alla concreta disponibilità del minore d'età e della sua famiglia (e/o del tutore) a collaborare alla sua buona riuscita, alle risorse attivabili - servizi e personale - ai tempi di svolgimento delle diverse fasi. Il progetto, sempre redatto in forma scritta, utilizza uno schema composto dalle seguenti sezioni: gli obiettivi da raggiungere, le azioni previste per la sua realizzazione, la definizione delle responsabilità degli attori coinvolti, i criteri di verifica di processo e di risultato. E' opportuno che sia previsto l'ascolto periodico del minore per garantire la sua partecipazione attiva e responsabile. In secondo luogo è importante il coinvolgimento della famiglia di origine.

Non si può, infine, non interrogarsi sul fatto che ben il 7% dei minori, allontanati dalla loro famiglia, trova una sistemazione all'interno di una famiglia adottiva, attraverso il collocamento in affidamento preadottivo, mentre l'8% raggiunge la vita autonoma. I dati ci informano, però, che spesso i giovani che raggiungono la maggiore età non vengono dimessi. Infatti i neomaggiorenni tra i 18 e i 21 anni, che rimangono accolti, sono ben 2.844 e il 36% è rappresentato da ragazzi stranieri. Qui è bene soffermarsi sulla necessità di prevedere delle forme di sgancio, ovverosia delle

accoglienze che mirino all'autonomia di questi ragazzi, che siano quindi necessariamente meno strutturate e che permettano loro di poter contare su una certa continuità progettuale che li accompagni lentamente nel difficile percorso della vita autonoma.

3.2. Definire il benessere dei minori e delle loro famiglie.

La complessità della tematica che si sta qui affrontando, ovvero il disagio minorile, si sperimenta anche nel momento in cui si approfondisce un altro aspetto di questo fenomeno, che peraltro, può essere esteso in generale a tutto l'ambito del disagio, inteso come malessere, come privazione del benessere o come mancanza di salute. Tutto ciò ci riporta al concetto di malattia. Ritengo sia opportuno indagare anche questo aspetto, primo perché ci fa capire ulteriormente quanto complesso sia anche solo dare una definizione di chi sono i “minori in difficoltà”, i “minori in situazione di disagio”, i “minori allontanati” ed è difficile dare una definizione “da manuale” delle cause del loro essere “minori in difficoltà”, se non lo si contestualizza al momento storico di riferimento (da qui la necessità e la difficoltà di costruire degli indicatori di benessere). Inoltre, i cambiamenti attuali nella società, modificano i bisogni delle persone. Vi è un aumento elevatissimo della complessità delle problematiche e allo stesso tempo negli ultimi trent'anni è cambiato il modo di intendere e rappresentare il concetto di salute, concetto che può essere pensato come un'evoluzione di quello di malattia. Va anche considerato che la persona è un *unicum*, non si può scindere una parte sociale da una parte sanitaria, logica alla base dell'integrazione dei servizi sanitari e sociali; in casi sempre più numerosi le persone non necessitano di risposte o solo sanitarie o solo sociali, ma presentano dei bisogni che devono essere affrontati da un sistema che sappia integrare entrambe le componenti.

✓ Come si è evoluto il concetto di malattia? Anzitutto il concetto di malattia comincia a svilupparsi nelle società dell'età moderna. A partire dal Seicento con Cartesio, si posero le basi per considerare il corpo come una macchina, da qui la visione meccanicistica dell'uomo, in quanto esso era considerato come l'insieme di due parti, la *res cogitans* e la *res extensa*, ovvero la mente ed il corpo. Il corpo era quindi considerato come una macchina che poteva essere analizzata e aggiustata qualora si “rompesse”. Nei secoli successivi con il metodo scientifico introdotto in medicina e la scoperta delle cause di alcune malattie, si comincia a parlare di cura come “riparazione” del corpo il quale diviene l'oggetto di studio del medico. Le persone vengono quindi espropriate della coscienza del corpo e imparano a sentire ciò che il medico dice di dover sentire¹⁷⁷.

Secondo Giorgio Bissolo “nella sua massima semplificazione, il modello medico prevede che di fronte a una serie di sintomi che possono significare patologie diverse, il medico debba fare delle osservazioni (esami) indipendenti dai sintomi per diagnosticare la reale patologia. La malattia si cura cercando di eliminare i sintomi e stabilizzare i parametri. Quando i parametri rientrano nella norma la malattia è debellata. Con l’andare degli anni questo modello sanitario è entrato in crisi”¹⁷⁸. Secondo Ivan Illich¹⁷⁹, quando gli strumenti come la medicina, si sviluppano oltre una certa intensità, nel raggiungimento degli scopi, si trasformano da mezzi in fini, con la conseguenza che il fine prefissato non viene raggiunto. Sempre Bissolo ritiene che “quando la presa in carico tipica dell’ottica curativa esaurisce in sé il processo dell’assistenza sanitaria, essa tende a contenere il germe dell’esclusione e della dipendenza. Solo recentemente si è compreso che il capitale socio relazionale ha un ruolo cruciale nel promuovere od ostacolare, benessere e vitalità. La vitalità di ogni individuo dipende, infatti, non solo dalla mera condizione fisica, ma anche dalla quantità e dalla qualità dei legami che riesce a stabilire con gli altri. Allo stesso modo, la carenza o l’eccessiva usualità di relazioni, costringono una persona a un isolamento implacabile”¹⁸⁰.

✓ Cos’è il capitale sociale individuale? Maria Luisa Bianco in “*L’Italia delle disuguaglianze*”¹⁸¹ parte dalla constatazione che gran parte delle ricerche sulla mobilità sociale, dimostrino come rimangano inalterate nel tempo, le asimmetrie di opportunità fra gli individui. Secondo l’Autrice vi sono dei meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze, che agiscono alle spalle degli individui, andando a tracciare una realtà di disuguaglianze che rimane immutata nel tempo. Secondo Bianco vi è un meccanismo sociale, inteso dall’Autrice come un contesto entro il quale gli attori sociali agiscono, il quale è costituito da valori, da strutture cognitive e motivazionali, da risorse e vincoli, il quale si presenta come una struttura sistematica nella società. Questo, secondo l’Autrice, aiuta a comprendere come gli attori sociali agiscano, non solo sulla base di aspetti individuali, ma mediante l’interazione fra caratteristiche individuali e variabili socialmente strutturate. Infatti, sempre secondo l’Autrice, vi sarebbe un capitale sociale individuale, ovverosia un insieme di risorse che gli individui possono utilizzare, solo in quanto sono in relazione stabile con altri soggetti e quindi, per il fatto di essere in reti di relazioni con altre persone. Sono proprio le reti di relazioni, che spiegano i meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze, in quanto i diversi soggetti hanno o possono avere, accesso a diverse reti, sia per la posizione che occupano al loro interno, sia per il tipo di risorse che possono attivare. Le reti, secondo Maria Luisa Bianco, sono molto differenti fra di loro, anche da un punto di vista di risorse che possono essere attivate dagli individui e pertanto, portano al mantenimento delle disuguaglianze, più che al loro superamento. I soggetti, che per realizzare i propri obiettivi, trovano all’interno delle reti di riferimento, le risorse appropriate, hanno la possibilità di scegliere dei contatti efficaci, senza mettere in moto particolari risorse individuali.

A partire dagli anni Settanta, si comincia a concepire la salute non solo come assenza di malattia, ma anche come insieme complesso di relazioni sociali ed aspettative degli individui. Si comincia, pertanto, ad intendere la salute come conseguenza delle interazioni tra le componenti biologiche, psicologiche, sociali e il contesto di vita della persona e quindi, come esito dell'azione degli individui nel sistema complesso di relazioni con l'ambiente, sia fisico, che sociale e con l'adattamento che essi sviluppano, rispetto ai cambiamenti ambientali che subiscono.

La conferenza internazionale di Alma Ata, tenutasi nel 1978, ha portato all'elaborazione di alcuni principi, che hanno radicalmente modificato, il modo di concepire la salute: si è iniziato a vedere la salute come un diritto di tutti i cittadini, non di competenza esclusivamente medica. Sono chiamati, infatti, a perseguire la salute, tutti i soggetti in grado di sviluppare le competenze degli individui e dei gruppi sociali e di conseguenza, si può avere salute se la persona è in grado di relazionarsi, con i sistemi che compongono la sua rete di riferimento.

Altro passo decisivo, nella modificazione del concetto di salute, è stata la Carta di Ottawa, documento elaborato nel 1986, per il raggiungimento dell'obiettivo, dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, *Salute per tutti nel 2000*, il quale ha concepito la salute, come esito del perseguimento degli obiettivi di *enabling*, ovverossia lo sviluppo, nelle persone, di competenze, che permettano loro di essere responsabili e consapevoli, dei comportamenti da adottare, per preservare o favorire, la propria condizione di salute, la focalizzazione dell'attenzione sul contesto entro il quale la persona vive e intesse le proprie relazioni e soprattutto la prospettiva multisettoriale dell'intervento. Queste nuove concezioni della salute hanno posto le basi per nuove politiche di intervento, caratterizzandole per una maggiore organicità e multidisciplinarietà di quelle fino a quel momento sperimentate in campo medico.

La salute, quindi, dipende dal "sistema uomo", considerato come essere *bio-psico-sociale*, dal "sistema comunità", al quale l'uomo partecipa e dalla storia esperienziale, influenzata, a sua volta, dall'età dell'individuo, dal sesso, dal patrimonio genetico, dall'etnia, dallo stile di vita, dalla presenza o assenza di patologie, dalla vita sociale, dall'attività lavorativa, etc. Non va dimenticato, poi, l'aspetto soggettivo della concezione di salute, in quanto ognuno di noi, ha in mente cosa significhi per sé stesso "stare bene" o "stare male" e questo, mi permette qui di aprire una piccola, ma importante parentesi, sul fatto che, nel caso dei bambini allontanati dalla famiglia, si

possa comprendere perché per i bambini, i loro genitori, per quanto siano disfunzionali, sono sempre i migliori e i loro genitori.

Interessante a tal proposito è il concetto elaborato da Bandura¹⁸², il quale parla di agentività (*agency*) per indicare la capacità umana, di intervenire attivamente sulla realtà, dando un indirizzo alla propria vita, plasmata da tre fattori causali, che si influenzano, a loro volta, reciprocamente:

- fattori personali interni, quali eventi cognitivi, affettivi e biologici;
- fattori comportamentali;
- fattori ambientali.

L'Autore, ritiene che tale capacità umana, sia in grado di operare generativamente e proattivamente e quindi, non solo re-attivamente. Le determinanti socio strutturali e personali, sono fattori concomitanti e interagenti all'interno di una struttura causale unificata. Secondo questa interpretazione, la malattia e più in generale, il malessere è la risultante del conflitto e della disarmonia dell'individuo, nei confronti del proprio ecosistema. Pertanto, una persona con scarse capacità di azione viene ritenuta in stato di malessere. In realtà, seppur interessante questa posizione, per i vari aspetti che mette in luce, rispetto al malessere è troppo generica, infatti, non tiene conto di un elemento importante, che è appunto la soggettività. Il benessere, come già detto è legato a dei giudizi di valore personale e il non riuscire a fare delle cose, potrebbe non rappresentare una fonte di malessere per alcune persone. Possiamo quindi affermare che il passaggio dal malessere al benessere è fortemente legato al ripristino delle relazioni adattive della persona e al riavvio dei processi di sviluppo dell'individuo. Con il termine adattamento, si intende l'essere in relazione con l'ambiente e non vi sono presenti ostacoli o vincoli all'attività di adattamento, inteso come capacità di raggiungere i propri obiettivi.

Secondo Amartya Sen¹⁸³, si può parlare di *capability approach*, quando la qualità della vita sarà tanto più positiva, se l'individuo nel proprio ecosistema sarà in grado di dare delle risposte in maniera autonoma, alle principali richieste, senza delle costrizioni o assistenzialismo e si saprà muovere autonomamente nei vari ambiti. "La malattia non si misura dall'entità del malfunzionamento di una parte, ma è soprattutto il risultato delle relazioni che una persona instaura, con le strutture sociali e con gli ambienti fisici che costituiscono e danno significato alla sua vita: la relazione con gli amici o la famiglia, il posto di lavoro, la scuola, le associazioni, il quartiere"¹⁸⁴. Da tutto ciò, si evince sia che il benessere/malessere o salute/malattia possono essere indagati da

diversi punti di vista, (medico, assistenziale, sociale, psicologico, legale, etc.), sia che vi è in tutto questo, una forte valenza soggettiva ed ambientale.

Tali visioni sono radicate all'interno di una concezione ottimista, delle possibilità di cambiamento della persona umana e in particolare, per quanto riguarda i bambini, basata sui recenti studi sulla resilienza (Cyrulnik, 2004, 2008), i quali hanno permesso una comprensione crescente di come i bambini, all'interno di comunità che sanno tessere relazioni affettive significative, possono contrappesare positivamente l'impatto delle separazioni e delle perdite (Shaffer, 1996). Gli studiosi, hanno denominato la capacità di affrontare gli eventi dolorosi della vita, appunto con il termine di resilienza, la quale attinge la sua forza, non solo dalle capacità dell'individuo, ma anche dalle risorse presenti nell'ambiente psicosociale¹⁸⁵. Le abilità resilienti, sono costituite dalla capacità di creare relazioni e quindi da competenze sociali, dalla capacità di risolvere i problemi con i quali si entra in contatto, dallo sviluppo dell'identità, intesa come autonomia e dalla capacità di pianificare e creare aspettative, che sono una competenza proattiva.

3.2.1. Gli Indicatori del benessere dell'infanzia.

Il tema degli indicatori del benessere dei bambini è certamente una delle questioni più complesse ed allo stesso tempo maggiormente rilevanti, nell'ambito dello studio delle condizioni dei bambini, in quanto permettono di conoscere maggiormente le diverse dimensioni sociali dell'infanzia e soprattutto rappresentano un sostegno alla presa di decisioni relative alle politiche locali, finalizzate alla promozione di più adeguate condizioni di vita per le giovani generazioni.

Dagli anni Novanta, ad oggi, si sono avviate e sviluppate diverse azioni di ricerca sociale sui bambini, in seguito ad un forte riconoscimento della loro soggettività ed importanza sociale, a fronte dei cambiamenti sociali e culturali che hanno interessato la società italiana e in accompagnamento a nuove e specifiche azioni, di politiche sociali ed educative, rivolte alla promozione ed alla tutela di questa particolare fase del corso di vita. Ad esempio, si pensi alle iniziative conoscitive ed alle analisi che sono seguite alle leggi n. 451/97 e n. 285/97, sugli strumenti di sostegno alle politiche infantili e sulla promozione dei diritti dell'infanzia. Attraverso delle prospettive di analisi diverse, ma a volte multidisciplinari, si sono realizzate a livello locale diverse azioni di ricerca, talvolta innovative, che hanno avuto come oggetto di studio, anche se quasi mai, soggetto di studio, i bambini e i ragazzi. Certamente è aumentata la mole di dati

statistici disponibili, anche se non sono ancora esaustivi, nel fornire delle conoscenze sistematiche dell'infanzia nel nostro paese. Va detto, però, che spesso tali dati, non indagano ambiti d'esperienza e di vita quotidiana dei bambini, elemento imprescindibile per poter cogliere, a pieno, le condizioni di vita dei cittadini più piccoli. Le statistiche sociali, si concentrano maggiormente, sulle dimensioni della devianza e della sofferenza, come le statistiche sanitarie e giudiziarie e danno scarsa o poca attenzione, ad esempio, alle condizioni dei bambini allontanati temporaneamente dalla loro famiglia, oppure alle situazioni di maltrattamento e violenza verso l'infanzia. Si conosce, quindi, ancora poco la vita quotidiana dei bambini, quali siano i loro desideri, le aspettative, le loro esperienze di partecipazione sociale, ludica, formativa etc. Vi sono comunque delle indagini svolte dall'Istat che tendono a recuperare il ritardo, nell'approfondire anche questi aspetti della vita dei bambini, anche se rimangono certamente minoritarie, rispetto alle indagini, ad oggi disponibili, sugli adulti. A tal proposito, Valerio Belotti sostiene che “non si tratta certamente di una scelta ragionata, ma del semplice fatto che gli impegni e le scelte attuate sia nel campo delle ricerche che delle indagini statistiche rispecchiano i rapporti di forza e di potere all'interno delle varie componenti della società per i quali sono poco rilevanti o invisibili le questioni attinenti ai gruppi di soggetti sociali marginali, siano essi i bambini, gli immigrati, i disabili o i giovani. A meno che non diventino delle emergenze a seguito di conflitti sociali o culturali che le stesse minoranze attive contribuiscono a costruire, anche monopolizzando a volte la comunicazione culturale del periodo”¹⁸⁶. Anche in questo caso, si ritorna a quanto si diceva nella prima parte di questa trattazione, dove si metteva in rilievo, l'aspetto tutt'altro casuale, del contenuto dei discorsi di *policy*, della costruzione dell'agenda e più in generale, della costruzione delle politiche pubbliche.

Certamente, poi, i bambini sono doppiamente invisibili, perché sono sempre stati considerati all'interno della famiglia, più che come soggetto di analisi a sé stante. Va anche rilevato come, a livello nazionale, non sia stato avviato un progetto di ricerca che coinvolga anche il livello regionale, in grado cioè di restituire un'immagine della qualità di vita e del benessere dei bambini. Altri paesi, soprattutto del nord Europa, hanno invece avviato, a partire dalla metà degli anni Novanta, progetti aventi come oggetto di studio, la ricerca di nuovi indicatori per il benessere infantile.

Si può quindi affermare come, nelle diverse ricerche, il concetto di benessere dei bambini, sia stato inteso in maniera differente e non rimandando ad un significato universalmente condiviso. Come già evidenziato, il “benessere” rinvia ad un concetto

complesso, che varia di senso e di significato, sia in funzione del contesto spaziale, sia del periodo temporale in cui viene definito. Non si può dare una definizione di benessere, senza considerare queste due variabili ed è abbastanza immediato cogliere come il significato di questo termine, abbia una natura processuale, in quanto si modifica nel tempo ed anche multidimensionale, in quanto è costituito da diversi aspetti, che devono essere tenuti in considerazione. La misurazione del benessere, richiede di contemplare diversi aspetti ed il peso che presumibilmente essi hanno nella costruzione di un livello misurabile di benessere, che sia adattabile ai diversi contesti spazio temporali.

E' perciò importante dare una definizione di cosa si intende per benessere dei bambini. Ad esempio, si può considerare il benessere dei bambini come un processo di costruzione sociale, che vede i bambini come protagonisti inseriti all'interno di relazioni sociali ed affettive familiari e non, e quindi all'interno di organizzazioni sociali, che possono influenzare in maniera rilevante, le loro opportunità di crescita e di sviluppo. Il benessere, così inteso, è fortemente legato al sistema di risorse ed opportunità che i contesti ambientali, relazionali, sia individuali che collettivi, costruiscono, in modo processuale e non necessariamente in modo incrementale. Secondo tale posizione, l'analisi del benessere è fortemente connessa con le analisi relative alla qualità della vita. Vi è inoltre, un forte intreccio tra dimensioni oggettive e soggettive, dove queste ultime, devono essere indagate, a partire dalle dichiarazioni stesse dei bambini e dei ragazzi, sui diversi aspetti della loro vita. Tutto ciò rimanda certamente ad una valutazione di fondo: non esiste una definizione di benessere data, che vada bene per tutti e per sempre, così come non esiste un modello di indicatori del benessere, che sia statico ed universale. "Ogni costruzione ideale nel campo della misurazione non può fare a meno di fare i conti con il "ragionevole" e "possibile" gruppo o gruppi di indicatori disponibili e costruibili, arrivando a definire se questi possono o non possono, essere in grado di avvicinare, in modo pertinente, il fenomeno in osservazione"¹⁸⁷. Inoltre, se si studia l'infanzia, partendo da una prospettiva sociologica, si deve "valorizzare soprattutto la convinzione che i soggetti sociali non debbano essere intesi solo da un punto di vista individualistico, ma possano essere compresi osservando il posto che questi, come categoria sociale, occupano all'interno della struttura di una società, in relazione alle altre parti componenti, svelando le norme e le regole che accompagnano e caratterizzano la sua costruzione e ricostruzione come struttura sociale permanente della società. Contemporaneamente significa, con altrettanta rilevanza, osservare l'insieme

delle pratiche e delle attività della vita quotidiana, mediante le quali l'infanzia esprime se stessa, come soggetto della propria costruzione sociale”¹⁸⁸.

Anche la Crc del 1989 appare un riferimento importante per lo studio del benessere e soprattutto per una sua definizione, in quanto non si sofferma solo sulle necessità di protezione dei bambini, che la nostra società adultocentrica tende, per altro, a standardizzare e sempre più a definire, ma bensì riconosce dei diritti soggettivi positivi, orientati a riconoscere il bambino come soggetto che ha delle competenze, che produce cultura, relazioni e che ha quindi il diritto di partecipare e di essere ascoltato. La Crc guarda i diritti dell'infanzia da diverse prospettive, proponendo delle interconnessioni fra i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali. Nel merito dell'effettività dei diritti riconosciuti ai minori, da questo documento internazionale, si può sottolineare come siano stati implementati soprattutto il diritto alla protezione e all'accesso e disponibilità di servizi e beni materiali, più che a quelli legati alla partecipazione, anche se è cresciuta, in Italia, l'attenzione a livello culturale, verso le pratiche di ascolto e di partecipazione, dei bambini e dei ragazzi. Come sostiene Valerio Belotti, “il centro del dibattito sui diritti dei bambini tra esperti, tra operatori e tra istituzioni è ancora oggi largamente concentrato sulle dimensioni della protezione. Come se si fosse adottata una politica delle due fasi in tempi di risorse scarse: prima i diritti prioritari riferiti appunto alla “protezione” ed all’“accesso” e successivamente quelli relativi alla partecipazione. Come se i due aspetti fossero distinti e non strettamente interconnessi. Ciò è in parte riconducibile alla natura e al contenuto del bagaglio di esperienze e di competenze che nei vari decenni si sono concretizzate nei servizi di welfare, che rende più fattibile a breve, il primo dei due percorsi mentre per il secondo servono riflessioni, sostegni e innovazione che trovano poco alimento nella tradizione del lavoro sociale”¹⁸⁹. Inoltre, si hanno a disposizione più dati statistici che riguardano il malessere dei bambini, rispetto al loro benessere, “perché è proprio il malessere ad essere nei fatti l'oggetto principale delle politiche nazionali e locali di welfare, principali committenti delle indagini sui bambini”¹⁹⁰.

Se si definisce, quindi, il benessere dei bambini, partendo da un approccio orientato ai diritti umani, si avrà un'ottica multidimensionale e di tipo ecologico, ovvero si considereranno i diversi mondi di vita del bambino, i diversi aspetti che caratterizzano la sua esistenza, le sue relazioni, attraverso le quali costruisce la sua identità, nonché la sua propria specifica biografia. Tutto ciò è fortemente collegato, come ha sottolineato Asher Ben-Arieh, ad una visione dell'infanzia, come fase del corso di vita, con una

propria autonomia, che influenza le fasi successive ed è influenzata dalle precedenti e non in una prospettiva orientata al futuro, ove il bambino è considerato meramente come soggetto da socializzare all'ambiente e preparare alla vita adulta¹⁹¹.

L'Autore, infatti, ritiene che siano tre i grandi fattori giuridici o teorici che, a partire dagli anni Settanta, hanno portato alla nascita ed allo sviluppo, del movimento in favore degli indicatori dell'infanzia: 1) le teorie ecologiche sullo sviluppo dei bambini; 2) il concetto giuridico dei diritti del bambino; 3) la nuova sociologia dell'infanzia, intesa come fase di vita a sé stante. Secondo l'Autore, i primi indicatori erano concentrati sulla sopravvivenza fisica e sui bisogni fondamentali dei bambini e a partire dagli anni Novanta, i ricercatori hanno messo in evidenza la necessità di avere indicatori che andassero al di là dei bisogni fondamentali dell'età evolutiva, verso indicatori sullo sviluppo dei bambini, ovverosia quali siano i fattori che determinano la "qualità di vita" e le loro implicazioni per i bambini. I primi indicatori, inoltre, si concentravano sugli esiti negativi di vita, mentre in seguito sono stati elaborati indicatori che permettessero di guardare non solo a ciò che la società fa, oltre al garantire semplicemente la sopravvivenza e la sicurezza dei bambini.

Gli indicatori non si concentrano più esclusivamente sui tassi di mortalità e su situazioni di indigenza, disabilità e disagio, ma includono anche indicatori di prosperità, benessere, soddisfazione. "Tuttavia i risvolti positivi per i bambini non sono statici. Sono il risultato dell'interazione di risorse e fattori di rischio presenti nel bambino, nella sua famiglia, tra gli amici, a scuola e nella società in generale. Tali fattori cambiano costantemente e i bambini, con le loro capacità in evoluzione, contribuiscono attivamente a creare il loro benessere mediando tra i vari fattori"¹⁹². Come sottolinea l'Autore, oggi gli indicatori si concentrano sul benessere attuale dei bambini, mentre in passato erano proiettati maggiormente verso il futuro e a quello che i bambini erano chiamati a diventare. Secondo Ben-Arieh, fu con Qvortrup (1999) che si avviò questo nuovo approccio, che guarda al benessere dei bambini come situazione attuale, piuttosto che come esito o risultato da raggiungere nella vita adulta, sostenendo che la preoccupazione per le generazioni future è tipica dell'universo adulto. Nella prospettiva che guarda solo al futuro, i bambini sono considerati come degli oggetti, nel senso che la loro compiutezza si raggiunge con l'età adulta. Pertanto, questo tipo di impostazione finisce per focalizzarsi sulle opportunità future, piuttosto che su quanto viene effettivamente dato al bambino, nel presente.

