

Introduzione

Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie

a. Le eredità culturali di una stagione e un lascito evocato come “ancoraggio”

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 ed organizzati. Vi sono stati, ad esempio, periodi di forte attenzione ed 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 ed 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.

È indubbio che a partire dalla seconda metà degli anni novanta si sia innescata nel nostro paese una forte attenzione verso la “scoperta” di un nuovo soggetto sociale, quali sono i bambini e i ragazzi, nonché verso le età del corso di vita dell’infanzia e dell’adolescenza. Si è, via via, reso evidente e legittimo considerare i bambini in quanto cittadini, soggetti che, pur all’interno di reti relazionali profonde come quelle familiari, non possono per questo diventare invisibili all’interno del welfare. I motivi di questa emersione sono diversi e non certo improvvisi. Nel contesto della presente riflessione vale la pena ricordare tra questi motivi l’importanza assunta dal decennale processo di discussione e di approvazione della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989 (CRC) e dal successivo processo di implementazione nei Paesi che l’hanno ratificata. Essa, come noto, ha avuto il merito di sancire in modo definitivo l’universalità dei bambini come soggetti e soprattutto come soggetti di diritto in forma non residuale rispetto agli adulti e ai genitori. Ma, come si ebbe a dire a suo tempo per frenare le aspettative e gli entusiasmi, le norme non sono delle “pozioni magiche”, non risolvono da sole i problemi dei bambini e delle loro famiglie. Costituiscono però una cornice importante che legittima e giustifica che i bambini siano a pieno titolo e allo stesso tempo “soggetti” e “oggetti” delle politiche di welfare. Una cornice sostenuta allo stesso tempo anche dall’affermazione, all’interno delle scienze sociali, di un processo di critica e di distacco dai filoni tradizionali di riflessione e di ricerca riguardanti soprattutto i bambini piccoli, i destinatari dei servizi socioeducativi per la prima infanzia. In queste discipline, seppur in tempi dissimili, è emerso sempre più un bambino diverso da quello proposto fino a poco tempo prima dai tradizionali approcci psicologici, pedagogici e sociologici. Un bambino sociale, inserito in contesti di vita quotidiana, capace di esprimere alcune dimensioni di relazione con gli altri già dai primi giorni di vita e in grado di sviluppare via via interazioni sempre più complesse insieme sia agli adulti sia ai pari.

Sono certamente questi ultimi gli assunti principali che stanno alla base dell’apertura della nuova stagione delle politiche per l’infanzia. Una stagione che ha visto in modo inusuale il coniugarsi di spinte innovative nell’ambito culturale e scientifico, in quello normativo e legislativo, in quello della regolazione e delle pratiche dei servizi rivolti all’infanzia. Diversi sono stati i bilanci di questa stagione e anche questo lavoro vi contribuisce. Mi si conceda affermare che questa particolare stagione, adottando forzatamente dei segnaposto legislativi, ha iniziato ad accendere finalmente i suoi colori primaverili con il varo della legge 285 del dicembre del 1997. Mi si conceda inoltre affermare che, sempre questa stagione, ha smorzato il suo slancio sulla soglia dei primi anni del nuovo decennio, lasciando molti elementi in eredità, raccolti e non. Molti sono stati nominalmente raccolti e rilanciati

dalla legge quadro 328 del 2000; altri sono stati rilanciati dalla legge 149 del 2001 come, in particolare, si avrà modo qui di leggere; altri ancora raccolti, seppur in modo eterogeneo e differenziato, da una nutrita e qualificata produzione normativa e legislativa svolta a livello regionale.

Vale la pena sottolineare alcuni degli aspetti culturali lasciati in eredità e raccolti in una stagione sicuramente meno intensa di un welfare segnato da altre priorità o da poche priorità, perché molti di essi saranno ripresi nei capitoli successivi dedicati al monitoraggio della legge 149/01.

Il primo è sicuramente da rintracciare nel *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. Un aspetto che richiama, come si indicava, il porre come legittimo, all'interno delle politiche di sviluppo del welfare, il tema della promozione delle opportunità di vita dei bambini e delle nuove generazioni e non solo quello della loro protezione e della loro tutela.