Guardare il benessere presente dei bambini non significa non riconoscere l'importanza dello sviluppo del bambino verso l'età adulta, significa non fossilizzarsi solo sul futuro e su ciò che i bambini diventeranno. Il benessere presente dei bambini implica il mettere in risalto nuove dimensioni del benessere dell'infanzia, tra cui le competenze di vita, il coinvolgimento, la partecipazione e la cultura dei bambini. “Nello studiare il benessere dell'infanzia dobbiamo farci almeno alcune delle domande seguenti: cosa stanno facendo i bambini? Di cosa hanno bisogno? Che cosa hanno? Cosa pensano e cosa provano? A chi e a cosa sono legati e collegati? A cosa contribuiscono? La risposta a queste domande ci porterà ad avere una visione più chiara dei bambini come esseri umani nella loro vita attuale, oltre che degli aspetti positivi presenti nella loro vita. Inoltre con quest'approccio, i bambini sono valorizzati come membri legittimi della comunità e della società in generale”¹⁹³. Secondo Ben-Arieh è necessario concentrarsi sulla vita quotidiana dei bambini, coinvolgendo i bimbi stessi, in quanto solo loro possono veramente descrivere la realtà che vivono. I bambini, secondo l'Autore, dovrebbero rappresentare la fonte primaria di informazione. “Vista l'evoluzione del settore, che oggi va oltre la mera sopravvivenza per analizzare tutti gli aspetti del benessere dell'infanzia, sarebbe uno sviluppo naturale arrivare a includere anche i bambini e il loro punto di vista. In effetti comprendere le percezioni soggettive dei bambini è al tempo stesso un requisito e una conseguenza dei cambiamenti in corso nella valutazione e nel monitoraggio della condizione dell'infanzia. Ciò renderà i bambini attori partecipi degli sforzi fatti per misurare e monitorare il loro benessere, non lasciandoli più in una condizione di mero oggetto di studio”¹⁹⁴.

3.3. Di che cosa hanno bisogno i bambini? Le implicazioni del lavoro sociale nell'ambito della protezione e cura minorile.

Chiedersi di che cosa hanno bisogno i bambini, implica un'analisi generale e l'assunto che le risposte valgano per tutti i bambini, non solo per quelli allontanati temporaneamente dalle loro famiglie.

I bambini hanno bisogno di risposte alle loro domande. Come emerge dalla ricerca citata in precedenza *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, i bambini chiedono al mondo adulto delle risposte che rappresentino la chiave di interpretazione del mondo circostante e delle situazioni complesse che si trovano alle volte ad esperire. Nella lettura della ricerca citata, mi ha particolarmente colpita una intervista ad un ragazzo che nell'infanzia aveva vissuto

l'esperienza dell'allontanamento assieme al fratello e che ricordava nella maniera seguente le modalità poco chiare con le quali sia a lui che al fratello erano stati comunicati gli interventi che sarebbero stati attuati:

“Mio fratello, si è saputo dello stato di adottabilità dopo due anni, quindi quando lui aveva 5 anni. E' arrivata la carta del Tribunale con dichiarato lo stato di adottabilità per lui, punto. A me sai come me l'hanno detto? Me l'ha detto alla fine la responsabile della comunità perché a me nessuno ha avuto il coraggio di presentarsi, di fare un incontro, anche la psicologa... di farmi capire...niente. Me l'hanno buttata là così. Ti dico, non mi soffermo su 'sta cosa, è giusta, sbagliata, non faccio i miei commenti insomma. La cosa che io ritengo sia stata sbagliata in primis per mio fratello [...] hanno sbagliato perché a lui la mamma e il papà li hanno fatti vedere fino a una settimana prima che fosse adottato, capito? [...]. Però per mio fratello a sei anni, perché mio fratello aveva sei anni quando è stato adottato, perché era giugno mi ricordo, io dovevo finire scuola;... fino a una settimana, fino a mercoledì 10 metti, vedi tua mamma, vedi tuo papà, ecc., la settimana dopo parti e vai da questa famiglia in adozione, [...] neanche preparato 'sto gran che perché veniva su la psicologa a cantargli le storielle, lui alla fine mi raccontava cosa gli dicevano e gliela passavano così tutto bello, rose e fiori, vabbè su questo non mi soffermo però [...]. Però non puoi fargli a un bambino di punto in bianco: “Basta!” (Sergio, 21 anni).¹⁹⁵

Qui vanno fatte due tipi di considerazioni. La prima è legata alle conseguenze per i bambini sul piano della visione della famiglia che i bambini hanno in siffatte circostanze. Con questo intendo dire che questi bimbi, in questo caso, sono stati privati della famiglia, in una duplice maniera, attraverso l'allontanamento, ma cosa ancora più rilevante, i loro genitori sono stati indeboliti attraverso il processo attraverso il quale l'intervento si è realizzato (Delens –Ravier 2001). Questo avviene quando ai bambini si negano delle opportunità importanti lungo l'esplicarsi del processo di intervento. In primis è necessario che gli operatori aiutino i bambini a costruirsi una rappresentazione sensata della famiglia d'origine e delle difficoltà che hanno condotto all'allontanamento. I bambini hanno bisogno di significati, come tutti mi vien da dire. Non possono “subire” inermi, le decisioni degli adulti. Questo non è proteggerli. “Il fatto che questi ragazzi non abbiano potuto compiere un percorso di rielaborazione interiore della loro vicenda biografica fa sì che le difficoltà sperimentate siano diventate una trappola da cui sembra difficile uscire”¹⁹⁶. E' possibile aiutare il bambino nel processo di intervento, sia attraverso i “perché”, dandogli la possibilità di vivere un'esperienza all'interno di un universo di senso, sia attraverso i “come”, ovvero sia le modalità per accompagnarli nella strada che congiunge la propria famiglia e quella della famiglia affidataria o della comunità. Tutto ciò naturalmente coinvolge il “chi”, cioè l'insieme di soggetti che in

queste situazioni entrano in gioco e dovrebbero rappresentare una risorsa, non un limite per i bambini e le loro famiglie.

La prima opportunità, come emerge in maniera emblematica dalla narrazione di Sergio (nome di finzione), è quella di avere delle risposte sul che cosa sta succedendo o succederà a breve, per permettere, direi in generale all'essere umano, di costruire un senso alla propria vicenda umana, alleggerirsi anche dall'angoscia che si prova in queste situazioni, per poter liberare le proprie energie per guardare avanti e costruire una rappresentazione dei legami familiari, ancorata alla verità dei fatti e allo stesso tempo, aperta al futuro. A tal proposito, Marco Ius sottolinea come, dall'analisi delle interviste realizzate con la ricerca citata, sia emerso come “numerose sono le interviste in cui emergono le difficoltà, anche dopo molto tempo, a ricordare o a comprendere le ragioni profonde del proprio allontanamento dalla famiglia di origine e la poca chiarezza con la quale gli intervistati sentono di aver ricevuto le informazioni riguardo al loro percorso da parte degli operatori. (...). Altri, invece riportano la sensazione di essersi sentiti in totale balia di qualcuno che decideva per loro e la loro vita, e al massimo di essere stati informati sulle decisioni che venivano prese sul loro percorso e dei passaggi che li avrebbero aspettati. Anche la questione temporale e della durata viene rappresentata come poco chiara”¹⁹⁷.

Questi sentimenti dei ragazzi, che ormai sono usciti dai percorsi di protezione e cura, ma che ricordano vivamente la loro esperienza di vita, dimostrano che ci sono delle risposte che i bambini cercano e che nessun diritto, neppure il migliore, potrà mai dare: il bisogno di affetto per sentirsi amabile e amato e per poter sviluppare quella autostima indispensabile per costruirsi come protagonista del proprio percorso di vita; il bisogno di sicurezza psicologica, pietra angolare della struttura di personalità; il bisogno di scambi relazionali per comprendere la realtà ed essere aiutato e stimolato a crescere in un mondo confuso, complesso, oscuro. Questi bisogni dei bambini non sono materiali e per il loro soddisfacimento il bambino, che è un animale sociale (uno *zoon politikon*, per riprendere Aristotele), ha bisogno di relazioni con adulti significativi, cioè che abbiano la sensibilità e la cultura giusta per aiutarli. Pertanto, da un lato vi deve essere un contesto, in cui il minore vive, che sappia essere realmente accogliente e solidale, capace di assumere come prioritario il compito di promuovere e sostenere lo sviluppo umano delle nuove generazioni e dall'altro, più in generale, una società che abbia sviluppato una corretta cultura dell'infanzia. I due contesti si alimentano a vicenda e

sono naturalmente interrelati. Le politiche per l'infanzia non possono trascurare anche questo importantissimo aspetto.

Come ha sottolineato Valerio Belotti, il monitoraggio della legge 149/01, di cui si è già parlato in questa trattazione, ha messo in luce inoltre che le lunghe permanenze dei minori, sia in affido, che in comunità, caratteristica quasi strutturale dei collocamenti extrafamiliari (e che rimane percentualmente stabile oggi, come dieci anni fa), sia dovuto ad una carenza, legata alla difficoltà che i servizi incontrano, anche oggi, nel realizzare interventi diffusi di sostegno alla genitorialità, delle famiglie di origine, oltre che ascrivibile solo a situazioni in cui i legami familiari non riescono ad uscire da situazioni di grave difficoltà, nonostante il sostegno dei servizi di protezione e cura locali. “In entrambi i casi [affido o inserimento in comunità], va colto il fatto sostanziale che i legami familiari, seppur deboli, continuano a rimanere e che è opportuno che essi non siano cancellati e ignorati”¹⁹⁸.

Paola Milani, sottolinea come, dalla ricerca veneta citata (*Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*), sia emerso che “gli operatori sociali sembrano non aver saputo ottimizzare il contributo positivo che i genitori possono dare ai loro figli attraverso gli opportuni sostegni, né aver accompagnato i genitori a riappropriarsi delle competenze parentali, né tantomeno i figli in un percorso che aiutasse a vedere con altri occhi come mai, in quella fase della loro vita, questi genitori non hanno potuto affiancare costruttivamente la loro crescita”¹⁹⁹.

Il coinvolgimento dei genitori è un'altra richiesta che i bambini, in generale, pongono all'universo adulto. I bambini hanno la necessità di mantenere dei contatti con le loro reti di riferimento. Non va mai dimenticato che i bambini hanno nella mente e nel cuore sempre i loro genitori, hanno in mente che l'intervento di protezione e cura debba includerli, che prima di tutto vadano aiutati, che essere genitori in una situazione di difficoltà non equivale a non saper custodire, dentro di sé, un legame affettivo con i figli. A tal proposito, Paola Milani sottolinea come, sempre dalla medesima ricerca, emerga che “non si rileva quasi alcun racconto sull'intervento da parte dei servizi rispetto alla famiglia di origine, né tanto meno sulla relazione genitore-figlio. (...) Il focus della presa in carico sembra sia stato posto dunque maggiormente sulla protezione/tutela del bambino che sulla protezione della relazione tra bambino e famiglia”²⁰⁰.

E' importante, però, sottolineare come spesso l'allontanamento, causato il più delle volte da problemi rilevanti dei genitori stessi, non intacca la visione relazionale

dell'intervento, che è legato al bisogno costante dei bambini, di tessere legami affettivi con la loro famiglia.

Il bambino ha, altresì, bisogno che venga garantito il senso di appartenenza, sia alla sua famiglia di origine, sia alla famiglia affidataria o alla comunità in cui viene collocato. Ciò è legato più profondamente al bisogno di salvaguardare la sua identità, ovvero la sua biografia ed è a garanzia del successo della successiva riunificazione familiare. Di fondamentale importanza risulta essere, quindi, la costruzione di un rapporto chiaro, di collaborazione con la famiglia di origine che non deve essere intesa come mero oggetto della presa in carico, ma è necessario venga costituito con essa un vero e proprio rapporto di partenariato, nel quale prendere in considerazione, sia la soggettività del bambino, che dei suoi genitori. Ciò, naturalmente deve rientrare all'interno del progetto che li riguarda, il quale deve essere co-costruito, secondo un'ottica che non vede il servizio come un controllore, ma come un soggetto che favorisce l'aiuto, il supporto e la collaborazione tra le parti. “La partecipazione infatti, costituisce un indicatore di cambiamento positivo in quanto offre sia al bambino che al genitore la possibilità di comprendere il senso della loro vicenda esistenziale, delle scelte che sono state fatte con e non su di loro, di giungere a costruirsi una rappresentazione sensata che tesse una trama di senso fra i differenti eventi (anche negativi) e soggetti che hanno preso parte alla loro vita. Sia i bambini che i genitori, devono quindi poter essere costantemente informati, ascoltati, coinvolti nelle decisioni e discussioni che riguardano la loro vita”²⁰¹. Questo implica che, se i genitori non sono in grado di partecipare, devono essere aiutati a mettersi in una posizione di autodeterminazione, che rappresenta già di per sé un grosso passo avanti, in alcuni progetti di intervento. Gran parte dei genitori, se aiutati a gestire i propri sentimenti, la propria identità e la propria situazione, possono contribuire positivamente alla stabilità e al benessere dei loro bambini e ciò sembra dipendere più da come gli operatori si rappresentano e favoriscono tale cambiamento, che dalla natura delle difficoltà del nucleo familiare (Schofield, Ward, 2010).

Non a caso le “linee guida, raccomandazioni e vademecum sono costruiti da professionisti del settore attraverso una pratica riflessiva interna alla professione in cui l'esperienza degli accolti viene principalmente mediata dalle tecniche di osservazione, soprattutto clinica, raramente elaborata a partire dalla raccolta diretta delle esperienze o perlomeno delle rappresentazioni e opinioni che esprimono gli accolti. E' pur vero che queste ultime pratiche si stanno via via imponendo all'attenzione degli operatori dei

servizi sociali. La consapevolezza, oggi diffusa, della capacità dei bambini di esprimere, in forme e modalità diverse, una propria e peculiare rappresentazione della quotidianità, va oltre i semplici diritti “alla” cura e tocca in modo specifico il ruolo che questi cittadini più piccoli hanno nella costruzione delle forme, delle regole e delle modalità in cui si attuano i percorsi di accompagnamento che li interessano²⁰². Quindi, i bambini dovrebbero partecipare alla costruzione del processo di cura, dovrebbe essere ascoltata la loro opinione, dovrebbero essere coinvolti nella costruzione degli strumenti dell’accoglienza, resi partecipi nella presa delle decisioni che li riguardano; il condizionale sta ad indicare quanto si sia ancora lontani dal rendere effettivo questo importante diritto alla partecipazione, dei soggetti in divenire. Se si pensa, c’è un grosso paradosso di fondo: si è sviluppata una nuova concezione della protezione dei minori, in nome del loro benessere e negli ultimi decenni, è stato avviato un grande percorso di rinnovamento delle politiche e delle pratiche dell’accoglienza di bambini e ragazzi di famiglie in difficoltà, questi soggetti sono al centro di articolate e complesse attività di programmazione e di organizzazione dei servizi sociali pubblici e del privato sociale, i quali, a loro volta, hanno motivo di esistere, in quanto vi sono soggetti da educare e proteggere, ma c’è stato il mancato coinvolgimento dei soggetti su cui si regge l’intera rivisitazione del sistema di accoglienza e senza i quali, questa, in realtà, non avrebbe mai potuto essere ripensata, ovverosia proprio i bambini e i ragazzi coinvolti nel percorso di protezione e tutela.

Vi è stato quindi un cambiamento di prospettiva nell’ambito delle politiche di protezione dei minori grazie anche all’impulso di norme nazionali quali la Legge 149/01 che hanno favorito il passaggio da grandi strutture di accoglienza indifferenziata verso la sperimentazione di nuove forme e percorsi alternativi di cura in cui sono stati auspicati e valorizzati soprattutto le accoglienze presso famiglie e comunità di piccole dimensioni ed a carattere familiare. La Dgr n. 2416/08, ad esempio, ha previsto che *“dalla data di pubblicazione del presente provvedimento i minori di anni sei dovranno essere accolti esclusivamente in famiglie affidatarie o in comunità familiari dove è presente una famiglia residente. Entro la fine del 2009 tutti i bambini con meno di tre anni per i quali è in atto un progetto quadro che prevede l’allontanamento dalla propria famiglia di origine dovranno essere accolti solo in famiglie affidatarie o in comunità familiari dove è presente una famiglia residente”*²⁰³. Oltre a questo si può notare come il pensiero della programmazione in oggetto, sia orientato alla realizzazione di interventi mirati e calibrati, sulle effettive necessità, della cura dei

bambini e ragazzi accolti, si veda in particolare il riferimento all'età dei minori e alla necessità che per questi si realizzino interventi caratterizzati da più elevata familiarità.

Si sono in generale modificate le prospettive di cura e protezione e sono andate a sedimentarsi nelle concezioni degli operatori delle importanti considerazioni, quali l'evitare gli allontanamenti dei figli dai genitori, dovuti alle sole motivazioni di povertà economica ed indigenza ed il prendere in considerazione non solo la fase dell'allontanamento e della cura, ma anche quella legata alla riunificazione familiare. Anche la diffusione della progettazione attraverso i "progetti quadro" e della consapevolezza della recuperabilità della responsabilità familiare, dei genitori rappresentano delle rivoluzioni concettuali, nei servizi territoriali per l'infanzia e l'adolescenza (anche se emerge dal monitoraggio dell'applicazione della 149/01 che si tratta molto spesso di una nuova consapevolezza più evocata che praticata).

Un nodo cruciale però permane ed influenza l'intero sistema di protezione e cura dei minori, ovverosia la scarsità di ricerche che indagano il vissuto, le opinioni, le rappresentazioni dei bambini, che hanno fatto esperienza di un allontanamento dalla propria famiglia.

Infine vorrei soffermarmi su una analisi complessiva di quanto detto fino ad ora. Tutto ciò ci fa capire, quanto diverso sia il modo di rispondere di ogni individuo, alle stimolazioni interne ed esterne e come sia necessario coinvolgere le persone nella co-costruzione delle azioni nell'interazione con il proprio ecosistema. Quindi, i bambini per crescere "bene", hanno bisogno di essere amati, accuditi ed educati da figure di riferimento stabili e continue che siano in grado di rispondere ai bisogni di natura affettiva, relazionale, etica, psicologica e materiale e che riescano a garantire il loro benessere, intendendo quest'ultimo in prospettiva ecologica, ossia la risultante di molteplici interazioni fra le relazioni genitoriali, familiari e sociali (Prillentensky, Nelson 2000; Belotti 2009).

L'intervento di protezione e tutela dovrebbe partire quindi da una concezione relazionale: il servizio dovrebbe porre il focus sul mandato di protezione, non solo del bambino, ma dell'intero mondo di riferimento del bambino e quindi, l'oggetto dell'intervento dovrebbe essere la protezione del legame fra il bambino e i suoi genitori, famiglia e contesto sociale. L'allontanamento diviene, secondo questa concezione, un intervento temporaneo, finalizzato al recupero ed alla riqualificazione delle competenze parentali, che presuppone un approccio fondato sull'*empowerment*, ossia la responsabilizzazione del genitore, la condivisione del sapere e del potere di azione fra

servizi e famiglie. Qui l'interesse passa dai soggetti all'importanza delle relazioni, si pensa all'aiuto non al controllo sociale, non si espropriano le competenze parentali, ma si vuole creare una compartecipazione attraverso il loro rafforzamento e ciò è possibile solo se si guarda alla genitorialità, all'essere genitori in maniera aperta, non ci sono i perfetti genitori, ci sono i genitori che vanno aiutati, coinvolti e devono diventare parte attiva dei progetti di intervento. Pertanto sono più d'uno i *caregivers* che, a determinate condizioni, possono co-esistere fra loro, in un rapporto non di antagonismo e rivalità, ma di sostegno reciproco e di onesta collaborazione, garantendo al bambino le condizioni necessarie per una crescita positiva (Cadoret, 1995; Moro M.R., 2007).

3.4. Nuove concezioni per il sostegno dei minori e delle loro famiglie in difficoltà.

Vi sono degli interventi che chi si occupa di pensare, implementare, valutare nuovi servizi e progetti nell'ambito della protezione cura dei bambini, possono mettere in atto per creare dei fattori di opportunità per i bambini e le loro famiglie. Alcuni studiosi hanno messo in luce come vi siano delle condizioni che impediscono, direttamente o indirettamente, lo sviluppo del bambino, definendole come fattori di rischio, mentre ve ne sono altre che migliorano, direttamente o indirettamente, lo sviluppo del bambino, che ne promuovono o contribuiscono a un funzionamento, definendole come fattori di opportunità (nella letteratura anglosassone *opportunity factors* o *protective, potentiating, resilient, invulnerability*). Secondo tale impostazione infatti, vi è una relazione tra i fattori di rischio e di opportunità e il comportamento è correlato sia ai fattori di rischio, che di opportunità, ovverosia alla loro interazione.

Bronfenbrenner, riteneva che il comportamento e lo sviluppo sono funzioni di un insieme di forze a due livelli:

- a) le esperienze ambientali attraverso cui si sviluppa una persona (per esempio, i fattori di rischio e di opportunità);
- b) le caratteristiche personali che influenzano lo stesso ambiente.

Il comportamento è correlato sia ai fattori di rischio e di opportunità, sia alle caratteristiche personali, alla loro combinazione e interazione (si veda, ad esempio, la resilienza).

Le influenze favorevoli o sfavorevoli allo sviluppo dell'individuo dipendono dalle caratteristiche personali dell'individuo stesso, che lo rendono vulnerabile o resiliente alle condizioni avverse.

Partendo da tale considerazione, nella cultura anglofona (Nord America e Nord Europa), si è sviluppato un importante corpus di programmi di sostegno alla genitorialità, soprattutto nell'ambito dell'*early intervention* (intervento precoce), il cui presupposto è che, per sostenere la famiglia e la funzione genitoriale nello specifico, occorre investire nella riduzione dei fattori di rischio, che possono essere presenti soprattutto in alcuni contesti sociali, anche con il fine di aumentare i fattori di opportunità. Ad esempio, in alcune situazioni problematiche, caratterizzate da elementi obiettivi di rischio, come l'uso di droga da parte dei genitori, l'*early intervention* può costituire un fattore di opportunità e quindi, fornire delle condizioni ottimali in grado di influenzare positivamente il bambino, i genitori e il funzionamento familiare. Ognuno di noi, nella sua vita, vive gli effetti delle relazioni tra fattori di rischio e di opportunità, i quali sono complessi, cumulativi e interattivi.

Ciò che va tenuto ben presente, in particolare nel momento in cui si interviene con un allontanamento di un bambino, è che questo possa essere inteso come un mezzo e non un fine, per costruire, attraverso gli opportuni interventi, benessere, che è la risultante di relazioni genitoriali, familiari e sociali. Paola Milani ritiene, a tal proposito, che “questo assunto è confermato oggi da alcune ricerche *evidence-based* che dimostrano che il buon esito di ogni collocamento esterno dipende non tanto dalla gravità della situazione iniziale della famiglia, quanto dalla qualità del processo della presa in carico, dalla quantità e soprattutto dalla qualità delle risorse disponibili in quello specifico progetto di intervento, dalla adeguatezza e dalla pertinenza degli interventi e soprattutto dalla partecipazione e dal coinvolgimento della famiglia di origine (bambino e genitori) nel processo di intervento secondo un programma coerente e sistematico di visite e incontri orientato alla riunificazione familiare”²⁰⁴. Il “buon esito” di un intervento quindi è legato a ciò che la letteratura definisce *safety, stability, permanency*, cioè alla fine del progetto, il bambino si trova in una situazione relazionale migliore di quella iniziale e la sua collocazione, dovrà essere stabile, sia essa un'adozione, un affidamento *sine die*, il rientro in famiglia o l'avvio ad una situazione di autonomia personale. La letteratura, quindi, non ha messo in luce una condizione intrinseca al bambino e/o alla sua famiglia, che sia garanzia di un “buon esito”. Piuttosto, sembrano essere le condizioni esterne, cioè quelle legate al progetto e alle risorse messe a disposizione dall'ambiente sociale, ad influenzare maggiormente l'esito degli interventi.

Pertanto, anche di fronte a gravi problemi, possiamo avere dei buoni esiti e non è impossibile trovarsi anche una situazione scarsamente problematica, che dia dei cattivi esiti.

Vi sono quindi dei fattori esterni che sono predittivi di insuccesso come, ad esempio, l'impatto di molteplici collocamenti, il quale risulta essere maggiormente negativo, quanto più i bambini che li subiscono sono piccoli. Come dimostrano alcuni studi di tipo longitudinale, i legami tra le caratteristiche positive del bambino e un ambiente sociale di supporto, sono fondamentali per i bambini, ma è interessante conoscere come alcuni bambini, che non vivono in un ambiente favorevole, possano crescere, nonostante ciò, in modo positivo.

Appare molto importante, conoscere quali sono i fattori di opportunità e non solo quelli di rischio, per lo sviluppo umano, in quanto, gli interventi che vengono messi in atto, possono attivare quelle risorse che più di altre, favoriscono l'esito positivo degli interventi. L'intervento, può, cioè, essere finalizzato a ricreare quelle condizioni positive che alcuni bambini hanno trovato, nonostante alcune condizioni avverse, nel loro contesto sociale, riuscendo così a crescere sviluppando le loro potenzialità anziché perdendole. In questo senso la resilienza, intesa come aspetto *psicobiologico* dell'individuo, ovverosia la sua robustezza, la sua capacità di affrontare i colpi della sorte, in ogni circostanza, la sua *endurance*, che implica una capacità di impegno, sfida e controllo, in situazioni di rischio, rappresentano il contrappeso necessario per superare i momenti di difficoltà.

✓ Che cos'è la resilienza? La resilienza è la capacità di funzionare bene malgrado gli eventi stressanti. È legata a delle situazioni difficili da vivere, iscritte nella durata e non soltanto connesse a eventi maggiori, brutali, ma episodici. Il comportamento resiliente è stato definito da alcuni autori come "un comportamento adattivo positivo". Il termine resilienza si ritrova in metallurgia, a proposito della resistenza dei materiali, in particolare dell'acciaio, materiale che resiste all'usura, non cede, non si rompe, né si spezza sotto l'effetto di un urto. La resilienza si apprende a qualunque età e il background genetico del bambino giocherebbe un ruolo importante nei meccanismi che la rendono operativa. Anche le conferme raccolte attraverso l'esperienza del successo in un ambito specifico della vita, la riuscita scolastica, per esempio, possono sviluppare la resilienza di un bambino, che può quindi essere in grado di fronteggiare una situazione difficile a livello familiare.

La capacità di *endure*, di resistere, di essere resiliente, è una mediazione necessaria nell'interazione tra il soggetto e l'ambiente. Nella resilienza, l'individuo sviluppa dei meccanismi di protezione, che riducono l'incidenza del rischio. Questi

meccanismi protettivi fanno nascere delle occasioni di tipo positivo. In questa concezione, il sostegno sociale ha una posizione più che rilevante, intendendo quest'ultimo come un insieme di relazioni interpersonali, che sviluppano un legame affettivo positivo e un aiuto pratico.

PARTE III

ANALISI DI UNA POLITICA LOCALE

CAPITOLO 4

PROGRAMMARE A LIVELLO LOCALE

*“Gli adulti non sono inevitabilmente prigionieri della loro infanzia.
La resilienza è in qualunque spirito dell’uomo e l’accudimento nell’età adulta
rappresenta la chiave della resilienza”.*
(S.E. Raylor)

4.1. Alcuni assunti di fondo: definire l’oggetto della programmazione e gli obiettivi dei servizi - organizzazione.

Questo paragrafo vuole rappresentare una riflessione, sull’importanza di un aspetto molto significativo, dei Servizi in generale, non solo quelli rivolti ai minori. I Servizi sono delle organizzazioni e pertanto è necessario comprendere cosa esse rappresentino per gli individui che operano al loro interno e come li influenzino, per comprendere il senso più profondo che implica il fare programmazione all’interno dei Servizi, definire degli obiettivi, delle modalità di raggiungimento degli stessi, la valutazione delle pratiche, l’analisi degli esiti raggiunti, etc. Ciò è importante, in quanto permette di analizzare quali siano i meccanismi di funzionamento, interni alle organizzazioni complesse, quali sono i Servizi socio-sanitari e sociali.

La maggior parte degli studiosi ritiene che le organizzazioni siano delle strutture sociali create dagli individui per facilitare il raggiungimento di determinati obiettivi attraverso la collaborazione. Secondo Mc Luhan le organizzazioni rappresentano un’estensione di noi stessi in quanto possono raggiungere degli obiettivi che vanno al di là delle possibilità di qualsiasi individuo singolarmente.

Pertanto tutte le organizzazioni, come i Servizi socio-sanitari, devono far fronte ad un certo numero di problemi comuni quali la definizione degli obiettivi, il coinvolgimento dei membri nel dare il loro apporto, il controllo ed il coordinamento di diversi contributi, la raccolta di risorse dall’ambiente e distribuzione di servizi, la formazione dei componenti e la risoluzione delle varie problematiche che si generano nel contatto con gli altri sistemi.

Nell’atto di programmazione che sarà analizzato successivamente, sono pianificate una serie di azioni e di obiettivi da raggiungere per fronteggiare le problematiche rilevate in un determinato territorio, per quanto attiene i minori e le loro famiglie. Anzitutto, va detto che, nelle organizzazioni gli *obiettivi* possono essere

utilizzati in diversi modi. Secondo Simon i fini forniscono dei criteri che permettono di individuare delle linee di azione alternative e quindi poter fare una scelta tra di esse. Secondo tale concezione i fini forniscono dei vincoli e delle direzioni alle decisioni e all'azione. Altri studiosi, quali ad esempio, Barnard, Clark e Wilson ritengono che gli obiettivi rappresentino degli elementi di identificazione e motivazione per i partecipanti di una organizzazione. Ancora, secondo Selznick, i fini possono essere utilizzati anche per sconfiggere delle opposizioni e garantirsi delle risorse dall'ambiente. Vi sono anche Autori, secondo i quali, gli obiettivi non precedono l'azione, ma bensì servono per motivarla, giustificarla a posteriori: "la razionalità è più comprensibile come evento post-decisione piuttosto che come evento pre-decisione. La razionalità dà un senso a ciò che è stato, non a ciò che sarà. E' un processo di giustificazione che serve a far sì che gli atti passati appaiano razionali agli occhi di chi li ha compiuti e di quelle persone davanti a cui egli si sente responsabile" (Weick 1969, 38).

Definire gli obiettivi serve anche per poter *valutare* il comportamento, delle componenti di una organizzazione o dell'organizzazione stessa e in molti casi, sono un punto di riferimento ideologico per i contributi dei partecipanti.

Oltre a questo, non va dimenticato che gli stessi partecipanti, apportano all'interno dei Servizi-organizzazioni, i loro obiettivi e le loro motivazioni e talvolta, questi non coincidono con quelli dell'organizzazione. Inoltre, i Servizi come tutte le organizzazioni essendo dei sistemi molto complessi hanno dei fini di out-put e dei fini legati alla loro conservazione. Infatti, non va sottovalutato che tali sistemi impiegano gran parte delle loro risorse, per conservarsi e rinnovarsi, più che investirli sugli obiettivi da raggiungere.

Cyert e March ritengono invece che gli obiettivi di una organizzazione siano stabiliti attraverso una trattativa da parte dei membri, delle cosiddette coalizioni dominanti. Le coalizioni formano le organizzazioni e sono costituite da gruppi di persone, che hanno interessi comuni. Ciascuna coalizione tenterà di imporre i suoi fini, ma nella maggior parte dei casi, nessuna coalizione sarà in grado di determinare gli obiettivi da perseguire. I membri della coalizione cercheranno, quindi, l'alleanza con altri gruppi con interessi simili e di formulare accordi, con i gruppi che hanno interessi divergenti, ma la cui partecipazione è auspicata. Ogni coalizione farà delle concessioni all'altra e viceversa, per garantirsi la collaborazione. Pertanto, tutte le coalizioni che possiedono un potere sufficiente a condizionare il processo, attraverso il quale si formano le decisioni e l'operato delle organizzazioni, concorrono alla definizione dei

fini dell'organizzazione. Questo concetto, sottolinea, quindi, la possibilità che singoli individui, gruppi e partecipanti, abbiano differenti interessi e programmi e indica il modo in cui, per mezzo appunto di negoziati e di concessioni reciproche, si concludono degli accordi e viene trovata, all'interno dell'organizzazione, una *base comune che guida l'azione*.

La nozione di coalizione dominante, è interessante anche perché sottolinea come, all'interno di una organizzazione, non tutti abbiano la stessa importanza, nel processo decisionale e anche gli interessi e le preferenze di alcuni, ricevono maggiore attenzione rispetto a quelle di altri. Inoltre, le organizzazioni vengono viste come qualcosa che va oltre gli interessi e le preferenze dei suoi componenti: esse sono il luogo dove nuovi interessi vengono creati. Interessante è anche l'aspetto delle condizioni esterne a cui l'organizzazione deve adattarsi. Se nell'ambiente si sviluppano fonti di disturbo, l'organizzazione crea delle strutture che se ne occupano. Se l'ambiente diviene più complesso ed inquieto, la coalizione dominante si amplia e la sua struttura muta, al fine di incorporare un numero maggiore di specialisti, in grado di gestire le problematiche relative al rapporto con l'esterno.

E' opportuno precisare come i Servizi vadano considerati all'interno della società in cui sono sviluppati. Infatti, per comprendere i Servizi è necessario tenere in considerazione che la nostra società è fortemente legata a ciò che Franca Olivetti Manoukian definisce "mito della produzione". In particolare, secondo l'Autrice "è la produzione che garantisce la sopravvivenza, che porta benessere, ricchezza, progresso, che struttura i rapporti sociali, che esprime il lavoro umano e gli conferisce valore. E' molto più che l'attività di trasformazione. E' diventata una sorta di forma, un codice generalizzato entro cui collocare e valutare ciò che accade, un grande specchio in cui l'umanità riconosce sé stessa come tale"²⁰⁵.

L'immaginario sociale è sviluppato, quindi, da concezioni teoriche e processi collettivi che esaltano il valore della produzione, secondo il quale tutto può essere prodotto ed ogni cosa assume il suo significato, in relazione alla produttività che esprime e ciò si lega alla convinzione che l'uomo può dominare ciò che lo circonda e ne può essere padrone. La produzione sempre più legata al lavoro con le macchine fa crescere la preoccupazione di essere produttivi in tutti gli ambiti lavorativi, quasi rispetto alla vita stessa, come una condizione indispensabile per realizzare se stessi. Pertanto, i Servizi sono culturalmente determinati.

In particolare, nella società attuale, secondo l'Autrice, il suddetto modello culturale dominante, permea tutta la nostra esistenza; in esso si radicano modi di pensare ed agire che danno significato alle nostre azioni e relazioni. L'imperativo della produzione e della produttività diventa un connotato di ogni organizzazione ed inoltre, la denominazione *servizi*, nel suo significato di *servire*, inteso come *essere utile* è indissolubilmente legato alla misurazione, che finisce, a sua volta, per essere legato al concetto di produttività.

Come specifica molto bene l'Autrice, “essere utile, rendersi utile, sono espressioni molto ambigue che da un lato rimandano a dimensioni oblativo proprie di una relazione d'aiuto e dall'altro lato a dimensioni di uso, di sfruttamento proprie di una relazione di dominio. Sono due facce di una stessa medaglia, ben nota a chi opera nei Servizi. Produrre esigendo l'esposizione di ciò che avviene e di ciò che risulta dalla relazione forse permette di considerare meglio la medaglia”²⁰⁶.

Credo sia interessante, fare una riflessione su cosa significa produrre ed essere produttivi per le organizzazioni dei servizi socio-sanitari in quanto, se si comprende tale concetto, si può effettuare anche un'analisi del cosa significa fare valutazione o comunque, cosa significa analizzare il contenuto, delle politiche che si vogliono mettere in atto.

Il prodotto dei servizi socio-sanitari viene dato per scontato, come se queste organizzazioni producessero naturalmente un prodotto, grazie ad un dato funzionamento. Questa concezione nasce dall'idea che i Servizi sono stati istituiti e sono considerati quali organizzazioni che, solo per il fatto di esistere producono valore sociale, svolgono attività benefiche in quanto si occupano di assistenza e cura, avendo degli obiettivi che sono intrinsecamente buoni, apportando benessere alla società. Se chiediamo ad una persona cosa producono i Servizi socio-sanitari, la risposta sarà molto probabilmente “assistenza”, “salute”, etc. che difficilmente rientra in ciò che intendiamo comunemente come prodotto. Il prodotto, infatti, evoca nella nostra mente qualcosa che abbia consistenza materiale, una forma specifica che può essere vista, un qualcosa che può essere venduto, accumulato e riconosciuto.

Nei Servizi, invece, come sottolinea Manoukian, si produce l'immateriale e talvolta, essi vengono appiattiti sul concetto di produzione e produttività, trattandoli come beni e sono esaltate le azioni compiute, in quanto elemento di rilievo per valutare la produttività. I servizi vengono “cosificati”, resi materiali, per permetterne una misurazione e quindi vengono confusi con la prestazione o con gli strumenti utilizzati

per realizzarla. Il servizio, in questo caso, per essere misurato prevede a monte delle prescrizioni, che, non potendo essere legate alla sua natura, sono trasportate sul comportamento dell'operatore, che deve attenersi a rigide regole da osservare attentamente, per accrescere la sua produttività.

Molto spesso tali regole risultano distanti dalla realtà, in quanto astratte; esse non sono legate all'azione, la quale è perennemente influenzata dal tempo e dal contesto e non tengono conto di incertezze, cambi di programma, elementi inattesi, difficoltà che si possono incontrare. Abbiamo visto a tal proposito, nella prima parte di questo elaborato, l'affermazione dell'utilità di logiche incrementali nella programmazione e implementazione di politiche e programmi sociali. Anche a livello più micro, quindi all'interno di un Servizio vero e proprio, si assiste sostanzialmente, come rilevato da Manoukian, al medesimo fenomeno.

Secondo alcune interpretazioni, i Servizi rimangono nell'"area del non detto", in quanto si ritiene che qualsiasi descrizione ne venisse data, sarebbe inadeguata, andando a formalizzare qualcosa che non può essere misurato o definito, se non entro lo specifico contesto in cui si realizza. Il produrre nei servizi è legato alla relazionalità, alla comunicazione ed è influenzato da tutte le ambivalenze e complessità, inscritte nei rapporti interpersonali.

In quest'ottica, definire degli obiettivi è ritenuto inutile, perché nello svolgimento delle azioni se ne realizzeranno altri, che si esplicheranno nella relazione ove ogni persona si impegnerà ad attuare ciò che riterrà migliore, pertanto il servizio, secondo questa visione, è fortemente influenzato da ciò che accade nella relazione, soggetto ad una grande variabilità, in quanto influenzato dalle dimensioni emotive, dalle paure, desideri, paradossi, contraddizioni ai quali vengono dati diversi significati.

In entrambe le posizioni, vi è alla base il concetto di produttività, anche se con accezioni differenti. Nel primo caso, la centralità è rivolta alle regole, che devono essere numerose, scritte e vi è molta attenzione al che vengano applicate, al fine di ridurre le variabili che entrano in gioco e che vi sia un migliore rapporto, tra le risorse che vengono impiegate e i risultati che si raggiungono. Nel secondo caso, la produttività viene legata alle competenze relazionali degli operatori, che devono quindi essere accresciute.

Sorge, dunque, spontaneo chiedersi se sia possibile valutare, descrivere, verificare un servizio, anche se, appunto, immateriale. In realtà, nella nostra società siamo continuamente in relazione con oggetti immateriali, che contribuiamo anche a

creare. Secondo Manoukian è necessario partire da ciò che significa “produrre”. La produzione è un processo carico di dimensioni sociali, dove ci sono azioni concrete e procedure formalizzate. Secondo l’Autrice, si è assistito ad una inversione di tendenza del concetto di produzione, nel settore industriale ed in quello terziario. Anzitutto, nei prodotti materiali vi sono degli aspetti simbolici che li rendono desiderabili sul mercato e quindi, hanno significato grazie ad un costrutto sociale, perché se acquistati chi li vede coglie le preferenze di chi li ha acquistati, comunicano, quindi, qualcosa della persona che li possiede (appartenenza ad uno status sociale, ad una data fascia d’età, etc.). L’oggetto materiale essendo visibile, percepibile, vistoso, è il prodotto di un certo ambiente sociale ed è influenzato anche dai rapporti sociali. In campo industriale, viene sempre meno, l’importanza di un prodotto per ciò che soddisfa e diviene sempre più importante, ciò che lo rende desiderabile. Si è assistito ad una sorta di saturazione dei bisogni, in quanto il mercato offre la gamma più disparata di prodotti, per tutte le esigenze. La centralità si è quindi spostata sul rendere interessante un prodotto, per venderlo è divenuto fondamentale il renderlo “attraente” (ad esempio, il pagamento a rate, il marchio prestigioso, etc.). La parte simbolica diviene, quindi, sempre più importante e in un tale contesto, la relazione con il cliente diviene di fondamentale importanza per attrarlo, ma anche per capire i suoi gusti e i suoi orientamenti.

“Mentre nelle aziende industriali il prodotto materiale si va smaterializzando, nel terziario gli esiti di attività in parte o in gran parte immateriali si vanno materializzando. Tutto ciò emerge con vivacità, con tante frizioni e contraddizioni nella pubblica amministrazione. Pressata dall’imperativo di raggiungere più efficienza deve introdurre delle modificazioni organizzative che la portino dall’adempiere a leggi e procedure allo sviluppare delle azioni pubbliche che migliorino il soddisfacimento dei bisogni collettivi, al produrre dei risultati che vengano percepiti concretamente utili dai cittadini”²⁰⁷.

I Servizi, come sappiamo, non producono prodotti materiali, anche se si devono organizzare come se li avessero, facendo riferimento ad un mercato, alle predilezioni dei consumatori, alle loro richieste e quindi, ponendosi in ascolto di essi, per verificare materialmente gli esiti della loro attività immateriale. “Il servizio è costituito da qualche cosa di materiale/immateriale che va realizzato entro un processo relazionale e comunicativo contingente tra un produttore ed un consumatore. Per cui i servizi non possono essere immagazzinati ed è possibile venderli senza che necessariamente esista un trasferimento di proprietà; la produzione avviene nello stesso luogo e almeno in parte

nello stesso tempo in cui avviene il consumo, coincide con il consumo, ovvero si ha effettiva produzione di servizi soltanto là dove vi è effettiva utilizzazione”²⁰⁸.

Quindi, non si producono servizi, se l’utente non ottiene qualche cosa, di cui possa effettivamente servirsi, una risposta che sia pertinente alla sua domanda e di conseguenza utilizzabile. Ciò ci permette di capire, anche i risvolti sul piano programmatico delle politiche sociali.

Infatti, i servizi in un certo senso si costruiscono assieme alle persone e non possono essere effetto di decisioni calate dall’alto, altrimenti non servono a granché. E’ interessante constatare che, i servizi sono determinati da un rapporto di interazione, il quale conduce verso una scelta di ciò che risulta necessario, in una data situazione. Vi è, quindi, nella produzione di servizi, una grande importanza degli utenti, che devono essere soddisfatti e apprezzare il servizio. L’utente condiziona la produzione di servizi, facendo sì, che il prodotto finale, sia parte integrante di ciò che esso percepisce ed utilizza.

Inoltre, ogni servizio per essere tale, richiede che l’operatore abbia chiaramente in testa una rappresentazione dell’oggetto di lavoro, ovvero sia “una elaborazione mentale che renda presente, sussistente un oggetto di lavoro; che presentifichi un oggetto di lavoro sufficientemente delimitato da poter declinare in modi e tempi congruenti comunicazioni e interazioni che consentano di trasformare l’esistente e sufficientemente posseduto da poter essere maneggiato in diverse interpretazioni e traduzioni operative per cogliere ciò che serve al cliente”²⁰⁹.

Nel caso della tutela dei minori, ad esempio, un operatore può vedere il proprio oggetto di lavoro, come il rendere più facile per i minori il riconoscimento dei loro diritti e quindi, i prodotti saranno le campagne di sensibilizzazione; altri operatori possono vedere, l’oggetto di lavoro, come il benessere dei minori e delle famiglie, favorendo la riunificazione familiare, nei casi di allontanamento e pertanto, i prodotti saranno forme di sostegno al nucleo familiare, come l’educativa domiciliare, una famiglia affidataria di appoggio, che accompagni la famiglia disfunzionale in un percorso di recupero, etc. quindi con l’ottica di aiutare il minore, dentro la sua famiglia e mai singolarmente.

Non è facile, definire quale sia l’oggetto di lavoro nel campo dei servizi, in quanto, ogni oggetto ha una sua visibilità ed un valore sociale, ha una forte influenza sui soggetti, che a loro volta hanno una rappresentazione mentale dell’oggetto, rendendolo

concreto, dando ad esso sostanza, che lo fa quindi esistere. La prefigurazione di ciò che un oggetto è, concorre alla creazione dell'oggetto stesso.

Tutto ciò per dire che, anche quando si costruiscono delle programmazioni, come nel nostro caso, riguardanti i minori, ciò che si intende come *servizi per i minori* è determinante nella scelta delle azioni che si vogliono mettere in campo. Se si hanno differenti concezioni, si avranno anche modi diversi di affrontare una determinata problematica. Si fa quindi riferimento a modelli culturali e forme di linguaggio, che in uno stesso contesto, possono assumere forme diverse. Di fondamentale importanza, sono le rappresentazioni, degli oggetti di lavoro. L'oggetto di lavoro è determinato in base a dei riferimenti esterni, che sono leggi, piani, deliberazioni o Piani di zona e atti di programmazione, come nell'analisi qui condotta, insomma, tutti quegli atti formali, che sono alla base dell'esistenza dei Servizi stessi. Questi elementi, indicano delle disposizioni generali, dei principi o degli indirizzi, le finalità delle organizzazioni stesse ed allo stesso tempo definiscono gli ambiti di attività delineando degli elenchi di tutto ciò che deve essere garantito; inoltre contengono prescrizioni per le organizzazioni anche per quanto attiene l'organico e altri standard da rispettare. “Le affermazioni di principio danno delle linee, esprimono delle scelte del governo nazionale e locale rispetto ai fenomeni di disagio sociale per cui i Servizi lavorano, ma sono elaborazioni cariche di idealità necessarie e inevitabili per segnare una direzione, ma anche astratte e lontane dalla realtà”²¹⁰.

Interessante a tal proposito è il concetto di struttura sociale, che si riferisce ad aspetti regolati in base a dei modelli o rapporti, che si vengono a creare tra i partecipanti di una organizzazione. In particolare, mi pare interessante la definizione che ne dà Kingsley Davis “(...) nella società umana vi è sempre quella che può essere definita come una doppia realtà: da una parte un sistema normativo che incorpora quello che *deve* essere fatto, dall'altra un ordine fattuale che incorpora quello che è. Per legge naturale questi due ordini non possono essere completamente identici, né possono essere completamente separati” [Davis, 1949, 52]. Il sistema normativo, a cui Davis fa riferimento è appunto rappresentato dalle norme, dai valori e dalle aspettative di ruolo. I valori permettono di definire i fini del comportamento, le norme governano il comportamento e determinano i mezzi più opportuni per perseguire i fini, mentre i ruoli portano con sé le aspettative o le modalità per valutare e giudicare il modo di comportarsi, di chi ricopre determinate posizioni sociali. Questi elementi, in tutti i gruppi sociali, hanno un significato ben preciso: sono organizzati in modo tale da creare

un insieme compatto di prescrizioni e credenze, in grado di governare il comportamento dei partecipanti. L'ordine fattuale è rappresentato dai comportamenti effettivi, messi in atto, dai componenti di una organizzazione. Queste due componenti sono, in misura maggiore o minore, interrelate. La struttura normativa, pone dei limiti alla struttura comportamentale, formando e incanalando il comportamento, definendo, quindi, anche una serie di regolarità e modelli di comportamento, in una organizzazione. Allo stesso tempo il comportamento, in molteplici casi, si discosta da quanto prefissato dalla struttura normativa, apportandovi miglioramenti e mutamenti. E' interessante, quindi, cogliere come il comportamento stesso, generi delle norme, così come esse concorrono a formare il comportamento.

La struttura sociale delle organizzazioni, ci fa cogliere, quanto sia incredibile l'ammontare di ordine che si riscontra nel comportamento, di coloro che ne fanno parte. Ogni giorno, centinaia o migliaia di persone, che appartengono alla medesima organizzazione, compiono degli atti individuali: il risultato non è il caos, ma bensì l'ordine, anche se il conflitto è sempre possibile, tra i partecipanti ad ogni struttura sociale, ma è modellato, cioè dipende dalla struttura dei rapporti tra gli individui e i gruppi.

In ogni caso, i riferimenti esterni, costituiti dai principi, risultano essere ampi e generici, ponendo serie difficoltà, nel riuscire a definire degli oggetti di lavoro realistici e commisurati ai vincoli e alle scarse risorse, presenti nelle situazioni di lavoro quotidiane.

Allo stesso modo, i riferimenti costituiti da definizioni strutturali e prescrizioni numeriche, sono indicazioni più immediate, ma povere di contenuto. Nell'ambito della tematica trattata, si possono prendere in considerazione, ad esempio, gli standard regionali del Veneto delle comunità che accolgono minori (L.r. 22/02, D.G.R. 84/07) dove vengono definiti una serie di parametri, ai quali si devono attenere tutte le strutture, per essere autorizzate all'esercizio ed accreditate. Questi standard rappresentano dei vincoli formali, ai quali il lavoro in questo settore si deve conformare. Come ben evidenzia Manoukian, spesso "questo implica delle decisioni che ingabbiano e incardinano, in un tentativo di dominare la complessità riducendola e riconducendola ad alcuni elementi indiscutibili e quindi cogenti. Si taglia la testa al toro, ma poi il toro non c'è più. Se da un lato questi elementi forniscono qualche cosa di concreto, quasi tangibile, dall'altro inchiodano, ovvero incanalano le rappresentazioni dell'oggetto di

lavoro soltanto su due binari, quello del conformarsi asettico a quanto disposto e quello dell'inseguire ulteriori schematizzazioni e formalizzazioni"²¹¹.

Allo stesso tempo, vi sono delle prescrizioni che, volendo creare cambiamento, non tengono in considerazione l'esistente e si inseriscono come qualcosa ex novo. In questi casi, la pressione esercitata mira a cancellare o modificare radicalmente, tutto ciò che era stato individuato, come oggetto di lavoro, fino a quel momento. Nella programmazione delle politiche, nella stesura di programmi o progetti, sarebbe bene fare un'analisi della realtà, dei bisogni e delle risposte già esistenti per rendere effettivi i contenuti di questi documenti.

L'oggetto di lavoro, nei Servizi sociosanitari, viene definito anche attraverso le varie situazioni, con le quali gli operatori si confrontano nel quotidiano. Va rilevato, però, che ogni situazione è a sé, in quanto ogni persona ha dei bisogni diversi e richiede delle risposte, che non siano standardizzate. L'oggetto di lavoro può essere, quindi, facilmente confuso con la persona, il singolo e quindi, ad esempio, il minore maltrattato, il genitore tossicodipendente, la persona disabile, etc. e questo, potrebbe condurre a pensare che l'oggetto di lavoro sia il lavoro, volto al cambiamento di una persona. "Ci si trova tra Scilla e Cariddi: da un lato dettati generali, standard troppo distanti, freddi per accendere attività immaginative, per suscitare interessi per ciò che potrebbe nascere e d'altro lato casi, incontri con vicende umane incresciose, intrise di emozioni forti, scottanti, troppo calde e invasive per consentire scomposizioni e ricomposizioni, anticipazioni, fabbricazioni mentali"²¹². Come mette in luce Franca Olivetti Manoukian, non vi sono dei riferimenti esterni, che permettono di individuare, con chiarezza e precisione, l'oggetto di lavoro dei Servizi sociosanitari, ritenendo che questo possa anche essere il motivo per il quale "a volte le descrizioni del lavoro circolanti nei Servizi destreggiandosi in un'ardua navigazione tra sponde poco delineate salgono sulle grandi e sicure navi della banalizzazione o della idealizzazione"²¹³. Il rischio è che molti documenti, quali, come in questo caso, i Piani di zona o le Linee di Indirizzo, siano solamente delle raccolte di intenti e di azioni irrealizzabili.

L'oggetto di lavoro dei Servizi sociosanitari, può essere definito partendo anche dai soggetti che utilizzano i servizi, i quali sono sempre considerati come singolo anche se a volte il rapporto è con associazioni, famiglie etc. in quanto, storicamente, l'organizzazione amministrativa e sanitaria, hanno impostato il lavoro sul singolo. Quindi, l'organizzazione amministrativa, attraverso la definizione di alcune categorie astratte, di requisiti, ha l'obiettivo di erogare delle prestazioni ai singoli cittadini e di

garantirne l'imparzialità e l'uguaglianza degli stessi e allo stesso modo, l'organizzazione sanitaria, incentrata sul modello medico-paziente è orientata al singolo. L'interazione, in questi modelli di organizzazioni, avviene tra operatore e utente, tra medico e paziente ed è connotata da disimmetria, in quanto si ritiene che l'operatore detenga le risposte, le soluzioni ai bisogni e l'utente sia, solamente, portatore di domande.

Tutto ciò ci rimanda al fatto che non vanno sottovalutati gli aspetti culturali, alla base di una organizzazione, in quanto essi definiscono i ruoli, le relazioni, le modalità di comunicazione.

Importante è non dimenticare che la nostra è una società fondata sulle organizzazioni, che sono una caratteristica, proprio delle società moderne. Secondo Parsons, "lo sviluppo delle organizzazioni è il meccanismo principale, in base al quale, in una società altamente differenziata è possibile realizzare i propri progetti e raggiungere degli obiettivi che vanno al di là degli individui"²¹⁴.