Un secondo aspetto riguarda la forte *sottolineatura dei caratteri sociali e relazionali del bambino e dei bambini*, della necessità di sostenere le loro relazioni significative, segnatamente quelle familiari, ma anche quelle sociali e tra i pari, dell'accompagnare le responsabilità genitoriali, del favorire le azioni di contrasto all'allontanamento dei bambini dalla propria famiglia per ragioni di deprivazione materiale e culturale e del sostegno alla famiglia di origine con azioni rivolte, nel caso, a favorire il ricongiungimento familiare.

Un terzo ed ultimo aspetto riguarda il *sistema dei servizi e il suo riorientamento verso gli obiettivi del benessere sociale*. In particolare, le esigenze di coordinamento e integrazione delle politiche e dei servizi ai diversi livelli di produzione del welfare – nazionale, regionale e locale – con particolare attenzione al tema della sussidiarietà. Si tratta dell'eredità più attesa, forse perché la più disattesa dopo decenni di immobilismo, di frammentazione e di disorganicità delle politiche nazionali e locali nel settore. Ma forse anche perché più legata al tema delle risorse economiche e professionali dedicate, suscettibili anche oggi di forti fluttuazioni, vista la loro sensibilità ai cambiamenti politici ed economici che intervengono nel tempo e nello spazio.

L'aspetto generale più convincente che emerge dall'attività di monitoraggio della legge 149/2001 in questi otto anni di attuazione e che qui viene introdotta, ha strettamente a che fare con parte di questo tacito lascito della stagione di un "welfare bambino" o, meglio, di un welfare che per la prima volta nel nostro Paese ha avuto un'impronta votata alla costruzione 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.

A volte, occorre riconoscerlo, questo richiamo sembra avere più intenti evocativi che fattuali; sembra nascere da un'esperienza di abbandono più che da un'eredità che ha favorito l'attivazione di nuovi processi. Ma a ben vedere queste distinzioni non mettono in discussione la continuità, seppur a livelli diversi di intensità, di una stagione di politiche propizia all'infanzia e anzi sembrano preconstituire le condizioni necessarie, anche se non sufficienti, di un ritorno naturalmente diverso, sperato, ma ancora ben lontano dal rendersi visibile all'orizzonte degli intervistati e degli esperti coinvolti in questo lavoro.

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 a occuparsi in modo anche innovativo di politiche per i bambini, dei loro diritti, 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 sono venuti meno e che, al pari di questa legge, costituivano un primo sistema organico di norme a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. O che non hanno mai preso corpo dopo la riforma del titolo V della Costituzione, come i Livelli essenziali delle

prestazioni in campo sociale, ma direi con maggiore convinzione dopo il venire meno della spinta propulsiva della stagione favorevole all'infanzia.

b. Il disegno del monitoraggio

Obiettivi principali del lavoro che qui si introduce sono la ricognizione e la comprensione delle pratiche di accoglienza che nell'ultimo decennio si sono realizzate, a livello locale e nazionale, in favore di bambini e ragazzi appartenenti a famiglie in difficoltà. Ciò, significativamente in relazione ai processi di attuazione della legge 149 in Italia e nelle diverse aree regionali.

Al di là dei contenuti da noi incontrati nel vasto lavoro di monitoraggio della legge, una parte dell'eredità a cui si accennava è stata raccolta anche nel metodo di progettazione e di costruzione della ricognizione che qui si presenta e di cui occorre dar conto. Essa nasce da un'intensa attività di confronto e di stretta collaborazione tra i rappresentanti dei due ministeri maggiormente coinvolti, i referenti delle Regioni e gli esperti, i quali per due anni hanno accompagnato e valutato i lavori di monitoraggio. È stato un lavoro lungo, che ha permesso una progressiva ridefinizione degli obiettivi e dei metodi utilizzati, che ha permesso, a volte non in modo indolore, una condivisione di linguaggi e saperi che spontaneamente non si producono mai. Che ha permesso infine la discussione e una riflessione condivisa dei contributi proposti nei diversi capitoli di questo lavoro.