Richard Scott ritiene che, per giustificare lo studio delle organizzazioni, come obiettivo fondamentale delle scienze sociali, può essere usato un diverso tipo di ragionamento, suggerito da Homans: "il fatto è che l'organizzazione delle grosse imprese, private o pubbliche, nella società moderna si modella sulle tendenze esistenti in tutti i gruppi umani"²¹⁵, cioè, ne è una razionalizzazione. Sostenere che, le organizzazioni presentano "tendenze che esistono in tutti i gruppi umani", significa suggerire che in esse si svolge un'ampia gamma di processi sociali fondamentali, come la socializzazione, la comunicazione, la creazione di gerarchie, la formazione di norme, l'esercizio del potere, la definizione e il raggiungimento dei fini"²¹⁶.

Inoltre, spesso le persone, quando entrano in contatto con i Servizi, non sanno con chiarezza quali sono le competenze di questi ultimi e soprattutto, spesso non veicolano le richieste, nella maniera corretta. Le persone possono avere una rappresentazione mentale, dell'oggetto di lavoro dei Servizi, diversa da quella degli operatori ed è anche per questo motivo, che è importante capire esattamente di cosa hanno bisogno le persone e quali risposte possono fornire i Servizi. Si tratta di fare sempre un'analisi dei bisogni e dell'offerta. Questo permette di comprendere, quanto poco attendibili siano le espressioni dei bisogni, da parte delle persone, se non opportunamente analizzate; infatti non si tratta di elementi tangibili, concreti, che permettano di vedere nell'immediato, l'oggetto di lavoro e quindi di ciò che si deve produrre, ma di bisogni, definiti spesso in base a criteri autoreferenziali o molto generici.

Nella definizione dell'oggetto di lavoro dei Servizi, vanno considerate anche le famiglie. Spesso, però, i Servizi guardano al singolo individuo, oppure, se considerano come destinatario di intervento la famiglia, la vedono come un insieme unico, senza considerare le diverse anime che la compongono. Come sottolinea Manoukian, la famiglia e i suoi componenti, spesso sono considerati dai Servizi degli interlocutori non attendibili, degli ostacoli alle azioni da attuare ed è per tale motivo, che talvolta, non sono coinvolti, nella definizione dell'oggetto di lavoro.

Altro soggetto da considerare, quando si analizzano i Servizi, sono gli amministratori locali, che influenzano fortemente le attività che vengono realizzate, i finanziamenti, le politiche da attuare. Ciò significa che, l'oggetto dei Servizi è anche l'esito degli orientamenti e delle volontà degli amministratori, che possono rappresentare, in taluni casi, degli stimoli positivi per definire l'oggetto dei Servizi, in altri casi, possono essere un ostacolo, per gli operatori, nel rapporto stesso con gli utenti.

Vi sono, poi, altri Servizi, quali, ad esempio, nel caso di minori in situazione di disagio, il Tribunale per i Minorenni, le comunità per minori, la scuola, etc., che possono concorrere alla definizione dell'oggetto di lavoro dei Servizi, oltre che soggetti che determinano il contenuto stesso dei Servizi. Come sottolinea, però, l'Autrice è oggi predominante una visione di tipo amministrativo, la quale fa sì che la relazione tra i vari soggetti sia di tipo formale, in quanto ognuno di essi rimane una realtà a sé stante.

Tutto ciò, ci permette di capire, quanto sia arduo, definire di cosa si occupano i Servizi sociosanitari. Non ci sono degli elementi concreti, che rappresentino dei simboli che permettano di essere immediatamente capiti e applicati nelle diverse situazioni. Come già detto, nei Servizi socio sanitari vi sono numerose concezioni teoriche, di ciò che sono gli oggetti di lavoro e paradossalmente, proprio per questo, è difficile darne una definizione e averne una concezione realistica e condivisa da tutti e in tutti i contesti. Il motivo, secondo Manoukian, sta nel fatto che, il contenuto di tali Servizi non si vede. Abbiamo comunque la necessità, in assenza di elementi chiari e concreti, di avere delle strutturazioni mentali e quindi degli elementi che diano un contesto, un quadro chiaro, entro il quale l'azione si andrà a svolgere. Per tale motivo, spesso nei Servizi si sente l'esigenza di avere una cornice fortemente standardizzata, con ruoli definiti, diritti e doveri individuati con precisione, delle modalità di realizzazione dei compiti, etc., una struttura organizzativa, insomma, che garantisca dei codici, decodificati da tutti, in eguale maniera. "E' come se si chiedesse per poter individuare l'oggetto, di essere "sistemati", di poter essere sistemati in una posizione in cui sia facilitata la visione e

anche di essere parte di un sistema che offra forme e percorsi ordinati e collegati tra loro, indicazioni (simboli) facilmente traducibili, al limite automatismi”²¹⁷. Questo, se da un lato dà sicurezza, a chi opera all’interno dell’organizzazione, dall’altro limita la capacità di dare o trovare il senso, di ciò che si fa.

Il risultato, dell’aggrapparsi ai rigidi documenti di indirizzo e programmatori è quello di prendere i loro contenuti così come sono, tentare di applicare delle indicazioni di cui non è chiaro il senso e non è nemmeno ricercato, di produrre degli effetti, con il proprio agire, nei confronti dei quali si sviluppano delle sensazioni e delle impressioni, senza però interrogarne e ricostruirne i contenuti, insomma, senza assumere una posizione critica, nei confronti di questi atti, ma più in generale del proprio operato.

“A fronte dei mutamenti intervenuti e incombenti nella nostra società per produrre servizi, i singoli sono chiamati a riconoscere gli oggetti di lavoro. Gli oggetti si ridefiniscono in rapporto a riferimenti e segnali da scoprire e comprendere nel contesto complessivo in cui si è collocati. Si modificano le leggi, cambiano i clienti, cambiano gli orientamenti culturali, mutano le simbolizzazioni a cui si può ricorrere: è “giocoforza” (si è forzati a giocare!) rappresentarsi gli oggetti”²¹⁸. Ciò è tanto evidente, quando si descrive e si raccomanda la realizzazione di servizi, poiché si insiste molto sulla necessità di sviluppare creatività e flessibilità.

4.2. Un esempio di programmazione locale: la Delibera di Giunta Regionale del Veneto 8 agosto 2008 n. 2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010.*

4.2.1. Il contesto veneto.

La Regione del Veneto con Delibera 8 agosto 2008, n. 2416, ha emanato le *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, quale strumento di riorganizzazione e programmazione dei servizi regionali di protezione, cura e tutela dei bambini e dei ragazzi. Il percorso che ha condotto, in Veneto, all’elaborazione di questo documento è stato lungo e molto articolato e per nulla scontato. A dimostrazione di ciò, vi sono state delle importanti ed innovative esperienze che hanno condotto a puntare su alcune tematiche, legate ai diritti dell’infanzia, quali, anzitutto, la promozione ed il sostegno degli interventi per la chiusura e la trasformazione degli istituti assistenziali, a favore della realizzazione e qualificazione di un sistema di accoglienza residenziale di piccole dimensioni. Da

questo nuovo approccio di *policy* è nata, ad esempio, la legge regionale 16 agosto 2002, n. 22²¹⁹, con la quale sono stati stabiliti i criteri di autorizzazione e accreditamento, per le strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali. In particolare, per l'area dei minori inseriti in comunità, sono state previste delle specifiche tipologie di struttura, in base ai bisogni differenziati, dei minori da accogliere, (comunità familiare, comunità educativa, comunità educativa mamma-bambino, comunità educativa diurna) e dei criteri precisi, ai quali gli enti gestori sono chiamati a conformarsi, per ottenere l'autorizzazione. Uno degli aspetti più interessanti di questo atto, risiede nel percorso che ha portato alla sua approvazione. In un'ottica di coinvolgimento attivo di tutti gli attori, pubblici e privati, nella definizione di significati e di percorsi comuni e condivisi, è stata fatta la scelta metodologica di: "ridefinire i criteri per l'autorizzazione all'esercizio e l'accreditamento in un gruppo tecnico al quale hanno partecipato rappresentanti delle strutture, degli enti locali, delle aziende ULSS e della Regione; di procedere nell'attuazione dei meccanismi dell'accreditamento e nell'applicazione dei nuovi standard gradualmente, anche attraverso una fase [...] di sperimentazione e ridefinizione dei criteri che coinvolge centinaia di operatori e molte strutture"²²⁰. Questa connotazione partecipativa, nella costruzione di importanti documenti di definizione dell'assetto organizzativo, del sistema relativo alla protezione dei minori, è stato un tratto ricorrente di un certo periodo storico delle politiche attuate in Veneto e rappresenta una componente, rinvenibile nella stessa Dgr 2416/2008, come si avrà modo di argomentare più avanti.

Inoltre, in Veneto, è stato dato un forte impulso all'aumento dell'affidamento familiare, facendo ricorso sia alla leva economica, sia alla necessità di sviluppare una adeguata cultura dell'accoglienza dei minori. "Va detto con franchezza che l'obiettivo dell'aumento della percentuale di affidamenti familiari sul totale dei progetti di accoglienza extrafamiliare potrà essere perseguito dalla Regione solo con strategie diverse dall'utilizzo della leva economica, che implicano un ripensamento complessivo sulla tutela e con questo, la valorizzazione di un pensiero comune, specifico e diffuso sull'affidamento familiare"²²¹.

La Regione del Veneto ha avviato, infatti, nel 2006, il progetto regionale "Sostegno alla genitorialità sociale: interventi per lo sviluppo dell'affidamento familiare"²²². Anche in questo progetto viene data grande importanza al coinvolgimento degli operatori, al fine di valorizzare le esperienze presenti sul territorio regionale e raccogliere e far emergere il patrimonio di conoscenza esistente.

Attraverso questa azione è stato possibile promuovere il grande valore dello strumento dell'affidamento familiare, nelle situazioni di difficoltà dei minori e delle loro famiglie e contemporaneamente, sostenere ed avviare i *Centri per l'affido e la solidarietà familiare*. Questa progettualità ha permesso agli operatori di confrontarsi sulle esperienze esistenti nei loro territori, elaborare quindi anche dei linguaggi condivisi sulla materia, passare da una enunciazione teorica all'esplicitazione dei percorsi. Il progetto, infatti, ha unito la formazione degli operatori ed il monitoraggio dell'avvio dei *Centri per l'affido e la solidarietà familiare*, attraverso un gruppo tecnico che si è occupato, poi, di raccogliere ed elaborare tutti i contenuti emersi in questo percorso e produrre le *linee guida affido*. Fondamentale è stato il coniugare i due momenti, quello dell'avvio dei *centri per l'affido e la solidarietà familiare*, sostenuto anche da un percorso di formazione e riflessione sull'affido e quello della costruzione di *linee guida*, mediante i contenuti raccolti nella formazione e in momenti di scambio e confronto con gli operatori stessi.

Queste azioni rientrano, più in generale, nel cosiddetto processo di de-istituzionalizzazione.

✓ Cosa si intende per istituzionalizzazione? “Il concetto di *istituzionalizzazione* nasce in riferimento ad un contesto più generale, i cui tratti si sono inizialmente ispirati all'analisi delle istituzioni totali, in cui si sono sempre fatti rientrare sia gli orfanotrofi che gli istituti o i collegi per bambini e ragazzi. (...) Questo concetto voleva evidenziare non solo le dimensioni quantitative di una grande concentrazione di soggetti, dichiarati devianti dalla coscienza comune, quanto gli elementi di processo che rendono tale, anche al di là della dimensione quantitativa, l'istituzione totale. Questi elementi erano tre: vivere tutte le attività della propria vita quotidiana all'interno dello stesso luogo governato da un'unica struttura di autorità; vivere queste attività con molte altre persone similmente costrette nello stesso luogo e alle stesse attività; eseguire le diverse attività in modo predefinito e secondo una sequenza prestabilita il cui controllo è affidato ai sorveglianti”²²³.

Il contrasto all'istituzionalizzazione ha diverse dimensioni, come ha messo in luce Valerio Belotti²²⁴, in quanto esso può concretizzarsi nella diversificazione e personalizzazione dell'offerta e quindi nel rilancio dell'affidamento familiare, di forme di sostegno domiciliare, di vicinato solidale, la valorizzazione della comunità diurna, la riqualificazione dell'offerta residenziale ed altri interventi innovativi, in contrasto all'allontanamento residenziale, dalla famiglia di origine, come avvenuto in Veneto, ed esposto in precedenza. Il contrasto all'istituzionalizzazione, può consistere anche nell'importanza data alla centralità delle relazioni. In questa prospettiva, le relazioni

sociali assumono una forte centralità, nella costruzione di ogni progetto di cura. Un benessere costruito sulla centralità delle relazioni, generazionali e sociali che come in una “danza interattiva tra le parti” caratterizzano la vita quotidiana del minore e degli altri soggetti che con lui la condividono, in primis i familiari, ma anche gli amici, i parenti, i vicini di casa, gli insegnanti, gli operatori sociali ed educativi, gli esperti, i giudici (Risso, 1998).

In questo senso, l’istituzionalizzazione viene contrastata se i servizi titolari degli interventi sociali, assumono come oggetto del loro lavoro non solo il bambino, ma la problematica relazionale e quindi anche le problematiche espresse dalla famiglia di origine e le concepiscono all’interno di un sistema complesso, che vede diversi mondi di vita e della quotidianità. Questo significa che l’intervento non dovrà guardare solo la vita quotidiana nella famiglia di origine o nella famiglia affidataria o in comunità, ma anche le relazioni con l’esterno, i pari, la scuola, etc. Tutto ciò è fortemente legato all’esigenza di creare nuovi rapporti relazionali significativi tra tutti i soggetti interessati dall’intervento e gli operatori promotori o gestori dell’intervento stesso. “Il contrasto all’istituzionalizzazione non sta tanto nell’assicurare una protezione di tipo fisico, alimentare o scolastico, già garantita a suo tempo dagli stessi istituti, ma dalla personalizzazione di un rapporto relazionale significativo e stabile anche con gli adulti e i professionisti del sociale che temporaneamente hanno, dal punto di vista fattuale, i compiti della realizzazione della presa in carico del “caso”, della “cura”²²⁵. In questa direzione è andato, ad esempio, il grande peso riconosciuto dalla Regione del Veneto alla progettazione individualizzata dei progetti di intervento (Progetto Quadro e Progetto Educativo Individualizzato). Infatti il contrasto all’istituzionalizzazione passa anche attraverso le modalità di elaborazione ed i contenuti del “progetto quadro”, che deve essere personalizzato sulla specifica situazione oggetto della presa in carico. Il progetto deve essere costruito, cercando la collaborazione con il bambino e i suoi familiari.

Un ulteriore aspetto, che ha portato alla necessità di avviare una programmazione comune, dei servizi di protezione e cura è stato anche il rendersi conto che “se è vero che il punto di partenza di tutti (amministratori, servizi, autorità giudiziaria) è la condivisione di un medesimo obiettivo e interesse, la protezione e la tutela del minore, non sempre si riesce a trovare lo stesso codice comunicativo che permetta, ad esempio, di esplicitare e soprattutto condividere modalità operative, a trovare percorsi che permettano di valorizzare appieno i reciproci ruoli, le diverse

professionalità e competenze. (...) Questi elementi di “criticità” fanno emergere la necessità di ripensare complessivamente al sistema dei servizi per la tutela. (...) La sfida è quella di far convergere le diverse iniziative e i diversi pensieri per trovare una cornice comune”²²⁶.

“La scommessa del cambiamento è nel creare una sorta di “cerniera” tra l’esistente e le istanze di innovazione e di sperimentazione di nuove e vecchie pratiche d’intervento sociale, fondate sull’esercizio della riflessività”²²⁷ dove i servizi sociali locali possano assumere un ruolo nuovo, che sperimenti funzioni non tanto rivolte alla risoluzione dei problemi, ma alla riproposizione dei problemi.

Se l’obiettivo è creare una nuova ottica, che guarda alla realizzazione di servizi sociali, capaci di creare luoghi, in cui si possano riconoscere le diverse parti in gioco presenti, per costruire assieme gli interventi di cura è necessaria la formulazione di atti formali, di sostegno al lavoro sociale (piani strutturati locali e regionali relativi alla tutela), che coinvolgano al loro interno “le intenzionalità collettive per favorire l’inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie in difficoltà, degli interventi possibili, del loro monitoraggio, della loro praticabilità e sostenibilità finanziaria ed organizzativa”²²⁸.

A partire da questi elementi, si comprende come solo un’offerta differenziata e mirata, possa garantire scelte ragionevoli, per ogni specifica situazione, in quanto permette di individuare, quale sia l’intervento più opportuno, fin da subito, senza fare delle scelte solo sulla base delle risorse disponibili, che sono, per altro, sempre più limitate. Vi sono, infine, due aspetti importanti, che rimangono, tutt’oggi, elementi di riflessione, in un’ottica di reale *deistituzionalizzazione*, ossia la *temporaneità* che dovrebbe contraddistinguere ogni inserimento e la necessità che questo avvenga nel *territorio* di residenza del bambino e della sua famiglia d’origine, (sono due condizioni fondamentali per poter lavorare sul legame tra il bambino e la sua famiglia; lunghi periodi di allontanamento e un ambiente di riferimento completamente diverso, non possono che compromettere la possibilità reale del rientro del minore nel suo nucleo familiare). Entrambi divengono possibili, se vi è un pensiero su ogni singola situazione e se l’inserimento si inserisce in una progettualità condivisa e verificata nel tempo.

Il Veneto, in particolare durante quest’ultimo decennio, ponendosi questi obiettivi riconducibili al processo più ampio denominato di *deistituzionalizzazione*, ha puntato ad accrescere la capacità di mettere in atto interventi qualificati, nelle situazioni di sofferenza familiare.

Ponendo come premessa il contesto delineato, dove i soggetti che ne fanno parte, possiedono un ruolo attivo e piena titolarità, si sono avviati in Veneto dei percorsi di co-costruzione del sistema stesso. Per poter far questo è stato necessario avviare processi di condivisione dei linguaggi e dei contenuti, sviluppatisi attraverso spazi comuni di discussione e riflessione.

La Regione del Veneto ha scelto di attuare, questo percorso di co-costruzione, attraverso attività formative dedicate e tavoli di lavoro integrati, dove potesse avvenire il superamento delle reciproche diffidenze e delle rispettive autoreferenzialità, per lasciare invece spazio al riconoscimento della pari dignità professionale, nel rispetto delle diverse competenze e responsabilità. Partendo dalla costruzione di questi luoghi, si è innescato un processo di condivisione degli obiettivi dei singoli progetti, pensando a una collaborazione sull'intervento veramente efficace, da mettere in atto fin dalle prime fasi della progettazione. Sono state così organizzate negli anni diverse attività formative regionali, per le diverse aree della tutela, che hanno previsto spazi di discussione e rielaborazione tra soggetti pubblici e privati titolari, a vario titolo, della presa in carico. Anche nella Delibera 2416/08 viene data molta importanza alla costruzione partecipata della programmazione territoriale e vengono previsti una serie di tavoli di lavoro e di luoghi di progettazione che raccolgano e facciano proprie le indicazioni regionali.

4.2.2. La difficile scelta delle forme di gestione dei servizi integrati: il caso veneto.

La gestione del sistema integrato di interventi e servizi delineato dalla legge 328/00 ha portato alla necessità da parte dei soggetti istituzionali e quindi garanti dei diritti dei cittadini, di interrogarsi su quali siano le migliori modalità ovvero gli assetti strategici che favoriscono la realizzazione di tale sistema. Va rilevato come la citata legge non abbia previsto delle modifiche gestionali dei servizi, ma abbia semplicemente sottolineato come i comuni debbano dotarsi di strumenti adeguati per la realizzazione di piani sociali integrati. Laddove l'articolazione di tali enti non sia idonea al raggiungimento di una reale integrazione, la legge spinge nella ricerca di forme alternative. Alessandro Battistella, nell'analizzare gli esiti della primissima introduzione dei Piani di zona ed degli Accordi di Programma in Italia, ha messo in luce come vi siano state molte discussioni sull'introduzione di aziende speciali, consorzi, Spa, Srl, sul ruolo dell'ente locale in tali cambiamenti, ma "a seguito di questi articolati dibattiti, si vedono poche esperienze concrete farsi avanti; probabilmente questo accade, talvolta,

perché il cambiamento organizzativo viene visto più come un obbligo che come un'opportunità, cosicché, di fronte alle effettive difficoltà dell'introduzione di nuove strutture organizzative interistituzionali, le migliori intenzioni perdono spinta propulsiva e la scelta della forma di gestione rimane un'elaborazione accademica²²⁹. Ciò che va tenuto presente nel momento in cui si introducono nuove modalità di gestione dell'insieme dei servizi sociali di zona è la conformazione specifica dell'Ambito, l'impatto di ogni alternativa di scelta sui bisogni e sulla risposta ai cittadini, le difficoltà per gli enti locali, i costi che le varie alternative comportano, il tipo di alleanze e accordi che si possono realmente realizzare con i vari soggetti presenti nell'Ambito di riferimento, i rischi e le conseguenze per tutti i soggetti istituzionali che entrano in gioco. Va da sé, quindi, che è assolutamente necessario fare un'analisi approfondita dell'impatto che la forma di gestione, che sembra, a priori, maggiormente rispondente alle necessità del territorio, può avere sulla dinamica delle relazioni già esistenti.

“Un aspetto gestionale oggetto di particolare attenzione in seguito alla predisposizione dei Piani di zona riguarda le relazioni tra Comuni associati e Azienda sanitaria. La delega dei servizi socio assistenziali alle Asl, una modalità gestionale particolarmente diffusa in alcune parti del nostro Paese, è oggi oggetto di ripensamento da parte di molti Comuni²³⁰. Secondo l'Autore infatti, molti amministratori comunali sono insoddisfatti dalla gestione dei servizi sociali da parte delle Asl le quali sono più orientate agli aspetti sanitari che a quelli sociali con la conseguenza che anche il controllo che i Comuni riescono ad esercitare è limitato. Va notato inoltre che la normativa attuale sottolinea come rimanga in capo ai singoli Comuni la funzione di programmazione e regia degli interventi sociali in una logica di rete. Infatti i Comuni vogliono dare direttamente delle risposte ai cittadini e quindi la delega non risulta essere la forma di gestione che permette ai Comuni di svolgere questa importante funzione di coordinamento che la Legge 328/00 gli affida. Continua Battistella “il problema della delega è comunque complesso e si intreccia fortemente con lo sviluppo di politiche integrate attraverso la stesura dei Piani di zona. Il nostro paese, infatti, è caratterizzato dalla presenza di Comuni troppo piccoli per poter sostenere l'erogazione di servizi socioassistenziali²³¹. Il ritiro delle deleghe non appare quindi la soluzione risolutiva anche se effettuata in molte parti del Paese. Ciò a cui è necessario guardare è una politica integrata, che permetterebbe ai Comuni di riprendere il controllo sulle politiche sociali attraverso gli strumenti dell'Accordo di programma e la gestione dell'Ufficio di piano e quindi dei “luoghi” della programmazione vera e propria.

Ciò è particolarmente importante in quanto i “servizi” possono essere affidati a dei soggetti terzi, i quali rivestono quindi un ruolo tecnico-gestionale, mentre le “funzioni” pubbliche non possono essere affidate a dei soggetti terzi. Pertanto indipendentemente dalla scelta di delegare o meno, spetta al singolo Ente Locale un ruolo essenzialmente “politico” di programmazione e controllo che non può mai essere delegato ad altri soggetti.

In Veneto, con Legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n.112 all’ art. 130* è stata attuata l’integrazione sociosanitaria attribuendo ai Comuni la generalità delle funzioni e dei compiti relativi all’erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, mentre le funzioni sociosanitarie e quelle ad elevata integrazione sanitaria sono attribuite alle Aziende Ulss. Come evidenzia Ugo De Ambrogio, da un’ottica di analisi macro, “il Veneto ha scelto a differenza di tutti gli altri (ambiti) di mantenere in capo all’Asl molte deleghe sociali e nella maggior parte dei territori gli Uffici di piano, ovvero le cabine di regia della programmazione zonale, sono guidati da personale Asl. Ciò è possibile anche perché la peculiarità del modello veneto è la coincidenza dell’ambito con le intere Aziende sanitarie (anche con bacini di utenza di 250/300.000 abitanti), mentre quasi tutte le altre Regioni hanno scelto ambiti zonali più piccoli, sempre coincidenti con i distretti sanitari”²³².

In questi ultimi anni la normativa della Regione del Veneto ha puntato sullo sviluppo dell’integrazione sociosanitaria attraverso le deleghe da parte dei Comuni alle Aziende Ulss sia degli interventi sociali a rilevanza sanitaria, sia della gestione dei servizi sociali stessi. Interessante è capire in quale modo la delega venga attuata, sia per quanto attiene alla parte tecnica, che economica e quindi se attraverso dei protocolli d’intesa (per la parte tecnica ed economica), se attraverso fondi di solidarietà (economica), se attraverso l’accordo di programma, la convenzione o la gestione associata. Infatti non va sottovalutato che, la natura delle diverse forme di delega, definisce la tipologia di rapporto che si esplica tra l’ente titolare della funzione e l’ente delegato a svolgerla per conto del delegante, il quale rimane comunque titolare del servizio delegato ed è pertanto tenuto a partecipare alle decisioni stesse che vengono assunte sia in sede di programmazione delle politiche locali, sia a livello micro per quanto attiene la singola situazione oggetto di intervento, attraverso la partecipazione all’UVMD (Unità valutativa multidimensionale distrettuale), esercitando le funzioni di controllo e vigilanza sul servizio realizzato e dando gli indirizzi politico-amministrativi.

In particolare il territorio veneto è caratterizzato da Comuni di piccole dimensioni e in una situazione in cui l'incertezza delle risorse si pone in maniera particolarmente forte, proprio in quei Comuni piccoli che non hanno attuato nessuna forma di delega la contrazione delle risorse pone dei grossi problemi di gestione dei servizi e degli interventi stessi. Tali realtà, dovendo affrontare situazioni di grave pregiudizio, non sempre riescono a disporre delle risorse economiche ed umane necessarie per affrontare adeguatamente la presa in carico dei bambini e delle loro famiglie in difficoltà. A sostegno di ciò sono andate anche le valutazioni da parte degli operatori durante gli incontri di revisione delle Linee guida 2005²³³, dove è stato messo in luce che la “gestione della tutela richied(e) una dimensione territoriale e, quindi, un investimento in termini di risorse organizzative ed economiche sufficientemente ampio. Non solo è difficile pensare che un assistente sociale di un piccolo Comune possa efficacemente attuare interventi complessi di presa in carico, ma si tratta anche di promuovere una programmazione, anche nell'utilizzo delle risorse, che sposti l'asse degli interventi dalla gestione del danno alla gestione dei fattori di rischio, dall'emergenza alla prevenzione”²³⁴.

La Regione Veneto, ha pertanto sollecitato i territori, durante gli ultimi anni, ad individuare proprie forme di collaborazione locale. Attraverso l'individuazione dell'ambito territoriale ULSS come riferimento, i vari enti locali hanno stabilito come solidarizzare tra loro la spesa, arrivando alla formalizzazione di accordi di gestione associata o di delega (parziale o totale) all'Azienda ULSS. La delega, in diversi casi, non si è concretizzata solo nella parte economica, ma ha riguardato anche la gestione tecnica del processo di presa in carico e questo ha favorito, nel tempo, le premesse per creare un pensiero condiviso sui bisogni territoriali e sui processi di presa in carico.

Nell'ambito dei servizi di protezione e tutela dei minori vanno rilevati alcuni importanti provvedimenti che sono andati verso questa direzione. In particolare con la Delibera di Giunta Regionale n. 2430 del 31 luglio 2007 “*Criteri per il riparto del Fondo regionale per le politiche sociali – sostegno di iniziative a tutela dei minori (inserimenti istituzionali)*” – l.r. 11/2001, art. 133, 3° comma, lett. I, Allegato A” è stato promosso lo sviluppo di una gestione unitaria a livello di ambito territoriale A.Ulss delle funzioni relative alla protezione e cura dei minori che vivono particolari necessità di tutela, attraverso la delega da parte dei Comuni oppure attraverso forme di gestione associata delle funzioni.

Ciò è stato reso necessario dalla constatazione che vi era una conformazione regionale alquanto differenziata principalmente dovuta al fatto che ogni Comune decide in merito all'esercizio o meno della delega (o di associazione) in base alle risorse e ai vincoli presenti nei diversi contesti. La Dgr 2430/07 ha fatto leva sull'aspetto economico, prevedendo che per il triennio 2008-2010, i contributi tipicamente erogati dalla Regione ai Comuni, o alle Aziende A.Ulss se delegate, a sostegno degli inserimenti in struttura di minori, venissero ridotti nel caso in cui il Comune non prevedesse una forma associata della gestione della spesa (anche attraverso delega all'Azienda Ulss). In particolare nella Dgr 2430/07 si specifica che “con sempre maggiore frequenza, vengono segnalate agli uffici regionali situazioni di sofferenza di piccoli comuni che non hanno aderito o non hanno previsto forme di gestione associata della spesa per la tutela e che si trovano a dover affrontare rilevanti spese per l'inserimento di minori in comunità. Si tratta di spese che spesso non sono previste e che comunque rischiano di incidere pesantemente sul bilancio comunale, determinando la possibilità che il fattore economico diventi il criterio prevalente nella scelta degli interventi e creando di fatto una situazione di grave disparità fra i minori che richiedono un intervento di protezione e tutela a seconda del comune di residenza o domicilio”²³⁵.

Nella Dgr sopra citata, quindi, viene chiesto ai Comuni di piccole dimensioni, che molto spesso risultano essere senza risorse professionali ed economiche sufficienti per poter rispondere adeguatamente alle richieste complesse di intervento che riguardano i minori e le loro famiglie, di valutare se gestire in autonomia un settore così complesso che richiede molte risorse professionali e capacità di sostenere dei progetti di intervento. Successivamente si è continuato a perseguire questa linea con le successive Deliberazioni di *riparto del fondi regionale per interventi a favore dei minori in situazione di disagio* e questo aspetto viene trattato anche dalla Dgr 2416/2008 che sarà approfondita nell'ultima parte di questo documento, con la quale però si vuole anche “cambiare rotta” in quanto l'obiettivo è il passaggio da una logica degli incentivi sulla spesa ai contributi a sostegno della programmazione.

Infatti, la Dgr 2416/2008 ribadisce che “le modalità di calcolo e determinazione dei contributi regionali che in questi ultimi anni sono stati garantiti per sostenere i comuni e le aziende Ulss delegate nel pagamento delle rette per l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi in comunità e nell'erogazione dei contributi per le famiglie affidatarie, pur sostenendo alcuni macro obiettivi di programmazione regionale (chiusura degli istituti, sviluppo dell'affidamento familiare, delega o gestione associata

delle funzioni), premia di fatto la spesa storica. Con i futuri provvedimenti di riparto si vuole gradualmente determinare e vincolare i contributi agli obiettivi di programmazione regionale, passando da una logica degli incentivi sulla spesa ad una logica di contributi a sostegno della programmazione²³⁶.

La Dgr 2416/08 definisce il contesto entro il quale gli obiettivi della programmazione in essa contenuti si collocano: “la situazione della gestione delle funzioni sociali legate alla protezione e tutela del minore é molto variegata nel territorio regionale. Molti comuni hanno delegato la gestione “tecnica” all’azienda Ulss, alcuni di essi hanno affiancato alla delega della gestione tecnica la delega della gestione economica. Molti dei comuni che non hanno delegato la gestione economica della tutela (circa 400), hanno dimensioni molto ridotte. In alcuni casi la necessità di far fronte a rette per l’accoglienza di uno o più minori in strutture residenziali, se rapportata all’intero bilancio comunale, diventa molto onerosa, causando con sempre maggiore frequenza situazioni di grave sofferenza economica e spesso determinando le condizioni per interventi impropri che, protratti nel tempo, portano alla cronicizzazione, se non al peggioramento di situazioni altrimenti “recuperabili”. Tali interventi sono d’altra parte inevitabili qualora non vi sia stata la possibilità di promuovere la nascita e lo sviluppo di altre forme di intervento (ad esempio famiglie affidatarie, accompagnamento domiciliare, comunità diurne, ...)”²³⁷.

Nella stessa Delibera, pur ribadendo che ogni Comune può decidere liberamente come gestire tali funzioni, si suggerisce di non distinguere la gestione tecnica degli interventi da quella economica in quanto rappresentano due aspetti correlati. Infatti laddove la scelta di non delegare la competenza economica o di gestirla in maniera associata per esempio, sembra di fatto legata solo al controllo della spesa essa nella realtà essa ha anche delle ripercussioni sulla gestione tecnica dei progetti sul minore portando magari a delle decisioni che non sempre sono confacenti alle esigenze dei minori e/o delle loro famiglie.

Nel caso invece si faccia riferimento ad un ambito più vasto rispetto a quello che può essere un Comune di piccole dimensioni, vi è la possibilità di esercitare un controllo sulla programmazione maggiormente efficace ad esempio facendo una analisi dei dati relativi al numero degli inserimenti in comunità rispetto al numero di affidi, sui costi, etc. che permettono di fare delle riflessioni di ampio respiro, di monitorare i cambiamenti e di poter progettare delle politiche più conformi ai reali bisogni della popolazione minorile.

Le motivazioni, quindi, che portano verso forme di gestione associata delle funzioni sociali dei Comuni, oppure verso la delega all'Azienda Ulss, sono legate sia alla constatazione della sempre più crescente complessità delle problematiche rilevate, che richiede un approccio multi professionale, oltre che multiculturale, da parte del sistema dei servizi, che devono garantire dei percorsi di risposta personalizzati che rispettino l'unicità dei bisogni di ogni minore e della sua famiglia e che si rifacciano ai principi di efficacia ed appropriatezza dell'intervento. Per tali motivi, gli interventi dovrebbero essere affrontati da *équipe* composte da diversi professionisti con diversi approcci professionali ed organizzativi. Questa complessità del sistema porta alla necessità ed opportunità di guardare a politiche sociali che abbiano un pensiero progettuale comune e una condivisione dei percorsi operativi. La Dgr 2416/08 si colloca proprio in questo nuovo modo di intendere la programmazione delle politiche a favore dei minori, già avviato con precedenti provvedimenti regionali (si vedano al tal proposito oltre che la già citata DGR 2430/2007 anche la Dgr 1855/06 di avvio dei Centri per l'affido e la solidarietà familiare, la Dgr 675/08, Dgr 2093/09, Dgr 1635/10, delibere di ripartizione del fondo regionale citato).

4.2.3. I contenuti e le indicazioni della Dgr 2416/2008.

La Dgr 8 agosto 2008 n. 2416, avente ad oggetto: "*Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*", nasce e si sviluppa, dalla necessità di costruire una cornice complessiva e coerente, di tutte le attività e i cambiamenti, attuati in Veneto, rispetto alla protezione e cura dei bambini e dei ragazzi. Con tale provvedimento, la Regione del Veneto, ha inteso definire una struttura organizzativa e programmatoria, in grado di sostenere ed accompagnare lo sviluppo dei servizi regionali, rivolti alla protezione, cura e tutela dei bambini e dei ragazzi e di fornire delle indicazioni ai servizi regionali, per avviare un percorso di recepimento delle *Linee Guida regionali per la protezione e la tutela del minore*, le *linee guida sull'affidamento familiare* e gli *Orientamenti per la comunicazione fra scuola e servizi territoriali* e delle altre indicazioni, linee guida e buone prassi, in tema di adozione, abuso sessuale e maltrattamento, grave marginalità sociale, elaborati e condivisi, a livello sovra territoriale.

L'obiettivo principale, alla base dell'approvazione di tali indirizzi è legato alla necessità di "garantire in tutto il territorio regionale alti livelli di qualificazione dell'intervento e effettività dei diritti, in linea con l'evoluzione dei bisogni e con la

necessità di assicurare processi capaci di mettere al centro la relazione, che ogni singolo minore, che si trova in una situazione di protezione, cura e tutela, ha con la sua famiglia, con il territorio nel quale vive, in un'ottica attenta ad evitare e/o contrastare dannosi processi di istituzionalizzazione²³⁸.

Le *Linee di Indirizzo* individuano quattro direttrici d'azione:

- il consolidamento dei processi di de istituzionalizzazione e promozione delle risorse accoglienti;
- lo sviluppo di forme di contrasto e cura delle situazioni di grave maltrattamento e abuso sessuale;
- lo sviluppo dei processi di accompagnamento dei processi adottivi;
- lo sviluppo della collaborazione e dell'integrazione fra i servizi che appartengono ai diversi sistemi.

Nell'ambito del *consolidamento dei processi di de istituzionalizzazione*, la delibera 2416/08, individua la necessità di garantire un sistema di offerta variegato, su tutto il territorio regionale, al fine di poter fornire delle risposte adeguate ai bisogni dei minori. "Ogni ambito territoriale deve essere in grado di offrire un ampio ventaglio di possibilità che vanno da forme di tutoraggio e accompagnamento educativo personalizzato, all'intervento domiciliare, all'accoglienza diurna a tempo determinato e all'accoglienza residenziale nelle sue diverse forme"²³⁹. Le modalità indicate dal provvedimento, sono, quindi, legate alla differenziazione dell'offerta locale, lo sviluppo dell'affidamento familiare, il coinvolgimento delle famiglie, quali soggetti attivi dell'intervento, lo sviluppo delle "risorse accoglienti", intese come sostegno delle reti familiari e dell'associazionismo solidale. Inoltre, viene previsto un aggiornamento delle unità di offerta rivolte ai minori, ai fini dell'inserimento di nuove tipologie di servizi, che sono risultate in parte presenti, nell'esperienza territoriale.

Un altro aspetto, che rientra nel perseguimento dell'obiettivo della de istituzionalizzazione è l'omogeneizzazione tra i diversi ambiti locali, delle politiche di spesa per i servizi di accoglienza e di contrasto all'allontanamento, in quanto i monitoraggi periodici effettuati dalla Regione, hanno messo in luce una forte parcellizzazione delle politiche di spesa, la quale si riflette anche nella diversificazione delle tipologie di intervento. Inoltre, viene dato nuovo impulso allo sviluppo dell'affidamento familiare, avviando un gruppo di studio che permetta di arrivare a definire uno standard organizzativo di riferimento per i Centri per l'affido e la solidarietà familiare. Un elemento di notevole importanza è l'aver posto, come obiettivo

di programmazione regionale, il “raggiungimento entro la fine del 2010 di una percentuale di minori in affidamento familiare sul totale dei minori fuori famiglia per provvedimenti di protezione e tutela pari almeno al 60 %”²⁴⁰.

Nell’ambito dello sviluppo delle attività di contrasto all’istituzionalizzazione, la Dgr 2416/08 individua, tra le priorità, la riduzione dei tempi lunghissimi di accoglienza in comunità o in affido, la diminuzione delle accoglienze non pertinenti, la riduzione delle distanze dell’allontanamento dalla propria residenza (quando pertinente), lo sviluppo dell’accoglienza familiare, orientata all’accoglienza dei bambini piccoli. In particolare, è interessante come tale provvedimento indichi che “i minori di anni sei dovranno essere accolti esclusivamente in famiglie affidatarie o in comunità familiari dove è presente una famiglia residente. Entro la fine del 2009 tutti i bambini con meno di tre anni per i quali è in atto un progetto quadro che prevede l’allontanamento dalla propria famiglia di origine dovranno essere accolti solo in famiglie affidatarie o in comunità familiari dove è presente una famiglia residente”²⁴¹.

La Dgr 2416/08 individua fra i suoi obiettivi, anche la *promozione sociale dei ragazzi allontanati*. In particolare, la Dgr 2416/08 riconosce uno spazio specifico da dedicare al coinvolgimento dei bambini in quanto “manca la voce dei bambini e dei ragazzi, primi destinatari dei provvedimenti. Si vogliono quindi avviare alcune iniziative finalizzate a permettere le condizioni in cui questa trovi possibilità di costruzione e di espressione per contribuire ad una riflessione più complessiva, utile al miglioramento del sistema degli interventi”²⁴².

Viene riconosciuto, dalla delibera, come nel percorso di revisione e confronto sulle *Linee guida* e sulle regole del sistema, mancasse la voce dei bambini e dei ragazzi, primi destinatari dei provvedimenti. Da questa esigenza si è scelto di iniziare un percorso nuovo, di ascolto dei minori, accolti in comunità. Riconoscere il ruolo attivo ed intenzionale, che i bambini svolgono nella costruzione dei contesti sociali della loro quotidianità, significa riconoscere la loro capacità di *agency*. I bambini sono riconosciuti come “soggetti e partecipanti attivi” della loro esperienza: sono dei soggetti che hanno una loro percezione del mondo, che a volte è diversa da quella degli adulti, sono in grado di esprimere le proprie preferenze, fare scelte consapevoli, agire in maniera intenzionale ed influenzare il contesto in cui vivono.

Nell’ambito dell’obiettivo perseguito dalla Regione del Veneto, di sviluppo della collaborazione e dell’integrazione fra servizi che appartengono ai diversi sistemi, si evince come “l’integrazione è uno degli obiettivi portanti che riguardano sia la

realizzazione dei singoli progetti individuali, che la programmazione locale e quella regionale”²⁴³. L’integrazione è un tema che si ritrova frequentemente nelle linee guida, orientamenti, indicazioni generali, fornite dalla Regione del Veneto.

In particolare, nell’ambito della protezione e cura dei minori, vi sono tre sistemi che entrano in gioco con particolare intensità, nell’ambito dei progetti dei bambini: il sistema sanitario, scolastico e giudiziario. “Con ognuno di questi sistemi andranno curate in particolare le “zone di confine”, le porte di accesso, i modi e i tempi della progettazione individualizzata”²⁴⁴. Questo obiettivo, contenuto nella Dgr 2416/08, dimostra, a mio avviso, la sensibilità culturale maturata nel contesto regionale, entro la quale diventa stringente la necessità di far collaborare al meglio le diverse “anime” che entrano in gioco, nella protezione e cura del minore. Continua, infatti, la Dgr 2416/08, nell’individuazione delle modalità attraverso le quali i territori sono chiamati a recepire gli *Orientamenti nel rapporto fra la scuola e i servizi territoriali*, a definire dei riferimenti chiari relativi ai modi e ai tempi delle segnalazioni, le modalità di collaborazione con la scuola per tutte quelle situazioni che non portano necessariamente alla segnalazione all’Autorità Giudiziaria.

La Dgr 2416/08, per il raggiungimento degli obiettivi individuati, prevede la necessaria costruzione di alcuni strumenti e modalità di lavoro da mettere in campo, sia a livello regionale, che territoriale. Anzitutto, vi è il “governo dei processi”, da svilupparsi secondo due livelli d’azione, riconducibili, uno al piano regionale, l’altro a quello locale.

A livello regionale, gli strumenti individuati sono: il sostegno e l’incentivazione della delega o delle forme di gestione associate, il passaggio dalla logica degli incentivi sulla spesa, ai contributi a sostegno della programmazione, la stabilizzazione dei Centri per l’affido, la stabilizzazione dei Centri Provinciali di contrasto e presa in carico di situazioni di maltrattamento e sfruttamento sessuale di minori, il riconoscimento e la legittimazione di nuove unità di offerta nel sistema di accreditamento, il sostegno dell’Osservatorio Regionale Nuove Generazioni e Famiglia e la possibilità di disporre dell’importante ruolo, del Pubblico Tutore dei minori.

A livello locale, “si ritiene opportuno che in ogni ambito territoriale - ambito Ulss - si realizzino due documenti: un “atto di intesa”, di recepimento delle Linee Guida e degli Orientamenti [e delle Linee di indirizzo regionali]; un documento di programmazione sullo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la protezione e tutela del minore e delle risorse accoglienti”²⁴⁵.

In base a quanto disposto dalla Dgr 2416/08, l'*atto formale di recepimento*, deve individuare forme, modi e tempi di applicazione a livello locale di Linee Guida, Orientamenti e Linee di Indirizzo. In esso devono essere individuati soggetti, competenze e percorsi da intraprendere nei casi di segnalazione e presa in carico di minori in situazione di rischio di pregiudizio e di pregiudizio. “La sottoscrizione dell’intesa di recepimento delle linee guida regionali dovrà essere accompagnata in ogni ambito territoriale da una specifica attività di analisi e di programmazione sullo sviluppo del sistema dei servizi per la promozione, la cura e la tutela dei bambini e dei ragazzi e delle risorse accoglienti”²⁴⁶.

La predisposizione di questi Atti, viene prevista a partire da percorsi territoriali di confronto e co-costruzione, tra tutti gli attori coinvolti, nei processi di presa in carico. La delibera 2416/08, definisce i contenuti che devono rientrare nei documenti, le modalità di approvazione degli stessi, i soggetti da coinvolgere e i tempi di attuazione, ma lascia ai territori definire concretamente le proprie linee d’azione e i propri obiettivi specifici.

Tra gli strumenti individuati dalla Dgr 2416/08, per realizzare gli obiettivi indicati, vi è il “monitoraggio dei processi e degli esiti”, attraverso “un ulteriore sviluppo ed aggiornamento dell’attuale sistema informativo sulla protezione di bambini e ragazzi”²⁴⁷. In particolare, la Regione del Veneto, indica come obiettivo prioritario, lo sviluppo delle banche dati regionali, attraverso un sistema telematico on-line per la gestione delle schede anagrafiche semestrali, dei minori che vivono temporaneamente fuori dalla propria famiglia, al fine di poter disporre di un database organico, sul quale poter effettuare analisi statistiche e codificare dei meccanismi di interscambio dati, con altri soggetti operanti sul tema.

Altre azioni di monitoraggio proposte, in un’ottica di ricerca e maggiore comprensione della complessità del sistema di protezione e cura, sono: l’analisi dei modelli locali di presa in carico, l’analisi sugli esiti della presa in carico (purtroppo elemento spesso dimenticato negli interventi sociali) e l’analisi delle adozioni difficili.

Si individua infine come strumento e modalità di lavoro “*la condivisione e i linguaggi*”. In particolare, la Dgr 2416/08 definisce come attraverso la stesura e il recepimento delle linee guida regionali, si concretizzi quel processo di crescita omogeneo e capace di garantire in tutto il territorio regionale, alti livelli di risposta ai bisogni della popolazione minorile. “Le linee guida definiscono percorsi, prassi operative, indicano responsabilità. E da questo punto di vista costituiscono un

riferimento anche per coloro che sono chiamati a valutare l'azione del sistema, esse definiscono linguaggio e sintassi dell'azione dei servizi e una piattaforma sulla quale costruire rete²⁴⁸.

La concezione, alla base dell'intero percorso regionale è che “questo processo di crescita, di estensione di buone prassi di intervento e di omogeneizzazione dei linguaggi è tanto più fruttuoso in quanto frutto di una elaborazione partecipata, di percorsi di validazione e aggiornamento che vedono coinvolti tutti gli attori del sistema”²⁴⁹.

Come scrive Manoukian, “realisticamente possiamo prevedere che le situazioni descritte come “disagio sociale” saranno sempre più dense e complesse interesseranno numeri crescenti: diventeranno condizionanti per la vita di ciascuno e di tutti e susciteranno richieste di interventi sempre più consistenti (...). Mi sembra, tuttavia, ineludibile che i servizi pubblici e privati (le organizzazioni in cui questo lavoro si svolge) e gli operatori che ne sono protagonisti si confrontino con il quadro generale, che non si sottraggano a interlocuzioni e confronti, per comprendere più attentamente e attivamente i fenomeni che ci affanno e per concorrere ad assumerli, senza distanziarsi e senza lasciarci travolgere”²⁵⁰. Pertanto è necessario che l'insieme degli attori che si occupano di disagio sociale si trovino a dialogare e a collaborare; è necessario che non si crei una netta separatezza tra chi sta ai vertici, con funzioni di indirizzo e chi invece sta alla base dei sistemi organizzativi, a cui spetta mettere in pratica le decisioni. Gli operatori sono direttamente implicati nella realtà dei disagi, dei vincoli e delle risorse esistenti, dispongono di conoscenze e competenze, di possibilità di comprensione e di azione che sono decisive per poterli affrontare in modo pertinente e sostenibile.

Nell'ottica della costruzione di un vero e proprio partenariato, con i diversi soggetti che entrano in gioco, a diverso titolo, nell'ambito della protezione e cura dei minori, la Dgr 2416/08 ha previsto una molteplicità di “luoghi”, di “livelli operativi nei quali realizzare forme di coordinamento e di partecipazione stabili dei servizi, équipes e dei soggetti che operano a favore della protezione, cura e tutela dei bambini e dei ragazzi”²⁵¹. Infatti, il provvedimento prevede che la possibilità di contrastare attivamente i processi di istituzionalizzazione sia legato, non solo alla capacità dei soggetti, che concorrono a costruire il sistema di offerta, di dare risposte adeguate ai bisogni dei bambini e dei ragazzi, ma anche dalla “capacità di porsi in relazione con altri soggetti e le altre esperienze presenti nel territorio, per riuscire a dare letture condivise e risposte coordinate”²⁵².

Infine, un aspetto che ha accompagnato tutto questo grande percorso di promozione della cultura dei diritti dei minori in Veneto, è legato a ciò che Lucio Strumendo definisce come “l’evoluzione dalla responsabilità professionale alla responsabilità sociale”²⁵³. Perché vi sia un reale passaggio dalla legge al fatto e quindi dalle indicazioni astratte, ad un reale recepimento concreto, dalla domanda di protezione, alla risposta di cura è necessario, secondo l’Autore, che “si realizzi un rapporto dinamico e collaborativo, fondato non solo sul “dialogo” e sul “parlarsi” fra soggetti distinti ed autonomi nel proprio agire specifico; ma nella “condivisone” di linguaggi, fini, obiettivi e procedimenti. Sono queste le ragioni e le condizioni che possono rendere fertile il lavoro nel contesto delle politiche sociali; ancor meglio quando vi fa da supporto una buona legislazione (ad es. la legge 149/2001) oppure quando (come nel Veneto) vi è un tessuto valido di culture della solidarietà e di organizzazioni di *welfare*”²⁵⁴.

4.3. Analisi di un caso: l’atto di programmazione sullo sviluppo dei servizi di protezione e cura e delle risorse accoglienti dell’Azienda Ulss n. 8.

- SCHEDA A. ULSS 8 -

SCHEMA DI ANALISI DEL PIANO DI ZONA E DELL’Atto di programmazione sullo sviluppo dei servizi di protezione e cura e delle risorse accoglienti (che diventa parte del Piano di Zona) DEL TERRITORIO AFFERENTE ALL’AZIENDA ULSS N. 8 ASOLO - CASTELFRANCO - MONTEBELLUNA

Partendo dalle indicazioni presenti nella Dgr 2416/08, rispetto ai contenuti che gli atti di programmazione sullo sviluppo dei servizi di protezione e cura e delle risorse accoglienti dovevano avere, ho cercato di costruire una griglia di analisi da applicare alla lettura di un atto di programmazione e coglierne degli spunti di riflessione, alla luce dei vari aspetti emersi nella presente trattazione.

Ho scelto di prendere in considerazione l’atto di programmazione dell’Azienda Ulss n. 8 di Asolo - Castelfranco – Montebelluna, solo per il semplice fatto che è la zona in cui abito e di cui conosco maggiormente le peculiarità. L’obiettivo di questa analisi è vedere come, in un ambito territoriale, sia stata realizzata questa programmazione e su quali aspetti sia stata posta l’attenzione.

I dati raccolti nella griglia sottostante sono stati rilevati dal Piano di zona 2011-2015 e dall'Atto di programmazione allegato allo stesso, come previsto dalle Linee di indirizzo regionali.

1. Analisi della situazione dei bambini e dei ragazzi fuori famiglia nell'ambito territoriale di riferimento (sia quelli ospitati all'interno dell'ambito territoriale che di quelli fuori contesto).

L'atto di programmazione riprende ed approfondisce i dati elaborati nella parte relativa all'area minori del Piano di Zona. Si fa riferimento ai dati sugli affidi familiari e gli inserimenti in comunità relativi agli anni 2008 e 2009. Nel 2008 nell'A.Ulss 8 vi erano in atto 80 affidi, mentre nel 2009 ve ne sono stati 78, dei quali 66 residenziali e 12 diurni.

I minori in comunità nel 2009 sono stati complessivamente 89, dei quali 49 in comunità di tipo residenziale e 40 in comunità diurne. In totale, l'Azienda Ulss n. 8, ha avuto nel corso del 2009, 167 minori fuori famiglia.

I dati dell'atto di programmazione, mostrano come nel 2009 vi fossero molti più affidi residenziali e diurni di minori maschi, tra gli 11 e i 17 anni, mentre per le femmine, tra i 3 e i 10 anni. Sono invece molto ridotti gli affidi dei bambini, sia maschi che femmine nella fascia tra < 1 e i 2 anni ed anche quella più elevata 18 - 21 anni.

Per quanto attiene ai minori in comunità residenziale, nell'anno 2009, la fascia d'età 15-17 anni è quella che vede il maggior numero di inserimenti, sia di maschi, che di femmine, per un totale di 16 minori inseriti. Molto bassi risultano essere gli inserimenti nelle fasce dai <1 ai 5 anni e non risulta alcun minore inserito in comunità nel corso del 2009 nella fascia 18 -21. Va precisato che, nell'atto di programmazione si specifica che i bambini fino ai 7 anni erano inseriti in comunità di tipo mamma-bambino e che pertanto erano collocati con la madre. Infatti la dgr 2416/2008 ha previsto che “dalla data di pubblicazione del presente provvedimento i minori di anni sei dovranno essere accolti esclusivamente in famiglie affidatarie o in comunità familiari dove è presente una famiglia residente. Entro la fine del 2009 tutti i bambini con meno di tre anni per i quali è in atto un progetto quadro che prevede l'allontanamento dalla propria famiglia di origine dovranno essere accolti solo in famiglie affidatarie o in comunità familiari dove è presente una famiglia residente”.