La progettazione della presente ricognizione è stata segnata, anche se non in modo esclusivo, da una netta e forte attenzione alle intenzionalità regionali e alle pratiche locali, proprio in osservanza della titolarità degli interventi di protezione e cura dei bambini. Per raggiungere questo obiettivo si sono messe a disposizione, da parte ministeriale, risorse che hanno permesso la costruzione di un vasto e originale lavoro di individuazione, raccolta ed interpretazione di documenti, interviste e dati di pertinenza della legge.

Sono sei le principali azioni di indagine e di ricerca che sono state messe in campo, ciascuna caratterizzata da complessità e livelli di approfondimento diversi.

La prima ha cercato di sopperire alla mancanza di un sistema informativo adeguato sugli allontanamenti dei bambini dalla propria famiglia, un aspetto dell'eredità di cui si parlava, per ora niente affatto raccolto in questi anni. In stretta collaborazione con i referenti delle diverse Regioni si sono individuati dati e informazioni sui "fuori famiglia" e sui sistemi di raccolta adottati in ogni Regione, cosa che, da una parte ha permesso di stimare alcune caratteristiche importanti di questo fenomeno, dall'altra ha posto le basi per costruire un progetto di fattibilità di un possibile sistema informativo, le cui esigenze di attivazione sono evidenti a tutti gli attori coinvolti nel processo. È stato un lavoro prima attento alla condivisione tra le diverse esperienze regionali di un insieme minimo di informazioni raccogliibili sia sui collocamenti che sugli affidamenti familiari e poi di un lavoro lungo e paziente di raccolta delle informazioni così definite. I risultati ottenuti con questo metodo, come si potrà leggere nel capitolo I, non sono esenti da criticità e da carenze attribuibili alle evidenti diversità esistenti tra i diversi sistemi regionali di raccolta dei dati.

La seconda pista di ricerca, curata in modo particolare dai rappresentanti del Ministero della Giustizia, oltre a raccogliere, presentare e discutere i pochi dati che in questi anni hanno caratterizzato l'evolversi delle adozioni nazionali e internazionali, si è concretizzata in una originale ricognizione presso i tribunali per i minorenni e le procure della Repubblica presso gli stessi tribunali, rivolta a raccogliere pareri e valutazioni sull'applicazione della legge. Un lavoro anche questo che ha permesso di individuare nuovi e vecchi interrogativi sulla funzionalità e l'adeguatezza di alcuni dei vincoli posti dalla legge.

La terza pista si è concretizzata in una originale ricognizione delle leggi e degli atti amministrativi regionali in vigore al dicembre 2008 che toccano gli ambiti di pertinenza della 149. In assenza di un adeguato sistema informativo legislativo che renda conto in modo corrente della produzione regionale in tale ambito (anche questo un lascito raccolto solo in parte in questo caso dal Centro nazionale), si sono individuate e successivamente controllate nella pertinenza con i referenti delle Regioni di ben 309 leggi e delibere. Un lavoro certosino, a volte interminabile per la complessità e la varietà dei riferimenti, che ha permesso però di realizzare un primo quadro esaustivo delle diverse intenzionalità regionali nel dar corpo, direttamente e indirettamente, ai principi della legge 149/01.