Nell'atto di programmazione si rileva come il numero dei minori, che sono stati

allontanati dalla propria famiglia, nel corso degli ultimi anni, sia aumentato. Viene quindi riportata una prospettiva futura, in termini di investimento, cioè la necessità di pensare a modalità sempre più diversificate di risposta ai bisogni, per fronteggiare una complessità sociale che diviene sempre più forte. Ciò sul quale si deve puntare, secondo l'atto di programmazione, è il rapporto con la famiglia d'origine, cercare cioè di realizzare delle azioni, quali ad esempio, l'educativa domiciliare, gruppi di confronto fra adolescenti, sviluppare la collaborazione con reti di famiglie solidali, potenziare l'affido nelle sue diverse forme, soprattutto puntando sulla fascia preadolescenziale ed adolescenziale, che vede il maggior numero di allontanamenti (48% degli affidi e 59% degli inserimenti).

2. Analisi dell'offerta dei servizi per la protezione, la cura e la tutela dei bambini e dei ragazzi, con particolare riferimento alle "risorse accoglienti" e agli interventi di vicinanza solidale, accompagnamento educativo, ecc. Per "risorse accoglienti" si intendono tutte quelle risorse presenti nel territorio disponibili all'accoglienza in forma residenziale e/o diurna di minori in situazione di protezione e tutela o a seguito di provvedimenti civili o penali dell'autorità giudiziaria.

La rete dei servizi dell'Azienda Ulss n. 8 legati alla protezione, cura, tutela dei bambini e dei ragazzi fa capo al consultorio familiare, servizio istituito con la Legge n. 405/1975 e dalla Legge regionale n. 28/1977. Il consultorio familiare, che si trova presso il distretto sociosanitario è articolato, al suo interno, in vari segmenti, in base alle varie aree di competenza: la famiglia, la genitorialità, i giovani e i bambini. Per quanto attiene questa trattazione, approfondiremo maggiormente i servizi a favore dei minori in situazione di disagio.

All'interno dell'Azienda Ulss n. 8 è presente un servizio denominato "*Centro per l'affido e la solidarietà familiare*" che si occupa di promuovere l'affido familiare, svolgere attività di informazione e formazione delle persone che si accingono a conoscere la realtà dell'affidamento familiare, reperire coppie o singoli disponibili all'affido, svolgere l'attività di valutazione e conoscenza delle persone disponibili, procedere all'abbinamento con il minore e a stendere un progetto, ad accompagnare lo svolgersi dell'affido e preparare il minore e gli affidatari al rientro dello stesso, nella sua famiglia di origine. Nel Piano di Zona A. Ulss n. 8, si evidenzia come, in totale, il numero di famiglie che sono presenti in banca dati sono 66, di cui 41 occupate con un affido al 30.10.2010.

Interessante appare un'ulteriore risorsa, messa in campo da questa Ulss, ovverosia le "Reti di famiglie solidali" che, da quanto si evince nel Piano di Zona, sono state create e sostenute con interventi educativi, le quali svolgono una funzione di "appoggio" alle famiglie che si trovano in situazioni di difficoltà nella crescita e cura dei figli, sia appoggio alle famiglia affidatarie.

Altra risorsa, programmata nel Piano di Zona, è il Progetto sui Tutori per minori. Si tratta di una progettualità avviata dal Pubblico Tutore dei Minori del Veneto che ha come obiettivo la preparazione di persone che svolgano la funzione di rappresentante legale di minori che ne sono privi. In questo caso si prevede la realizzazione di attività di formazione e sostegno di persone che assumono questa funzione. I nominativi entrano in una lista alla quale attingono gli Organi Giudiziari e il tutore viene coinvolto direttamente nella stesura del progetto sul minore.

Obiettivi.

Vengono definiti quali sono gli obiettivi generali e specifici per questo territorio:

- in generale gli obiettivi presenti nell'atto di programmazione mirano a "tutelare e proteggere i bambini e i ragazzi in situazione di pregiudizio o a rischio di pregiudizio, privilegiando il loro mantenimento all'interno del proprio ambito d'origine, sia familiare che di comunità locale" (atto di programmazione p. 3);
- realizzare una conoscenza e degli interventi tempestivi valorizzando le potenzialità e le capacità della rete parentale;
- cercare di mantenere il minore all'interno del suo contesto familiare o favorire il rientro nella famiglia di origine dei minori allontanati attraverso degli interventi educativi e sociali, della rete volontaristica locale quali ad esempio le reti di famiglie solidali;
- per i minori di 6 anni per i quali si renda necessario un allontanamento dalla famiglia di origine promuovere accoglienze in famiglie solidali, famiglie affidatarie o comunità mamma – bambino;
- ridurre i tempi di inserimento nelle strutture per minori o in affidamento familiare;
- ampliare l'utilizzo dell'affidamento familiare non solo come risorsa nei casi di grave carenza delle figure genitoriali, ma anche nei casi in cui questa è accompagnata da problematiche da parte dei ragazzi;
- nei casi non risolvibili di grave pregiudizio accompagnare verso l'adozione contrastando il rischio del fallimento adottivo;

- attivare azioni di fronteggiamento dei casi di abuso e maltrattamento attraverso una sinergia con i Centri regionali di cura e protezione dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie;
- creare un linguaggio che sia condiviso tra servizi sociali, socio-sanitari e scolastici;
- definire delle prassi operative tra i diversi servizi e la scuola, in qualità di osservatorio privilegiato entro il quale si rilevano i disagi dei minori, al fine di riuscire ad individuare precocemente le situazioni a rischio;
- creare un sistema di offerta integrato, che permetta di individuare l'intervento più opportuno.

3. Programmazione dello sviluppo dei servizi e delle attività legate alla protezione, cura e tutela dei bambini e dei ragazzi, con particolare riferimento allo sviluppo delle risorse accoglienti e dei servizi e delle forme di intervento alternative alla istituzionalizzazione o che possono portare ad una riduzione delle accoglienze (quando possibile e opportuno), in relazione agli obiettivi generali del presente provvedimento.

In relazione a questo punto dell'atto di programmazione, il territorio afferente all'Azienda Ulss n. 8 ha previsto:

OBIETTIVO: la promozione di "forme di intervento alternative all'istituzionalizzazione che permettano quindi al minore di poter rimanere nel proprio contesto familiare o comunque in realtà connotate da ambienti familiari.

Per realizzare questo obiettivo sono definite le seguenti azioni:

AZIONE 1. collaborazione tra i diversi servizi che appartengono alla rete.

Oltre che ad un modus operandi generale, nell'atto di programmazione si fa riferimento anche al "gruppo di lavoro sulla tutela"²⁵⁵ che vede riunite le diverse "anime" che si occupano di tutela dei minori e nel quale possono essere discusse le varie criticità che emergono quando si relazionano diversi servizi tra di loro elaborando delle strategie che permettano una migliore collaborazione.

AZIONE 2. potenziamento delle reti di famiglie solidali e loro monitoraggio.

In questo territorio è stata avviata una progettualità legata allo sviluppo delle "reti di famiglie solidali" già a partire dalla L. 285/97, fondi stanziati con il Piaf – Piano Infanzia Adolescenza e Famiglia e con i fondi sociali che i Comuni trasferiscono all'Azienda Ulss. La Conferenza dei Sindaci ha ritenuto di continuare a sostenere tale servizio e quindi nella continuazione data per quanto riguarda il sostegno delle reti di

famiglie che si sono create nel territorio. Le reti sono state pensate come forma di sostegno di altre famiglie che sono in difficoltà nel gestire i propri figli o per supportare gli affidi familiari.

AZIONE 3. Potenziamento dell'attività educativa domiciliare.

Questa azione è legata all'attività svolta dagli educatori a livello domiciliare. Attraverso questi interventi è possibile avere un contatto diretto con le famiglie e le loro difficoltà e permette di ricercare delle soluzioni in maniera condivisa che permettano loro di uscire da una situazione di marginalità. Si punta qui anche a svolgere una funzione di promozione quindi ad agire laddove non ci siano solo situazioni di marginalità, ma anche dove i ragazzi vivono delle situazioni di difficoltà a livello relazionale.

AZIONE 4. Casa Famiglia "Albatros" di Montebelluna.

Realizzazione di una comunità familiare orientata all'accoglienza di bambini piccoli e piccolissimi di età compresa tra gli 0 e i 6 anni.

AZIONE 5. Gruppi di adolescenti condotti da operatori.

Per quanto riguarda questa azione, viene ripresa l'esperienza realizzata dagli operatori del consultorio che hanno avviato dei gruppi con adolescenti con difficoltà comportamentali "al limite della marginalità" e si programma di estenderla anche ai ragazzi in affidamento familiare cercando di coinvolgere anche le comunità educative diurne. L'obiettivo è di permettere ai ragazzi di potersi confrontare con i propri coetanei e di rielaborare le diverse esperienze.

AZIONE 6. Collegamento con tutte le risorse disponibili.

Particolare attenzione viene riservata alla fase di uscita del minore dalla comunità e dalla famiglia affidataria. Infatti, qui, al fine di promuovere una riunificazione familiare e buon reinserimento del minore nel suo contesto di vita si prevede che l'operatore responsabile della situazione del minore riservi particolare attenzione a questo momento del progetto prevedendo delle azioni ad hoc di sostegno.

Viene sottolineata anche la necessità di ridurre il più possibile i tempi del collocamento extrafamiliare e di provvedere, il prima possibile, a far rientrare il minore nella sua famiglia.

4. Programmazione delle attività di informazione, formazione, prevenzione e sensibilizzazione, comprese le attività di contrasto e presa in carico, delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale dei minori anche in relazione ai Centri Provinciali presenti nel territorio.

Rispetto a tale indicatore/punto l'atto di programmazione prevede vi siano delle collaborazioni con due Centri Regionali di cura e protezione dei bambini che predispongono interventi di tipo terapeutico per i minori vittime di abusi sessuali o di grave maltrattamento, oltre che per i familiari degli stessi. Questi Centri svolgono anche un'azione di consulenza per gli operatori dei servizi del territorio.

5. Programma di verifica straordinaria dei progetti quadro e dei progetti educativi individualizzati per tutte quelle situazioni di bambini e ragazzi in carico al/i servizio/i di protezione e tutela che sono in comunità o in affido familiare per periodi superiori ai due anni e che sono inseriti in strutture residenziali o in famiglie affidatarie distanti dall'ambito di riferimento della azienda Ulss, con priorità per i bambini piccoli (tre – sei anni) o molto piccoli (zero – tre anni).

Rispetto a tale punto, nell'atto di programmazione si precisa che sono stati verificati tutti i progetti quadro dei minori inseriti in comunità e in famiglie affidatarie. Tale verifica ha permesso di “*ricalibrare gli interventi*” e in alcuni casi, anche di prevedere un rientro dei minori nella famiglia, prima del momento previsto nel progetto iniziale.

Particolare attenzione viene riservata alla valutazione dei progetti educativi individualizzati di minori collocati in strutture fuori dell'ambito regionale, prevedendo delle valutazioni periodiche sui progetti.

Nell'ambito della progettazione individualizzata si indica, come opzione, nel caso di minori per i quali permangano carenze da un punto di vista educativo, che non permettono un completo rientro nella famiglia di origine, l'utilizzo delle comunità educative diurne, le quali possono svolgere un ruolo di accompagnamento del minore. Si prevede, quindi, una sorta di gradualità, nelle azioni da realizzare, nel progetto educativo individualizzato. Rispetto alla necessità di “sganciare” in maniera graduale il minore, viene proposto anche l'utilizzo dell'affido o comunque di comunità, che insistano nel territorio di appartenenza del minore e della sua famiglia.

Si precisa nell'atto di programmazione che, rispetto ai minori di sei anni, inseriti in comunità, essi sono sempre stati inseriti con le loro madri, trattandosi di situazioni di emergenza.

Per i bambini piccolissimi (0-1 anno) sono state preparate delle famiglie affidatarie per l'accoglienza specifica di questi bambini.

Infine, rispetto a tale area della programmazione, questo territorio ha concordato sull'opportunità di fare un'analisi a livello strutturale, del Progetto Quadro e del

Progetto Educativo Individualizzato, al fine di apportare le modifiche che permettano di renderlo maggiormente efficace, da un punto di vista dei tempi e degli obiettivi da raggiungere.

6. Programmazione delle attività di accompagnamento della coppia aspirante l'adozione, del minore adottato e della sua famiglia in tutte le fasi dell'iter adottivo. Questa parte della programmazione deve essere integrata con quella sviluppata nelle altre aziende Ulss della provincia, in una unica programmazione provinciale, il cui coordinamento è affidato alla azienda Ulss capoluogo della provincia (per la provincia di Venezia, l'azienda Ulss 13).

Si ribadiscono le varie attività specifiche, di cui si occupa l'equipe adozioni, quali i colloqui informativi, i corsi di formazione e sensibilizzazione delle coppie aspiranti all'adozione, (che sono circa 3 in un anno), la realizzazione degli studi di coppia, la vigilanza e il sostegno del nucleo nella fase, cosiddetta, del post-adozione, la fase denominata di follow-up, che prevede la consulenza e i colloqui con i genitori, successivamente all'adozione del minore, la gestione di gruppi di genitori che hanno adottato un bambino e parallelamente un gruppo di socializzazione dei figli adottati, (nella quale, fra l'altro, hanno la possibilità di condividere l'esperienza vissuta), l'attività di informazione-formazione degli insegnanti (denominata *area adozioni-scuola*). Si prevede la continuazione e il consolidamento delle attività legate all'adozione, mentre si prevede un potenziamento dei momenti di confronto delle famiglie adottive e il gruppo dei bambini, soprattutto nel primo anno.

7. Programmazione delle attività di promozione dell'affidamento familiare, di formazione e di sostegno delle famiglie o persone disponibili all'affidamento familiare e delle famiglie/persone impegnate in progetti di affidamento familiare. Il coordinamento delle attività legate all'affidamento è affidato al Centro per l'affido e la solidarietà familiare del territorio.

Dal 1996, in questo territorio, esiste un'equipe dedicata, che si occupa di affido familiare. Il Centro per l'affido e la solidarietà familiare²⁵⁶ segue le direttive delle Linee Guida Regionali per l'affido familiare²⁵⁷ e ha promosso la costituzione di una associazione nel territorio denominata "Strada Facendo" che rappresenta un partner per il Centro, in particolar modo per quanto riguarda il sostegno che le famiglie dell'associazione forniscono agli affidatari che si accingono a realizzare un affido, per la prima volta, rappresentando una sorta di famiglie di appoggio. Viene rilevata la

necessità di svolgere un'azione di potenziamento, per quanto riguarda la fase di promozione e sensibilizzazione dell'affido e della solidarietà familiare, attraverso una collaborazione tra l'associazione ed il Centro.

Altro obiettivo, sul quale si punta è l'“*avvio dell'affido rinforzato*”. Si tratta dell'affido di ragazzi nella fascia d'età 11/17 anni, in quanto rappresentano la fascia più numerosa di presenze, nelle comunità per minori. La formazione degli affidatari sarà mirata su argomenti specifici legati a questo target.

L'obiettivo è quello di ridurre i tempi di permanenza in comunità dei ragazzi e il numero di inserimenti.

8. Piano per il reperimento, la formazione e l'accompagnamento (monitoraggio e consulenza tecnica) dei tutori volontari.

La programmazione, rispetto a questo punto, non prevede delle iniziative di reperimento di tutori volontari, in quanto risultano essere presenti in banca dati ben 71 persone disponibili. Pertanto la programmazione è orientata a sostenere queste disponibilità, a mantenerle e consolidarle e alla realizzazione di gruppi di confronto, fra tutori che esercitano la tutela e coloro che risultano essere al momento inattivi.

ANALISI DEI DATI RILEVATI.

Rispetto ai dati sui minori è interessante notare come, all'interno del Piano di Zona, si rilevi come dal 2004 al 2008 la percentuale di minori in affidamento familiare è cresciuta dal 40 % al 60 % rispetto al totale dei collocamenti extrafamiliari, ma come, allo stesso tempo, il numero di allontanamenti sia raddoppiato, passando dai 51 del 2004 ai 103 del 2008. Nel Piano di Zona viene precisato che ciò non ha prettamente una componente straniera, come si potrebbe erroneamente ipotizzare, ma va letto in una duplice chiave e cioè che, probabilmente, i servizi sono divenuti maggiormente sensibili, sviluppando una maggiore capacità di cogliere il disagio e che, allo stesso tempo, la sofferenza e le difficoltà della collettività stanno aumentando. E' necessario anche fare una riflessione, nel merito dello strumento dell'affidamento familiare.

Va detto che l'affido non è la “panacea di tutti i mali” e che, quindi, non può essere visto come l'alternativa agli inserimenti in comunità, in tutti i casi. L'affidamento familiare non rappresenta lo strumento adatto per intervenire in tutte le situazioni.

Per quanto riguarda la programmazione relativa alle comunità, risulta in linea con le indicazioni regionali e con la normativa nazionale, il fatto di pensare una comunità familiare specializzata in accoglienza, in particolare di una fascia di età di

bambini piccoli e piccolissimi (0-6 anni). La dgr 2416/08, ha introdotto, tra le attività di contrasto dei processi di istituzionalizzazione, anche lo sviluppo dell'accoglienza familiare, orientata all'accoglienza dei bambini piccoli, ponendo sia il vincolo dell'età, sia del tipo di comunità e quindi, ponendo il limite che i minori fino ai sei anni possono essere accolti solo in comunità di tipo familiare o in affidamento familiare. Sempre la Dgr 2416/08, ha previsto l'inserimento di bambini, con età inferiore a sei anni, esclusivamente presso comunità di tipo familiare.

In linea con le indicazioni regionali, va anche il riconoscere l'importanza di trovare uno spazio per il confronto tra adolescenti, con comportamenti "al limite della marginalità". Infatti, nella Dgr 2416/2008, un'altra azione perseguita, a livello regionale, è la *promozione sociale dei ragazzi allontanati*, attraverso la quale si vuole dare voce ai bambini e ai ragazzi, in quanto destinatari diretti degli interventi. Ciò nasce dalla constatazione, riportata nello stesso provvedimento regionale, che spesso manca il coinvolgimento dei destinatari diretti dei servizi. La volontà è quella di avviare delle iniziative, che creino le condizioni, affinché i bambini e i ragazzi possano esprimersi, permettendo così una riflessione, che porti al miglioramento del sistema dei servizi.

Queste azioni hanno una duplice importanza: da un lato permettono la reale partecipazione sociale dei bambini e degli adolescenti (diritto di essere ascoltati, diritto di partecipare, soggetti attivi, co-costruttori di senso, cittadini attivi), oltre che il loro coinvolgimento diretto nella pianificazione e realizzazione degli interventi, nei quali sono i principali soggetti, rendendoli, così, sempre più vicini alle loro esigenze e necessità e pertanto più efficaci (interventi non spersonalizzanti, non istituzionalizzanti, non calati dall'alto e pensati solo nella mente degli adulti, degli "specialisti", interventi a misura di bambini e ragazzi).

Merita un approfondimento, anche l'aver previsto, in questo *atto di programmazione*, una particolare attenzione alla fase di conclusione del progetto del minore in affidamento familiare o in comunità e il suo reinserimento nella famiglia di origine. Questa fase è indubbiamente importante, in quanto è determinante, il cui buon esito influisce su tutta la progettualità, nel suo complesso.

In più punti dell'*atto di programmazione*, in esame, viene sottolineata la necessità di ridurre il più possibile i tempi del collocamento extrafamiliare e di provvedere, il prima possibile, a far rientrare il minore nella sua famiglia. Tale, risulta essere pertanto, una priorità di questo "territorio".

Il concetto di riunificazione familiare, non è legato solo al rientro in famiglia, ma

è un processo che può interessare le famiglie, a livelli molto diversificati fra loro. La riunificazione familiare è un processo programmato, volto a riunire minori assistiti fuori dell'ambito familiare, con le loro famiglie, utilizzando diversi servizi e diverse forme di sostegno per i minori, le loro famiglie, i genitori affidatari o altre persone coinvolte nell'aiuto al minore. La riunificazione familiare, ha lo scopo di aiutare ciascun minore e ciascuna famiglia, a raggiungere e conservare in ogni momento il miglior livello possibile di riunificazione, sia che esso consista nel pieno rientro del minore, nel sistema familiare, oppure, in altre forme di contatto (per esempio, le visite o gli incontri), che si fondano sulla conferma della piena appartenenza del minore, alla sua famiglia.

In relazione ai collocamenti, in comunità lontane dal luogo di origine dei minori, è prevista, sempre in tale *atto di programmazione*, una maggiore attenzione nella valutazione dei progetti individualizzati, per consentire un avvicinamento al luogo di vita quotidiana. A tal proposito, la Giunta Regionale del Veneto, ha adottato nel corso degli anni una leva di tipo economico, per scoraggiare inserimenti di minori in comunità fuori del territorio regionale o comunque per favorire il rispetto di quanto previsto all'art. 2, comma 2, della Legge n. 184/83, come modificata dalla L. 149/2001, la quale indica che “ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza in un istituto di assistenza pubblico o privato, *che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza*. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare”.

Inoltre, la Regione del Veneto, con Dgr n. 2430 del 31 luglio 2007, avente ad oggetto “Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende ULSS. per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2007. L.R. 13.04.2001 n. 11, art. 133”, ha previsto, nell'Allegato A, i “Criteri per il riparto del “Fondo regionale per le politiche sociali – sostegno di iniziative a tutela dei minori (inserimenti istituzionali)” - L.R. 11/2001, art. 133, 3° comma, lett. I” ed in particolar modo, per quanto riguarda gli inserimenti istituzionali, ha definito quanto segue: “All'interno dello spirito della legge n. 149/01, che afferma l'importanza di accogliere il minore in una struttura che “abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza”, vengono prese in considerazione unicamente le situazioni di

minori accolti nella Regione Veneto. Eventuali eccezioni, documentate con apposita relazione che le motiva, potranno essere prese in considerazione in relazione all'assenza di strutture idonee più vicine al comune di residenza del minore, per la sola spesa a carico del bilancio sociale”.

Va precisato che, tale indicazione è stata confermata nel corso degli anni, attraverso i successivi provvedimenti di Giunta Regionale, fino alla Dgr n. 2043 del 29 novembre 2011. avente ad oggetto: “Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali (L.R. 13.04.2001 n. 11 art. 13) – Sostegno di iniziative a tutela dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie affidatarie” che ha confermato le indicazioni delle “Dgr 2430/07, 675/08, 2093/09, 1635/10 relativamente alle modalità di calcolo dei contributi per l'affido familiare”.

Ritornando all'*atto di programmazione* dell'Azienda Ulss n. 8, nell'analisi degli obiettivi in esso contenuti, emerge soprattutto il “fattore tempo”, ovverosia la necessità di agire in tempi brevi al fine di rilevare la natura delle problematiche segnalate o emerse e quindi per affrontare il prima possibile le situazioni di rischio e pregiudizio per il minore.

In riferimento alla delega, nel Piano di zona dell'A.Ulss n. 8, si specifica come è stata attuata la scelta di delegare la materia della “tutela sociale minorile”, da parte di tutti i Comuni di questo territorio, all'Azienda.

In particolare, già a partire dal Piano di Zona 1998-2000, i Comuni di questo ambito hanno operato la scelta di delegare la gestione tecnica degli interventi, in merito alla tutela sociale minorile ed economica, dei minori privi di residenza in Italia e le loro madri.

La delega è stata confermata ed ampliata in questo ultimo Piano di Zona 2011-2015 facendo sì, quindi, che spetti all'Azienda Ulss n. 8 seguire le istruttorie, la valutazione e conseguente presa in carico, in merito alla tutela sociale minorile, gli oneri economici per l'accoglienza dei minori privi di residenza in Italia e le loro madri, la gestione amministrativa ed economica, in relazione agli interventi a favore dei minori in situazione di disagio e per l'inserimento presso famiglie e strutture tutelari.

La copertura dei costi di tali funzioni delegate è garantita mediante delle quote pro-capite, che ogni Amministrazione comunale si impegna a trasferire all'A.Ulss.

La delega operata in questo territorio, riguarda gli affidamenti familiari e gli inserimenti di minori nelle strutture autorizzate e accreditate, o in via di accreditamento,

in base a quanto previsto dalla Legge Regionale n. 22/2002 e alla Dgr 84/2007 e successive modificazioni.

Per quanto attiene ai minori accolti con la madre, viene precisato, dal Piano di zona in oggetto, che la delega è attiva solo per quanto attiene ai minori. Le modalità di gestione degli oneri economici, seguono anche le indicazioni della Regione, in relazione alle Delibere di Giunta Regionale, di ripartizione del Fondo Regionale per le Politiche Sociali, di cui alla L.R. 11/2001 *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112”* art. 133, comma 3, lett. i, *“Fondo regionale per le politiche sociali”- “sostegno di iniziative a tutela dei minori”*.

La Regione del Veneto ha approvato alcuni provvedimenti, nel corso degli ultimi anni, nei quali sono stati previsti dei criteri, in base ai quali avveniva la ripartizione di tale Fondo e venivano anche date delle indicazioni, ai territori, sulle modalità da attuare per fronteggiare le spese per la tutela dei minori.

In particolare, ai fini di questa trattazione, pare molto interessante riprendere alcuni passi della Dgr n. 2430 del 31 luglio 2007, dove nell'allegato A, si definiscono appunto, i criteri di ripartizione del Fondo.

In particolare, il provvedimento suddetto, riporta delle indicazioni che fanno riferimento anche agli anni successivi, prevedendo quanto segue: *“Alcuni criteri utilizzati nel riparto del 2006, individuati con DGR 469/06 erano finalizzati a sostenere quelle realtà nelle quali esisteva una programmazione territoriale che aveva l'obiettivo generale di aumentare il ricorso all'affido familiare rispetto ad altre forme di accoglienza residenziale e più in generale quelle realtà nelle quali erano previste forme di intesa fra gli attori territoriali orientate a definire nell'ambito della tutela un'ampia cornice progettuale. I presenti criteri vanno nella direzione già operata promuovendo per altro anche forme di gestione comune o associata della tutela anche dal punto di vista economico”* e ancora viene previsto per il 2008 che *“I contributi calcolati secondo i criteri generali sopra definiti saranno ridotti del 30% nel caso il comune non preveda una forma associata della gestione della spesa (anche attraverso delega all'azienda Ulss) per l'inserimento istituzionale dei minori (tale riduzione verrà ridistribuita proporzionalmente alla spesa sostenuta agli altri enti)”* mentre per il 2009 *“I contributi calcolati secondo i criteri generali sopra definiti saranno ridotti del 55% nel caso il comune non preveda una forma associata della gestione della spesa (anche attraverso delega all'azienda Ulss) per l'inserimento istituzionale dei minori (tale riduzione verrà*

ridistribuita proporzionalmente alla spesa sostenuta agli altri enti)” ed infine per il 2010 “i contributi calcolati secondo i criteri generali sopra definiti saranno ridotti dell’80% nel caso il comune non preveda una forma associata della gestione della spesa (anche attraverso delega all’azienda Ulss) per l’inserimento istituzionale dei minori (tale riduzione verrà ridistribuita proporzionalmente alla spesa sostenuta agli altri enti)”.²⁵⁸

Conclusioni.

Il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza deve necessariamente partire da un costrutto di fondo: garantire ai cittadini in crescita, un benessere ed una qualità di vita, che siano in grado di assicurare le opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano, che porti alla costruzione di personalità compiute. Pertanto, tali politiche non devono essere settoriali, ma dovrebbero coinvolgere in generale tutti gli ambiti di programmazione della politica sociale, sviluppando dei piani di azione, a cui devono collaborare una molteplicità di soggetti.

Al fine di prevenire oppure riparare i vari abusi e le violenze che si abbattano sui minori è necessario realizzare una stretta collaborazione e una profonda integrazione, non solo tra i servizi assistenziali, ma anche tra questi e le diverse istituzioni (politiche, amministrative, giudiziarie e formative), che, a vario titolo, sono chiamate a promuovere un'adeguata crescita umana, dei soggetti in età evolutiva.

I minori non hanno solo dei bisogni primari, quali l'aver un tetto sotto cui ripararsi, cibo con cui sfamarsi, un'assistenza sanitaria per rimuovere eventuali patologie, ma necessitano anche e soprattutto, di essere congruamente aiutati a realizzarsi come persone e qua sta lo slancio in avanti che devono avere le politiche a favore dei minori e quindi dei politici e degli amministratori nazionali e locali, l'impegno dei servizi, ma anche delle agenzie di socializzazione e del sistema di tutela dei diritti. Cosa ancora più fondamentale è che si deve realizzare un impegno comune, in quanto, anche i bisogni dei minori sono unitari e mai settorializzati.

A tal proposito, Alfredo Carlo Moro riteneva che "dimenticare i bisogni globali della persona per porre esclusivamente l'accento sui bisogni particolari è stato il tragico errore che ha causato tanti guasti: un errore che ha portato a ratificare molte situazioni di emarginazione e di incompiutezza; a porre ai margini della vita sociale tutto il mondo dell'infanzia, isolato in una realtà sociale fatta dagli adulti a dimensione dell'adulto; a dare risposte spesso inappaganti alle laceranti richieste di aiuto che ci vengono da una infanzia e una adolescenza trascurata, sconosciuta, abbandonata a se stessa, spesso relegata in una sorta di "riserva indiana", costituita da istituzioni di contenimento, affidate alla vigilanza dei professionisti dell'età evolutiva. Né di fronte a questa realtà è possibile salvarsi l'anima solo predisponendo illuministiche operazioni di ingegneria sociale che effettuino una sofisticata distribuzione di raffinati servizi sul territorio, pronti ad elargire in pillole risposte a tutti i bisogni (ma siamo comunque ben lontani anche dalla realizzazione di servizi essenziali). Né è possibile moltiplicare all'infinito i

professionisti della patologia illudendosi che sia sufficiente intervenire quando i guasti hanno profondamente segnato la vita delle persone. Lo sforzo per realizzare quella che Donati giustamente chiama “ecologia dell’infanzia” non può che essere uno sforzo collettivo, realizzato congiuntamente da tutti coloro che hanno il compito di operare per una armonica crescita umana dei nostri ragazzi”²⁵⁹.

Una effettiva collaborazione tra i diversi sistemi, significa svolgere un lavoro comune che porti ad identificare, nella maniera più precisa possibile, il bisogno, che consenta di individuare la risposta più corretta sul piano della tutela dei diritti di tutti i soggetti, con i quali si entra in contatto, ma allo stesso tempo più adeguata per promuovere la personalità del minore, che sia in grado di adattare tempestivamente e continuamente gli interventi, alle evoluzioni delle situazioni, le quali sono sempre dinamiche e mai statiche.

I bambini e i ragazzi devono, quindi, entrare a pieno titolo nel processo complessivo di progettazione e di riprogettazione del nostro sistema di welfare. Oggi, quindi, le politiche a favore dell’infanzia e l’adolescenza devono guardare tutti gli ambiti in cui i bambini si sviluppano e soprattutto, l’ottica deve essere quella dell’integrazione tra servizi sociali, sanitari ed educativi, proprio per offrire risposte non frammentate, che affrontino globalmente i bisogni e le aspettative di ciascun minore, in un’ottica di *welfare-mix*, dove i diversi soggetti istituzionali e non, collaborino realmente.

La legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza*, come argomentato nelle pagine precedenti, codifica bene questi orientamenti, individuando dalle esperienze passate, le buone pratiche che dovrebbero essere diffuse su tutto il territorio nazionale. Essa ha determinato uno sviluppo accelerato, dell’intera politica di welfare riguardante i minori e il moltiplicarsi di iniziative piccole e grandi, orientate all’innovazione. Ci sono state modifiche importanti, all’interno della rete dei servizi alla persona, che hanno visto lo sviluppo di spunti e riflessioni significative. La stagione propizia per la cultura dell’infanzia, ha visto l’affermazione della necessità di chiudere gli istituti di grosse dimensioni, dell’importanza dell’affidamento familiare come risorsa prioritaria nell’aiuto ai bambini e alle loro famiglie in difficoltà, l’affermazione di principi, quali l’allontanamento solo in casi eccezionali, quando il nucleo disfunzionale lo rende realmente opportuno, il favorire dei collocamenti in strutture a carattere familiare e comunque, il più vicino possibile alle famiglie dei minori, il lavorare in un’ottica di

riunificazione familiare e quindi anche puntando alla diminuzione dei tempi di collocamento extrafamiliare.

Questi cambiamenti, sono stati accompagnati da molti elementi di problematicità, del nostro sistema di welfare. Nel nostro Paese vi è una limitatezza, se non assenza, di diritti sociali pienamente esigibili, al di fuori del quadro previdenziale e sanitario. Come sottolinea Chiara Saraceno, “i diritti sociali non previdenziali riconosciuti a livello nazionale riguardano unicamente alcuni soggetti ed esclusivamente trasferimenti di tipo economico” e il “diritto alla cura, uno dei nodi cruciali delle politiche sociali contemporanee (...) attiene ad un raggio ampio di bisogni e di soggetti, ma è meno garantito che il diritto al consumo”²⁶⁰. Inoltre, come abbiamo visto, storicamente le politiche sociali non previdenziali, sono state lasciate al caso, vale a dire alle decisioni, alle priorità, alle culture politiche, alle varie emergenze del livello locale. Ciò ha comportato che i sistemi di welfare e le politiche sociali locali si sono sviluppate in un contesto senza regole, con risorse incerte, ma soprattutto con un elevato livello di disomogeneità e di discontinuità all’interno dello stesso contesto geografico. Questo, come ha messo in luce Chiara Saraceno, ha avuto delle ripercussioni sul piano della cittadinanza, garantendo condizioni differenti in base alla zona di residenza, fino ad arrivare al paradosso secondo cui “disponiamo di un sistema di protezione e di spesa sociale ancora pressoché tutto accentrato a livello nazionale e nel contempo, di una fortissima disomogeneità delle politiche sociali a livello locale, non spiegata dalla diversità geografica, ma dalla diversità degli attori e delle culture civiche e politiche locali”²⁶¹. La realtà delle politiche sociali italiana è molto complessa e richiede modelli e capacità di *governance* molto forti, ma soprattutto necessita di una base conoscitiva adeguata per la programmazione e la valutazione delle politiche messe in atto. “La creazione di dati è un dovere di trasparenza e di documentazione che deve seguire degli standard. Non può essere cambiato ogni volta che arriva un nuovo diretto generale”²⁶².

Inoltre, la contrazione delle risorse disponibili, a fronte di un continuo aumento della domanda e dei bisogni, pone un problema anche di ordine etico, relativo all’equità ed alla giustizia sociale di un *welfare state* d’ispirazione universalistica, senza cioè diminuire il dosaggio di solidarietà, della nostra stessa convivenza civile. Tutto ciò ha reso necessario e sempre più evidente, il coinvolgimento di soggetti diversificati, nella progettazione e nella realizzazione degli interventi (basi che hanno portato alla legge 328/00) e l’affermazione di una logica di comunità come strumento della politica sociale. Certamente l’esigenza di andare verso la collaborazione tra enti pubblici e

privato, soprattutto privato sociale (volontariato, cooperative sociali, associazionismo ecc.), si è realizzata sia per avere a disposizione servizi alla persona più efficienti (attraverso il controllo della spesa e un miglior utilizzo delle risorse) e più efficaci, cioè più elastici, adattabili ai bisogni delle persone e di qualità. Non va dimenticato comunque il ruolo di assoluta centralità che l'ente pubblico è chiamato ad assumersi, infatti, esso deve programmare e controllare la rete complessiva di servizi, in modo da garantire la qualità dei servizi che affida in gestione al privato (utilizzando, per esempio, gare di appalto che non siano solo "al ribasso", tenendo conto soltanto del prezzo, ma che attribuiscono punteggio anche agli elementi della qualità e valutandone l'intervento).

Va da sé che, in un siffatto assetto di welfare, sono assolutamente da valorizzare esperienze di solidarietà e auto gestione, se non autotutela, di cui sono capaci gruppi di famiglie che hanno esigenze analoghe. La legge 328/00 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, come per altro già ampiamente trattato nella prima parte di questo lavoro, ha sistematizzato organicamente molti dei temi affrontati: essa codifica un sistema di welfare municipale e comunitario, in cui cioè sono protagonisti le autonomie locali, i diversi soggetti del settore non profit e soprattutto i cittadini, valorizza e sostiene le responsabilità familiari, sia nei momenti critici e di disagio, sia nella quotidianità.

Va però sottolineato come la mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza, non abbia definito diritti soggettivi certi e ha di fatto lasciato le politiche sociali non previdenziali e non sanitarie, in una situazione di incertezza quanto ai contenuti e ai criteri. Come ha evidenziato Gori (2004), la stessa definizione di "livello essenziale" può essere intesa in quattro modi differenti, ovverosia come diritti soggettivi, livelli minimi di copertura, tipologia di offerta o come standard minimi di prestazioni di servizi. Ogni accezione implica un diverso onere, in termini di finanziamento richiesto dal suo effettivo riconoscimento e dal diverso rapporto che la definizione implica tra governo nazionale e locale.

Ciò che questa trattazione ha messo in luce fortemente è la stretta connessione tra il livello macro delle politiche sociali, in generale e il livello micro, delle politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza. Come ampiamente argomentato, nelle pagine precedenti, i due livelli mostrano i medesimi fenomeni e dimostrano come vi sia la necessità di non pensare in maniera frammentaria, i diversi settori che costituiscono la materia delle politiche sociali.

In pratica, vorrei concludere questa trattazione con una interessante chiave di lettura e di analisi, per il futuro delle politiche sociali che viene da Gosta Esping Andersen.

Secondo Gosta Esping – Andersen “le buone politiche pensionistiche cominciano dai bambini. La tesi di fondo è che il benessere degli anziani sia fortemente predeterminato dal loro intero percorso di vita. D’altra parte abbiamo evidenze sempre maggiori che le condizioni di vita nella prima infanzia e soprattutto nell’età prescolare svolgono un ruolo decisivo”²⁶³. Questo significa che, in un contesto in cui i sistemi di welfare divengono sempre più incapaci di assicurare il mantenimento e l’ampliamento degli interventi di sostegno al benessere individuale e collettivo dei cittadini, particolarmente per quelli più poveri, investire sui bambini rappresenta un punto di equilibrio generatore, per il futuro, di nuove risorse economiche, a favore del welfare. “Se investiremo sulla prima infanzia, in particolare a sostegno dei bambini maggiormente a rischio, saremo in grado di limitare il numero di abbandoni scolastici e di far crescere una popolazione più omogenea in termini di produttività”²⁶⁴. L’Autore ritiene che “le politiche sociali diventano un investimento se aumentano le nostre riserve di capitale e/o se producono risparmi notevoli”²⁶⁵. Per far ciò è necessario uno slancio culturale.

Voglio concludere questa trattazione con una frase di Maria Montessori, la quale ha vissuto due guerre, il fascismo ed era perfettamente convinta che bisogna partire dalla prima infanzia per costruire delle personalità aperte all’incontro, delle personalità democratiche e pacifiche. L’Autrice scriveva infatti: “il nostro mondo è stato lacerato ed ha ora bisogno di essere ricostruito. In questo un fattore di primaria importanza è l’educazione, di cui i pensatori di oggi raccomandano generalmente una pratica più intensa, ma l’umanità non è ancora pronta per l’evoluzione a cui oggi ardentemente aspira, ossia la costruzione di una società pacifica e armoniosa, in cui la guerra sia totalmente eliminata. Gli uomini non sono sufficientemente educati per controllare gli avvenimenti e così ne diventano vittime”²⁶⁶. Per migliorare la società è necessario investire sui nostri cittadini più giovani, partendo inevitabilmente dalla cultura.

NOTE

¹ Moro Alfredo Carlo, *Una cultura per l'infanzia*, *MinoriGiustizia*, 2005, n. 3, in Fadiga Luigi, *Una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, FrancoAngeli, Milano, 2006, p. 307.

² *Ibidem* p. 318.

³ Manoukian F. O., *Quel tanto di trasgressione per lavorare nel sociale. Accettare di porsi qualche domanda*, Animazione Sociale, gennaio 2012.

⁴ Moro A. C., *Per una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, *Cittadini in Crescita*, n. 1/2000, *Rivista del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*.

⁵ De Ambrogio U., *Il Piano di zona*, in Gori C., (a cura di), (2004), p. 109.

⁶ Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004, p. 15.

⁷ Lucio Strumendo è stato Pubblico Tutore dei Minori del Veneto dal 2001 al 2010. Attualmente il Pubblico Tutore dei Minori del Veneto è rappresentato da Aurea Dissegna.

⁸ Strumendo L., *Linee guida 2008 per i servizi sociali e sociosanitari. L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare*, p. 13.

⁹ Mortari L., *Apprendere dall'esperienza*, Carocci, 2003, p. 11.

¹⁰ *Ibidem* p. 10.

¹¹ DGR 8 agosto 2008, n.2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, pubblicata nel B.U. Veneto del 16 settembre 2008, n.77

¹² *Ibidem* p. 20.

¹³ Si veda in particolare p. 21 della citata Delibera 2416/08.

¹⁴ De Ambrogio U. D., *Come fare un buon progetto partecipato?*, Prospettive Sociali e Sanitarie, marzo 2009, p. 1.

¹⁵ A.C. Moro, *Il bambino è un cittadino*, op. cit., p. 34.

¹⁶ A. C. Moro, *Il bambino è un cittadino, Conquista di libertà e itinerari formativi: la Convenzione dell'ONU e la sua attuazione*, Mursia, Milano 1991, p. 87.

¹⁷ William Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Robertson, London, 1978.

¹⁸ William Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, 1981.

¹⁹ James Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*, 1984.

²⁰ Regonini Gloria, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

²¹ Lavinia Bifulco, *Le politiche sociali*, Roma, Carocci, 2005.

²² Carlo Borzaga, Luca Fazzi, *Manuale di Politica Sociale*, Milano, 2005.

²³ Schmidt V.A., *Democrazia e discorso pubblico. Le nuove sfide*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. XXIX, n. 2, 1999.

²⁴ G. Chiaretti, M. Rampazi e C. Sebastiani (a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi*, Roma, Carocci, 2001.

²⁵ Melucci A., *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*, Feltrinelli, Milano, 1994.

²⁶ D. Antelmi, *Il discorso dei media*, Roma, Carocci, 2006.

²⁷ J. March e M. Olsen, *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino.

²⁸ G. Chiaretti, M. Rampazi e C. Sebastiani (a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi*, Roma, Carocci, 2001.

²⁹ M. A. Confalonieri in Chiaretti G., Rampazi M., Sebastiani C., (a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi. Interazioni comunicative tra pubblico e privato*, Carocci, Roma, 2001, p. 185.

³⁰ Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

³¹ D. Nachmias, *Public Policy Evaluation*, New York, St. Martin's Press, 1979, p.4.

³² H.M. Ingram e D.E. Mann, *Policy Failure :An Issue Deserving Analysis*, in *Why Policies Succeed or Fail*, a cura di H.M. Ingram e D.E. Mann, Beverly Hills, Ca, Sage, 1980, p. 852.

³³ Carlo Borzaga, Luca Fazzi, *Manuale di Politica Sociale*, Milano, 2005, p. 13.

³⁴ *Ibidem* p. 11.

³⁵ *Ibidem* p. 13.

³⁶ DGR 8 agosto 2008, n.2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, pubblicata nel B.U. Veneto del 16 settembre 2008, n.77

³⁷ I Centri per l'affido e la solidarietà familiare sono stati avviati in Veneto con la DGR 13 giugno 2006 n. 1855 "Fondo regionale di intervento per l'infanzia e Adolescenza. Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale" al fine di sviluppare su tutto il territorio regionale la presenza di servizi dedicati specificatamente all'affidamento familiare e per favorire il processo di de istituzionalizzazione sostenendo il ricorso a tale strumento nei casi di minori in difficoltà.

-
- ³⁸ Ibidem p. 20.
- ³⁹ Ibidem pg. 195.
- ⁴⁰ Maurizio Ferrera, *Modelli di Solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- ⁴¹ Carlo Borzaga, Luca Fazzi, *Manuale di Politica Sociale*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- ⁴² Ibidem pg. 282.
- ⁴³ Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007, pg. 14.
- ⁴⁴ Ibidem pg. 16
- ⁴⁵ Borzaga C., Fazzi L.(2008), op. cit. p. 299.
- ⁴⁶ Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007, pg. 14.
- ⁴⁷ Moro A. C., Tutela dell'infanzia e integrazione tra servizi e istituzioni, *Il bambino incompiuto*, 1985, n. 3, p. 248.
- ⁴⁸ Ibidem p. 249.
- ⁴⁹ Borzaga C., Fazzi L. (2005) op. cit. p. 291.
- ⁵⁰ Per approfondimenti si veda Fazzi L., *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- ⁵¹ Gualdani Annalisa, La legge 328 dopo la riforma del titolo V della Costituzione, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, (a cura di) Cristiano Gori, p. 49.
- ⁵² Ibidem p. 50.
- ⁵³ Emanuele Ranci Ortigosa, I temi e lo scenario, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, (a cura di) Cristiano Gori, p. 25.
- ⁵⁴ Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., (2007) op.cit. p.17.
- ⁵⁵ Gualdani Annalisa, (2004), op. cit. p. 45.
- ⁵⁶ Gualdani Annalisa op. cit. p. 48.
- ⁵⁷ Ieasi Paola, Valutare le politiche, in *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, (a cura di), De Ambrogio U., 2008, p. 205.
- ⁵⁸ Cristiano Gori, (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, p. 13.
- ⁵⁹ Ibidem p. 16.
- ⁶⁰ Ranci Ortigosa E., *A tre anni dall'approvazione della legge 328/2000*, in "Prospettive sociali e sanitarie", n. 2, 2004, p. 1.
- ⁶¹ De Ambrogio U., *Il Piano di zona*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di Cristiano Gori p. 100.
- ⁶² Ibidem p. 102.
- ⁶³ *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di Cristiano Gori p. 28
- ⁶⁴ Z. Bauman, *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- ⁶⁵ Moro A. C., La Convenzione Onu sui diritti dei bambini oggi in Italia, In *Il Bambino incompiuto*, 1996, n. 1, Per una...p. 137.
- ⁶⁶ Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., (2007) op.cit. p. 26.
- ⁶⁷ De Ambrogio U., Lo Schiavo M., Piano di zona: problemi affrontati, potenzialità, previsioni, in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 20-22, 2000.
- ⁶⁸ Ibidem, p. 4.
- ⁶⁹ Ibidem, p. 4.
- ⁷⁰ De Ambrogio U., *Il Piano di zona*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di Cristiano Gori p. 109.
- ⁷¹ David P., *Il sociologo nella programmazione di zona*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 4, 2003, p. 7.
- ⁷² Maria Chiara Setti Bassanini, La logica incrementale, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 8, 2003, p. 1.
- ⁷³ Ibidem.
- ⁷⁴ Ibidem.
- ⁷⁵ Ibidem p. 2.
- ⁷⁶ Alessandro Battistella, Piani di zona: e ora?, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 8, 2003, p. 3.
- ⁷⁷ Ibidem p. 3.
- ⁷⁸ Mounier E., *Il personalismo*, Roma, Ave, 2004, p. 64.
- ⁷⁹ Maria Chiara Setti Bassanini, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2003, op. cit. p.2.
- ⁸⁰ Siza R., *Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2002, pp. 96-101.
- ⁸¹ Ibidem p. 12.
- ⁸² Ranci Ortigosa E., *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, op. cit. p. 14.

-
- ⁸³ Ranci Ortigosa, *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, op. cit. p. 20.
- ⁸⁴ Ibidem.
- ⁸⁵ Ibidem p. 21.
- ⁸⁶ Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, FrancoAngeli, 2001, p. 59.
- ⁸⁷ Setti Bassanini M. C., *La logica incrementale*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 8, 2003, p. 6.
- ⁸⁸ Setti Bassanini M. C., *Valutazione degli interventi di prevenzione*, in C. Costanzi, C. Lesmo (a cura di), *Adolescenti e prevenzione dell'AIDS*, FrancoAngeli, Milano, 1991, p. 239.
- ⁸⁹ Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano, 2001, p. 29.
- ⁹⁰ De Ambrogio U., *Valutare il piano sociale di zona*, in Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007, pg. 114.
- ⁹¹ De Ambrogio U., *Il Piano di zona*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di Cristiano Gori p. 115.
- ⁹² Battistella A., *Costruire e ricostruire i Piani di zona*, in Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., (2007), pg. 60.
- ⁹³ De Ambrogio U., *Valutare il piano sociale di zona*, in Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007, pg. 145.
- ⁹⁴ Ibidem.
- ⁹⁵ Neresini F., Ranci C., *Disagio giovanile e politiche sociali*, Carocci, 1992.
- ⁹⁶ De Ambrogio U., *Valutare il piano sociale di zona*, in *Il piano di zona* (2004), p. 118.
- ⁹⁷ De Ambrogio U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, 2003, p. 30.
- ⁹⁸ Mortari L., *Apprendere dall'esperienza*, Carocci, 2003, p. 12.
- ⁹⁹ Ibidem.
- ¹⁰⁰ Ibidem, p.13.
- ¹⁰¹ Ricci S., Spataro C., *Una famiglia anche per me*, Erickson Edizioni, Trento, 2006, pag. 33.
- ¹⁰² Belotti V. (a cura di), *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, 2009.
- ¹⁰³ Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2008.
- ¹⁰⁴ Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2008.
- ¹⁰⁵ *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, (2009) Belotti V. (a cura di) Questioni e documenti, Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza.
- ¹⁰⁶ È stato istituito con Legge 451/1997 e riordinato dal DPR 103/2007. Il Centro si occupa della raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche, nonché di effettuare analisi della condizione dell'infanzia. La gestione delle attività connesse allo svolgimento delle funzioni del Centro nazionale è affidata, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze. Maggiori informazioni sul sito www.minori.it.
- ¹⁰⁷ Ibidem.
- ¹⁰⁸ Ibidem.
- ¹⁰⁹ Osservatorio Nazionale per l'Infanzia, *Non solo sfruttati e violenti. Bambini e adolescenti del 2000. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento Affari Sociali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2001. p. 9-11.
- ¹¹⁰ Valerio Belotti in Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, anno 2007, Marostica, Tipografia Dal Maso, p. 42.
- ¹¹¹ Zagrebelsky G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992; intervista all'autore da parte di Piercarlo Pazé pubblicata nel numero 4/2010, della nuova serie di *Cittadini in Crescita*, del Centro Nazionale, pp. 25-29.
- ¹¹² V. Belotti, P. Milani, *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, Regione del Veneto, Assessorato alle politiche sociali programmazione socio sanitaria, volontariato e non profit, Grafiche Bernardi, Pieve di Soligo, 2012.
- ¹¹³ Moro A. C., *Una cultura per l'infanzia*, in *MinoriGistizia*, 2005, n. 3, in *Una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, p. 311.
- ¹¹⁴ Osservatorio Nazionale per l'Infanzia, *Non solo sfruttati e violenti. Bambini e adolescenti del 2000. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento Affari Sociali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2001. p. 17.
- ¹¹⁵ Ricci S., *Da cittadini in crescita a orfani di futuro?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 22, 2009, p. 5.