La quarta pista di ricerca è stata la più complessa dal punto di vista dell'impegno e delle risorse messe in campo. Obiettivo era la raccolta delle rappresentazioni degli attori che maggiormente a livello locale si sono dedicati in questi anni all'attuazione della legge, in particolare dirigenti e funzionari regionali, garanti regionali per l'infanzia (dove costituiti e nominati), operatori dei servizi locali sia pubblici che del privato sociale. Uno sforzo che ha prodotto 198 interviste a operatori e responsabili di politiche, servizi e interventi nel campo della protezione e della tutela dei bambini. È la prima volta che si realizza nel nostro Paese uno sforzo così ampio, ma mirato, di ricognizione sull'attuazione di una legge nazionale rivolta ai bambini. Uno sforzo che ha prodotto una mole consistente di informazioni e valutazioni che sono state approfondite secondo quattro focus decisi in fase di progettazione: sotto il profilo della varietà e della pertinenza generale delle politiche regionali svolte sul lato del contrasto alla istituzionalizzazione dei bambini; secondo il profilo della relativa offerta formativa regionale; nell'ottica di valutare cambiamenti e nuovi orientamenti nelle relative attività istituzionali di vigilanza; nella rilevazione degli specifici interventi rivolti ai bambini stranieri.

La quinta azione di ricerca si è concentrata sull'analisi delle esperienze che secondo gli intervistati e nell'ottica di monitoraggio dell'impatto della legge sono da considerarsi più significative. Si sono così raccolti e analizzati materiali e documentazione di 90 esperienze locali distribuite in tutto il Paese e relative agli ambiti dell'adozione nazionale e internazionale, dell'affidamento familiare, del collocamento in comunità residenziali, degli interventi di contrasto all'allontanamento.

Infine, la sesta azione di monitoraggio si è concentrata nella raccolta di un numero ristretto, ma significativo, di interviste ai referenti dell'associazionismo nazionale di settore, utili a definire il clima in cui questi anni di protezione e di tutela dell'infanzia si sono sviluppati e caratterizzati.

I risultati, gli stimoli, le valutazioni e le rappresentazioni raccolte con queste azioni sono stati numerosi, diversificati, a volte contraddittori in seguito all'utilizzo da parte degli interlocutori di prospettive di analisi tra loro diverse. Sicuramente pieni di una ricchezza che potrebbe sostenere altre e successive riflessioni oltre a quella qui presentata.

In questa occasione, la prima a realizzare uno sforzo di ricognizione e raccolta di documentazione e informazioni così ampio, si è scelto di proporre un'analisi generalmente più orientata alla descrizione che all'interpretazione. Non che quest'ultima manchi (concentrata soprattutto nei capitoli dedicati ai focus tematici), ma il lavoro risente di un primo tentativo di dar ragione di un approccio volutamente ampio, che voleva rispondere a un'esigenza più istituzionale, ma anche in parte scientifica.

Scopo di questa introduzione è di riprendere il senso degli obiettivi originari e di ripercorrerli all'interno del lavoro di analisi svolto. Di far emergere le peculiarità di un percorso di sviluppo delle politiche di protezione e tutela dei bambini che hanno caratterizzato il nostro paese negli ultimi dieci anni e di riproporre in modo possibilmente coerente soddisfazioni, interrogativi ed obiettivi, se non richieste, che rivalizzino e attualizzino almeno in parte gli elementi di una eredità che quasi tutti coloro che lavorano nelle politiche per i bambini dichiarano di non abbandonare. Almeno quelle parti del lascito che si possono ricondurre alla pertinenza e all'attuazione di una legge, la 149/2001, come detto legge tra pari, ma non certo capace da sola di sostenere il governo e il rilancio di una stagione caratterizzata da un debole "welfare bambino".

c. Una cornice nazionale debole, molte cornici regionali

A volte si conquista un'eredità o parte di essa perché si diventa orfani. E questo è sicuramente il caso della "149". Nata l'indomani sia di una legge significativa che voleva fondare il sistema integrato dei servizi, sia di una riforma costituzionale che di fatto limitava in modo sostanziale la portata di questo cambiamento fortemente atteso, la 149 è rimasta "senza porto". Ma paradossalmente una legge – al di là delle diverse posizioni critiche o di soddisfazione espresse dai diversi attori coinvolti – considerata un punto di riferimento essenziale per tutto l'arco del decennio, un ancoraggio a cui aggrapparsi in tempi di incertezza, da evocare in assenza di altri riferimenti, da "affliggere" con richieste di sostegno e di ripartenza delle politiche che solo altri strumenti, esterni alla legge stessa, potevano e possono garantire. L'esigibilità dei diritti di cittadinanza, subordinata alle disponibilità economiche dei titolari dei servizi all'infanzia, la mancata definizione dei livelli essenziali delle

prestazioni in campo sociale, il varo di un debole Piano nazionale d'azione per l'infanzia e la mancata elaborazione di quello successivo al 2004, hanno solo in parte a che vedere con il contenuto della 149 e con i richiami alla sua attuazione, mentre hanno molto a che vedere con la cornice e la forza, la debolezza si dovrebbe dire, in cui e con cui la sua implementazione ha potuto dipanarsi nel corso degli ultimi anni.