-
- ¹¹⁶ Pierpaolo Triani, *Una comunità che educa*, in Cittadini in crescita, Rivista del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nuova serie, n. 4/2010, p. 3.
- ¹¹⁷ Adottata e aperta alla firma dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989. Entrata in vigore il 2 settembre 1990 in base a quanto previsto all'articolo 49. La convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 giugno 1991, n. 135.
- ¹¹⁸ Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di) (2008), *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'ottantanove*, Guerini Studio, pp.13-14.
- ¹¹⁹ N. Cantwell "Origini, sviluppo e significato" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) "Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove" Guerini, 2008, pag. 39.
- ¹²⁰ Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di) (2008), *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'ottantanove*, Guerini Studio, p. 15.
- ¹²¹ Moro A. C. (1991), *Il bambino è un cittadino. Conquista di libertà e itinerari formativi: la Convenzione dell'Onu e la sua attuazione*, Mursia, p. 18.
- ¹²² N. Cantwell "Origini, sviluppo e significato" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, op. cit., pag.41.
- ¹²³ A. C. Moro, *Il bambino è un cittadino*, op. cit., p. 19.
- ¹²⁴ Assemblea Generale delle Nazioni unite, *Dichiarazione dei diritti del bambino*, 20 novembre 1959. Il documento si trova in A. C. Moro, *Il bambino è un cittadino*, op. cit., p. 308.
- ¹²⁵ Belotti V. "Verso pari opportunità tra generazioni" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) "Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove" Guerini, 2008, pag. 14.
- ¹²⁶ Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di) (2008), *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'ottantanove*, Guerini Studio, p.14.
- ¹²⁷ Cantwell N. (1992), *Origini, sviluppo e significato*, in Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di), (2008), op. cit. p.39.
- ¹²⁸ A. C. Moro, *Il bambino è un cittadino*, op. cit., p. 20.
- ¹²⁹ Moro A. C. "Erode fra noi. La violenza sui minori", Mursia, 1988.
- ¹³⁰ Giorgis A., *Art. 3, comma 2, in Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 88ss.
- ¹³¹ *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, Pianeta Infanzia questioni e documenti, dossier monografico, (1999) Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, p.214.
- ¹³² *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia (...)* op.cit. pp.214-215.
- ¹³³ Moro A. C. "Erode fra noi. La violenza sui minori" (1988) Mursia, p.24.
- ¹³⁴ Autori vari, *Crescere fuori dalla propria famiglia. Analisi dei luoghi di accoglienza, dei percorsi di sviluppo e di benessere per i minori* (2002) Collana Crescere insieme n°3 diretta da Fabio Gerosa, Edizioni CdG, pp.29-30.
- ¹³⁵ *Ibidem*, p.30.
- ¹³⁶ *Ibidem*, p. 30.
- ¹³⁷ *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, Pianeta Infanzia questioni e documenti, dossier monografico, (1999) Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, p. 220.
- ¹³⁸ Camarlinghi R., d'Angella F. (a cura di), *Possiamo ancora cambiare? Il lavoro sociale nel tempo della vulnerabilità*, ne "I Geki di Animazione Sociale", 1, 2005, p. 8.
- ¹³⁹ *Ibidem* p. 9.
- ¹⁴⁰ Milani P. *Accompagnare i genitori oltre il muro dell'isolamento. Alcune domanda fra operatori sensibili allo sviluppo della genitorialità*, inserto di Animazione sociale, mensile per gli operatori sociali, Novembre 2009, Gruppo Abele periodici, p.35.
- ¹⁴¹ *Ibidem*.
- ¹⁴² Legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 207 del 5 settembre 1997, art.1.1.
- ¹⁴³ Legge 28 agosto 1997, n. 285, art. 3.1.a.
- ¹⁴⁴ Ricci S. *Politiche integrate per l'infanzia e l'adolescenza*, in Vicarielli G. *Il malessere del Welfare*, (2005), Liguori, p.142-143.
- ¹⁴⁵ *Ibidem* p. 142.
- ¹⁴⁶ *Dieci anni di attuazione della legge 285/97*, Questioni e documenti, (2009) Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza p. X.

-
- ¹⁴⁷ *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, (2009) Belotti V. (a cura di) Questioni e documenti, Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, p.62.
- ¹⁴⁸ Ricci S. *Politiche integrate per l'infanzia e l'adolescenza (...)* op.cit. p.145.
- ¹⁴⁹ Milani P. *Accompagnare i genitori oltre il muro dell'isolamento (...)*, op. cit. p.35.
- ¹⁵⁰ *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, (2009) BELOTTI V. (a cura di) Questioni e documenti, Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, p.62.
- ¹⁵¹ Legge 28 marzo 2001, n. 149 *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2001.
- ¹⁵² Legge 28 marzo 2001, n. 149, art. 4.1.
- ¹⁵³ Legge 28 marzo 2001, n. 149, art. 2.2.
- ¹⁵⁴ Legge 28 marzo 2001, n. 149, art. 4.1.
- ¹⁵⁵ *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie.*(...) op.cit. p. VI.
- ¹⁵⁶ *Ibidem*, p.VII.
- ¹⁵⁷ *Ibidem*, p.VII.
- ¹⁵⁸ *Ibidem*, p.VIII.
- ¹⁵⁹ *Ibidem* pp. X-XII.
- ¹⁶⁰ *Ibidem*, p.XII.
- ¹⁶¹ *Ibidem*, p. XVI.
- ¹⁶² James A., Prout A., *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*, Lewes, Falmer Press, 1990.
- ¹⁶³ James A., *Giving voice to children's voices: practices and problems, pitfalls and potentials*, "American Anthropologist", 109, 2, 2007, pp. 261-272.
- ¹⁶⁴ *Ibidem*.
- ¹⁶⁵ *Ibidem*.
- ¹⁶⁶ Osservatorio Nazionale per l'Infanzia, *Non solo sfruttati e violenti. Bambini e adolescenti del 2000. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento Affari Sociali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2001. p. 317.
- ¹⁶⁷ Belotti V., *Bambini e democrazia*, in Cittadini in Crescita, nuova serie, n. 2/2010, p. 3.
- ¹⁶⁸ Dati tratti da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Quaderno di Ricerca sociale 19. Bambini e bambine temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, 2012.
- ¹⁶⁹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Quaderno 24, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002; Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori famiglia, Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia*, 1998, Quaderno 9, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999.
- ¹⁷⁰ Belotti V., *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, (2009), op. cit., p. XVI.
- ¹⁷¹ *Ibidem*.
- ¹⁷² *Ibidem* p. XVII.
- ¹⁷³ *Ibidem*.
- ¹⁷⁴ CRC/C/ITA/CO/3-4, ottobre 2011, punto 27 lettera c). Disponibile al link, http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/OSSERVAZIONI_COMMITATO_IN_ITALIANO_2011-3.pdf.
- ¹⁷⁵ Artt. 43 e seguenti.
- ¹⁷⁶ DGR 11 marzo 2008, n.569 "Approvazione delle Linee Guida 2008 per la protezione e la tutela del minore", pubblicata nel B.U.R. Veneto dell'1 aprile 2008, n. 28.
- ¹⁷⁷ I. Illich, *Nemesi medica, l'espropriazione della salute*, Mondadori, Milano, 1977.
- ¹⁷⁸ Giorgio Bissolo, Luca Fazzi (a cura di), *Costruire l'integrazione sociosanitaria*, Carocci Faber, Roma, 2005, pag. 28.
- ¹⁷⁹ Op. cit.
- ¹⁸⁰ Op. cit.
- ¹⁸¹ Bianco Maria Luisa, *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma, 2001.
- ¹⁸² A. Bandura, *Autoefficacia*, Erickson, Trento, 2000.

-
- ¹⁸³ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.
- ¹⁸⁴ Giorgio Bissolo, Luca Fazzi (a cura di), *Costruire l'integrazione sociosanitaria*, Carocci Faber, Roma, 2005, p. 31.
- ¹⁸⁵ Si veda anche C.C. Casula, D. Short, *Speranza e resilienza*, FrancoAngeli, Milano, 2004 e G.G. Marten, *Ecologia umana. Sviluppo sociale e sistemi naturali*, Ambiente, Milano, 2002.
- ¹⁸⁶ Valerio Belotti in Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, anno 2007, Marostica, Tipografia Dal Maso, p. 40.
- ¹⁸⁷ *Ibidem* p. 45.
- ¹⁸⁸ Sgritta G. B., *Infanzia e generazioni: conoscenza e rappresentazione*, in Hengst, Zeihr (a cura), Per una sociologia dell'infanzia, Milano, Franco Angeli, 2004, p. 50.
- ¹⁸⁹ Belotti V., *Il benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Veneto: verso una mappa territoriale*, in Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, anno 2007, Marostica, Tipografia Dal Maso, p. 47.
- ¹⁹⁰ *Ibidem* p. 47.
- ¹⁹¹ Ben-Arieh A., *La valutazione di efficacia di un programma rispetto al monitoraggio del benessere: una prospettiva centrata sul bambino*, in Canali C., Maluccio N., Vecchiato T., (a cura), La valutazione di efficacia nei servizi alle persone, Padova, Fondazione Zancan, 2003.
- ¹⁹² Ben-Arieh A., *Indicatori del benessere dell'infanzia. Sviluppi, situazione attuale e prospettive future*, Cittadini in Crescita, Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, n. 3/2010, p. 13.
- ¹⁹³ *Ibidem* p. 14.
- ¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 16.
- ¹⁹⁵ *Ibidem* p. 42.
- ¹⁹⁶ *Ibidem* p. 39.
- ¹⁹⁷ Ius M., *Vivere in affido con altri e in altre case*, in *Crescere fuori famiglia*, (2012), op. cit., pp.54-55.
- ¹⁹⁸ Belotti V., *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*. (...) op.cit. p. XX.
- ¹⁹⁹ Milani P., *Un assente molto presente: la famiglia di origine*, in *Crescere fuori famiglia*, (2012), op. cit., p. 40.
- ²⁰⁰ V. Belotti, P. Milani, *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, Regione del Veneto, Assessorato alle politiche sociali programmazione socio sanitaria, volontariato e non profit, Grafiche Bernardi, Pieve di Soligo, 2012, p. 38.
- ²⁰¹ *Ibidem* p. 49.
- ²⁰² *Ibidem* p. 20
- ²⁰³ DGR 8 agosto 2008, n.2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, pubblicata nel B.U. Veneto del 16 settembre 2008, n.77 p. 8.
- ²⁰⁴ V. Belotti, P. Milani, (a cura di) (2012), op. cit., p. 34.
- ²⁰⁵ Olivetti Manoukian F., *Produrre servizi. Lavorare con oggetti immateriali*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 41.
- ²⁰⁶ *Ibidem* p. 43.
- ²⁰⁷ *Ibidem* p. 51.
- ²⁰⁸ *Ibidem* p. 52.
- ²⁰⁹ *Ibidem*.
- ²¹⁰ *Ibidem* p. 59.
- ²¹¹ *Ibidem* p 61.
- ²¹² *Ibidem* p. 62.
- ²¹³ *Ibidem*.
- ²¹⁴ Scott R. W., *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 22.
- ²¹⁵ *Ibidem* p. 25.
- ²¹⁶ *Ibidem*
- ²¹⁷ Manoukian F. O., (1998), op. cit., p. 71.
- ²¹⁸ *Ibidem* p. 80.
- ²¹⁹ Legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*, pubblicata nel BUR n. 82/2002.
- ²²⁰ Regione del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, (2006), I sassolini di Pollicino n.21, p.56.
- ²²¹ *Ibidem*.

-
- ²²² Progetto contenuto nella Delibera di Giunta Regionale 13 giugno 2006 n. 1855 “Fondo regionale di intervento per l’infanzia e Adolescenza. Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale”.
- ²²³ Belotti V. *Le dimensioni dell’accoglienza. Il contrasto all’istituzionalizzazione di bambini e adolescenti nei servizi residenziali socio educativi del Veneto*. (2007), I Sassolini di Pollicino n.22, Regione del Veneto, p. 12.
- ²²⁴ Qui si fa riferimento alla pubblicazione *Le dimensioni dell’accoglienza. Il contrasto all’istituzionalizzazione di bambini e adolescenti nei servizi residenziali socio educativi del Veneto*. (2007), I Sassolini di Pollicino n.22, Regione del Veneto.
- ²²⁵ Belotti V., (2007), op. cit., p. 15.
- ²²⁶ Regione del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza nel Veneto*, (2006), I sassolini di Pollicino n.21, p.57.
- ²²⁷ Belotti V., (2007), op. cit., p. 16.
- ²²⁸ Ibidem p. 17.
- ²²⁹ Alessandro Battistella, *Piani di zona: e ora?*, Prospettive Sociali e Sanitarie, 8, 2003, p. 5.
- ²³⁰ Battistella A., *Gestire i piani di zona*, in Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007, pg. 81.
- ²³¹ Ibidem p. 82.
- ²³² De Ambrogio U., *Che stagione ci aspetta per la programmazione?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 1, 2007.
- ²³³ *Linee Guida 2005 per i servizi sociali e sociosanitari. La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell’infanzia e dell’adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto. Soggetti, competenze, percorsi*, Regione del Veneto, 2005.
- ²³⁴ Me S. (a cura di), *La valutazione delle “Linee guida 2005” sulla tutela dell’infanzia. Le opinioni degli operatori territoriali*, (2005), Regione del Veneto-Ufficio Protezione e pubblica tutela dei minori, pp. 38-39.
- ²³⁵ Dgr 2430 del 31 luglio 2007 “*Criteri per il riparto del “Fondo regionale per le politiche sociali – sostegno di iniziative a tutela dei minori (inserimenti istituzionali)” – l.r. 11/2001, art. 133, 3° comma, lett. I, Allegato A*”.
- ²³⁶ DGR 8 agosto 2008, n.2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, pubblicata nel B.U. Veneto del 16 settembre 2008.
- ²³⁷ Ibidem.
- ²³⁸ DGR 8 agosto 2008, n.2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, pubblicata nel B.U. Veneto del 16 settembre 2008, n.77, p. 7.
- ²³⁹ Ibidem p. 9.
- ²⁴⁰ Ibidem p. 10.
- ²⁴¹ Ibidem p. 11.
- ²⁴² Ibidem.
- ²⁴³ Ibidem p. 13.
- ²⁴⁴ Ibidem p. 13.
- ²⁴⁵ Ibidem p. 16.
- ²⁴⁶ Ibidem p. 17.
- ²⁴⁷ Ibidem p. 18.
- ²⁴⁸ Ibidem p. 20.
- ²⁴⁹ Ibidem.
- ²⁵⁰ Manoukian F. O., *Quel tanto di trasgressione per lavorare nel sociale. Accettare di porsi qualche domanda, Animazione Sociale, gennaio 2012*.
- ²⁵¹ Linee di Indirizzo (2008), op. cit. p. 23.
- ²⁵² Ibidem.
- ²⁵³ Ibidem p. 12.
- ²⁵⁴ Dgr 1855/06, op. cit., p. 12.
- ²⁵⁵ Qui si fa riferimento al tavolo tecnico territoriale di coordinamento e programmazione previsto dalla Dgr 2416/2008 che doveva essere istituito presso tutti gli ambiti territoriali ulss con il compito di sostenere la programmazione anche in linea con quanto previsto nei Piani di Zona e di condividere i contenuti e le analisi dell’Atto di Programmazione. Il mandato conferito a questo gruppo di lavoro è di fondamentale importanza se si pensa che è chiamato a fare una valutazione dei processi di presa in carico, dei minori fuori famiglia sullo sviluppo delle risorse accoglienti e sulle problematiche che emergono nel territorio.
- ²⁵⁶ Così come previsto dal progetto regionale avviato con Dgr 1855/06.

²⁵⁷ Linee Guida approvate con Dgr 3791/2008.

²⁵⁸ Dgr n. 2430 del 31 luglio 2007 *Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende ULSS. per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2007. L.R 13.04.2001 n. 11, art. 133*".

²⁵⁹ Alfredo Carlo Moro, *Il bambino incompiuto*, 1985, n. 3.

²⁶⁰ Saraceno Chiara, *Le politiche sociali: contesti, bisogni e risorse*, Appunti da una lezione magistrale, Prospettive Sociali e Sanitarie, 10-11/2006, p. 6.

²⁶¹ *Ibidem* p. 7.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Esping-Andersen G., *Le buone politiche sociali cominciano dai bambini*, *Cittadini in Crescita*, nuova serie n. 2/2010.

²⁶⁴ *Ibidem* p. 33.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ Montessori M., *Educazione per un mondo nuovo*, Garzanti, Milano, 2000.

Riferimenti bibliografici.

AA.VV., *Crescere fuori dalla propria famiglia. Analisi dei luoghi di accoglienza, dei percorsi di sviluppo e di benessere per i minori*, Collana Crescere insieme n. 3, Edizioni CdG, 2002.

Anderson James, *Public Policy Making: An Introduction*, 1984.

Antelmi D., *Il discorso dei media*, Roma, Carocci, 2006.

Bandura A., *Autoefficacia*, Erickson, Trento, 2000.

Bauman Z., *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007.

Battistella A., *Piani di zona: e ora?*, Prospettive Sociali e Sanitarie, 8, 2003.

Battistella A., *Gestire i piani di zona*, in Battistella A., De Ambrogio U., Ranci

Battistella A., *La complessità delle reti sociali I e II*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, 16 e 17/2008.

Battistella A., *Gestione associata: problema tecnico o politico?* in Prospettive Sociali e Sanitarie, 2/2007.

Battistella A., *Competizione e forme di gestione in Italia*, Prospettive Sociali e Sanitarie, 14-15/2001.

Battistella A., *Accreditamento istituzionale: una sfida difficile*, Prospettive Sociali e Sanitarie, 21/2001.

Belotti V. (a cura di), *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, Questioni e documenti, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, 2009.

Belotti V., Milani P., *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, Regione del Veneto, Assessorato alle politiche sociali programmazione socio sanitaria, volontariato e non profit, Grafiche Bernardi, Pieve di Soligo, 2012.

Belotti V., in *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Veneto, anno 2007, Marostica, Tipografia Dal Maso.

Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di), *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'ottantanove*, Guerini Studio, 2008.

Belotti V. *Le dimensioni dell'accoglienza. Il contrasto all'istituzionalizzazione di bambini e adolescenti nei servizi residenziali socio educativi del Veneto.* (2007), I Sassolini di Pollicino n.22, Regione del Veneto.

Belotti V., *Bambini e democrazia*, in *Cittadini in Crescita*, nuova serie, n. 2/2010.

Ben-Arieh A., *La valutazione di efficacia di un programma rispetto al monitoraggio del benessere: una prospettiva centrata sul bambino*, in Canali C., Maluccio N., Vecchiato T., (a cura), *La valutazione di efficacia nei servizi alle persone*, Padova, Fondazione Zancan, 2003.

Ben-Arieh A., *Indicatori del benessere dell'infanzia. Sviluppi, situazione attuale e prospettive future*, *Cittadini in Crescita*, Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, n. 3/2010, p. 13.

Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

Bezzi C., *Che cos'è la valutazione?*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

Bianco Maria Luisa, *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma, 2001.

Bifulco Lavinia, *Le politiche sociali*, Roma, Carocci, 2005.

Bissolo Giorgio, Fazzi Luca (a cura di), *Costruire l'integrazione sociosanitaria*, Carocci Faber, Roma, 2005.

Borzaga Carlo, Fazzi Luca, *Manuale di Politica Sociale*, Milano, 2005.

Casula C.C., Short D., *Speranza e resilienza*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

Camarlinghi R., d'Angella F. (a cura di), *Possiamo ancora cambiare? Il lavoro sociale nel tempo della vulnerabilità*, ne "I Geki di Animazione Sociale", 1, 2005, p. 8.

Cantwell N., *Origini, sviluppo e significato*, in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) "Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove" Guerini, 2008, pag. 39.

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, Pianeta Infanzia questioni e documenti, dossier monografico, Istituto degli Innocenti, Firenze, 1999.

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, *Dieci anni di attuazione della legge 285/97*, Pianeta Infanzia Questioni e documenti, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2009.

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e*

tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001, Belotti V. (a cura di) Questioni e documenti, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2009.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Quaderno 24, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori famiglia, Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia*, 1998, Quaderno 9, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999.

Chiaretti G., Rampazi M. e Sebastiani C., (a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi*, Roma, Carocci, 2001.

David P., *Il sociologo nella programmazione di zona*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 4, 2003, p. 7.

De Ambrogio U., (a cura di), *Piani di zona fra innovazione e fragilità*, i *Quid di Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1, 2008.

De Ambrogio U., Pasquinelli S., (a cura di), *Progettare nella frammentazione*, i *Quid di Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6, 2010.

De Ambrogio U. D., *Come fare un buon progetto partecipato?*, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, marzo 2009, p. 1.

De Ambrogio U., *Il Piano di zona*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di Cristiano Gori p. 100.

De Ambrogio U., *Che stagione ci aspetta per la programmazione?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 1, 2007.

De Ambrogio U., Lo Schiavo M., *Piano di zona: problemi affrontati, potenzialità, previsioni*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 20-22, 2000.

De Ambrogio U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, 2003.

Dunn William, *Public Policy Analysis. An Introduction*, 1981.

Fadiga Luigi, *Una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

Fazzi L., *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli, Milano, 1998.

Ferrera Maurizio, *Modelli di Solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Freidson E., *Tipi sociologici di malattia* in G. Abbatecola, L. Melocchi (a cura di), *Il potere della medicina*, Etas, Libri, Milano, 1977.

Giorgis A., *Art. 3, comma 2*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 88ss.

Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004.

Greenwood in Prandstaller G. P., *Sociologia delle professioni*, Città Nuova, Roma, 1980

Gualdani Annalisa, *La legge 328 dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in Cristiano Gori (a cura di), 2004, op. cit., p. 49.

Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, 2003.

Ileasi Paola, *Valutare le politiche*, in *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, (a cura di), De Ambrogio U., 2008, p. 205.

Illich I., *Nemesi medica, l'espropriazione della salute*, Mondadori, Milano, 1977.

Ingram H.M.e Mann D.E., *Policy Failure :An Issue Deserving Analysis*, in *Why Policies Succeed or Fail*, a cura di H.M. Ingram e D.E. Mann, Beverly Hills, Ca, Sage, 1980, p. 852.

Ius M., *Vivere in affido con altri e in altre case*, in *Crescere fuori famiglia*, (2012), op. cit., pp.54-55.

James A., *Giving voice to children's voices: practices and problems, pitfalls and potentials*, "American Anthropologist", 109, 2, 2007, pp. 261-272.

James A., Prout A., *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*, Lewes, Falmer Press, 1990.

Jenkins William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Robertson, London, 1978.

Leone L., Prezza M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1999.

Manoukian F. O., *Quel tanto di trasgressione per lavorare nel sociale. Accettare di porsi qualche domanda*, Animazione Sociale, gennaio 2012.

Manoukian F. O., *Produrre servizi. Lavorare con oggetti immateriali*, Il Mulino, Bologna, 1998.

March J. e Olsen M., *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino.

Marten G.G., *Ecologia umana. Sviluppo sociale e sistemi naturali*, Ambiente, Milano, 2002.

Melucci A., *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*, Feltrinelli, Milano, 1994.

Milani P. *Accompagnare i genitori oltre il muro dell'isolamento. Alcune domande fra operatori sensibili allo sviluppo della genitorialità*, inserto di Animazione sociale, mensile per gli operatori sociali, Novembre 2009, Gruppo Abele periodici.

Milani P., *Un assente molto presente: la famiglia di origine*, in Crescere fuori famiglia, (2012), op. cit., p. 40.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Quaderno di Ricerca sociale 19. Bambini e bambine temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, 2012.

Montessori M., *Educazione per un mondo nuovo*, Garzanti, Milano, 2000.

Moro A. C., *Tutela dell'infanzia e integrazione tra servizi e istituzioni*, Il bambino incompiuto, 1985, n. 3.

Moro A. C., *Per una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, Cittadini in Crescita, n. 1/2000, Rivista del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Moro A. C., *Una cultura per l'infanzia*, in MinoriGistizia, 2005, n. 3, in Una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, p. 311.

Moro A. C., *Il bambino è un cittadino, Conquista di libertà e itinerari formativi: la Convenzione dell'ONU e la sua attuazione*, Mursia, Milano 1991.

Moro A. C., *La Convenzione Onu sui diritti dei bambini oggi in Italia*, In Il Bambino incompiuto, 1996, n. 1, p. 137.

Moro A. C. "Erode fra noi. La violenza sui minori", Mursia, 1988.

Moro A. C., *Manuale di diritto minorile. Quarta edizione*, a cura di Luigi Fadiga, Zanichelli, Bologna, 2008.

Mortari L., *Apprendere dall'esperienza*, Carocci, 2003.

Mounier E., *Il personalismo*, Roma, Ave, 2004.

Nachmias D., *Public Policy Evaluation*, New York, St. Martin's Press, 1979.

Neresini F., Ranci C., *Disagio giovanile e politiche sociali*, Carocci, 1992.

Ortigosa E., *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma, 2007.

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia, *Non solo sfruttati e violenti. Bambini e adolescenti del 2000. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento Affari Sociali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2001.

Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, anno 2007, Marostica, Tipografia Dal Maso.

Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, FrancoAngeli, 2001, p. 59.

Ranci Ortigosa Emanuele, *I temi e lo scenario*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, (a cura di) Cristiano Gori, p. 25.

Ranci Ortigosa E., *A tre anni dall'approvazione della legge 328/2000*, in "Prospettive sociali e sanitarie", n. 2, 2004, p. 1.

Regione del Veneto, *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto*, (2006), I sassolini di Pollicino n.21.

Regione del Veneto, Ufficio del Pubblico Tutore dei minori, *Vivere in comunità. Lo raccontiamo con le ragazze e i ragazzi*, 2010.

Regonini Gloria, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Ricci S., Spataro C., *Una famiglia anche per me*, Erickson Edizioni, Trento, 2006.

Ricci S. *Politiche integrate per l'infanzia e l'adolescenza*, in Vicarielli G. *Il malessere del Welfare*, (2005), Liguori, p.142-143.

Ricci S., *Da cittadini in crescita a orfani di futuro?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie* n. 22, 2009, p. 5.

Scott R. W., *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1985

Schmidt V.A., *Democrazia e discorso pubblico. Le nuove sfide*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica, vol. XXIX, n. 2, 1999.

Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

Setti Bassanini Maria Chiara, *La logica incrementale*, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 8, 2003, p. 1.

Setti Bassanini M. C., *Valutazione degli interventi di prevenzione*, in C. Costanzi, C. Lesmo (a cura di), *Adolescenti e prevenzione dell'AIDS*, FrancoAngeli, Milano, 1991, p. 239.

Sgritta G. B., *Infanzia e generazioni: conoscenza e rappresentazione*, in Hengst, Zeihr (a cura), *Per una sociologia dell'infanzia*, Milano, Franco Angeli, 2004, p. 50.

Siza R., *Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2002, pp. 96-101.

Toniolo Piva P., *I servizi alla persona*, Carocci, Roma, 2001.

Triani Pierpaolo, *Una comunità che educa*, in *Cittadini in crescita*, Rivista del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nuova serie, n. 4/2010.

Zagrebelsky G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992; intervista all'autore da parte di Piercarlo Pazé pubblicata nel numero 4/2010, della nuova serie di *Cittadini in Crescita*, del Centro Nazionale.

Riferimenti normativi generali.

- Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con Legge 27 maggio n. 176.
- Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, ratificata dall'Italia con Legge 20 marzo 2003 n. 77.
- Legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*;
- Legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.
- Legge 328 Legge 8 novembre 2000, n.328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.
- Legge 28 marzo 2001, n. 149 *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*.

Riferimenti normativi della Regione del Veneto.

- Legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*, pubblicata nel BUR n. 82/2002.
- Dgr 29 dicembre 2004 n. 4312, *Linee Guida 2005 per i servizi sociali e sociosanitari. La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto*.
- Dgr 13 giugno 2006 n. 1855 *Fondo regionale di intervento per l'infanzia e Adolescenza. Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale*;
- Dgr 31 luglio 2007 n. 2430 *Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende ULSS. per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2007. L.R 13.04.2001 n. 11, art. 133"*.
- Dgr 11 marzo 2008, n. 569 *Approvazione delle Linee Guida 2008 per la protezione e la tutela del minore*.
- Dgr 8 agosto 2008, n. 2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*.