Così il suo mandato è rimasto meno promettente di quanto poteva essere, un "totem" da celebrare, a volte da dissacrare per mantenere comunque la preziosa ma purtroppo blanda coesione di un popolo di operatori adulti che, come hanno rivelato le interviste condotte con tutti gli attori, fonda il suo lavoro sul riconoscimento della soggettività dei bambini e soprattutto, così come la legge vuole, sul diritto di ogni bambino alla famiglia e più in generale sul diritto ad avere relazioni significative con cui costruire la propria originale biografia di bambina o bambino fatta di esperienze di vita quotidiana.

In questo quadro di profonda incertezza e di mancanza di un'unica cornice di riferimento sono proliferate le cornici a livello regionale: molte di queste sono interessanti, complesse, innovative, basate su una forte intenzionalità rivolta a tutte le fasi delle politiche di contrasto alla istituzionalizzazione dei bambini; altre sono meno sistematiche e più orientate a rispondere a specifiche problematiche. Il risultato è un panorama regionale molto differenziato e disomogeneo nella quantità degli aspetti normati, ma anche nella qualità. La certosina ricognizione normativa, testimoniata nel III capitolo, 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 bambini.

Per certi versi questa diversificazione non può essere considerata una particolarità delle politiche di protezione dell'infanzia, visto che appare un tratto tipico del nostro paese sia prima che dopo l'approvazione della riforma costituzionale del titolo V su diverse dimensioni del welfare. Non poteva essere qui altrimenti, ma non può essere preso come un dato scontato il cui superamento, nel rispetto delle differenze e delle specificità, può essere abbandonato. Certo, questo particolare processo di sviluppo dei diversi sistemi regionali di protezione e tutela non ha potuto usufruire nemmeno di un processo di accompagnamento a livello nazionale o se si vuole interregionale, viste le nuove competenze nella titolarità, nei termini in cui si erano caratterizzati i percorsi della legge 285/1997, ma anche della 476 del 1998 dedicata all'adozione internazionale, sostenuti a loro tempo da un'intensa collaborazione tra centro e periferia. Tale collaborazione aveva portato alla creazione nei primi anni di una specifica assistenza tecnica a tutte le Regioni sull'applicazione della 285, alla redazione e diffusione di manuali accompagnatori e di progettazione, a più tornate formative nazionali e interregionali, alla valorizzazione delle buone pratiche.

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 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. Un presidio non certamente esente da difetti propri e da limiti da ricondurre anche alla presente, lunghissima fase di transizione istituzionale.

Come detto, i modelli regolativi attuati dalle Regioni testimoniano un impegno diffuso, si potrebbe aggiungere ingente, vista la quantità degli atti prodotti e analizzati nel capitolo III. Allo stato della presente analisi della documentazione raccolta non è possibile disegnare dei macropercorsi che le diverse realtà regionali hanno adottato per arrivare al panorama delle opportunità odierne. Questo rimane uno degli obiettivi aperti che deve essere raggiunto con un successivo lavoro più interpretativo e meno descrittivo di quello, pur necessario, qui presentato.

È possibile però individuare alcune tendenze significative, peraltro circoscritte, di questi modelli regolativi regionali. La prima è segnata da un impegno normativo consistente da parte di alcune amministrazioni regionali che hanno accolto la sfida della CRC di "prendere sul serio i diritti dei bambini". Sono due le direzioni intraprese su questo versante. La prima riguarda l'istituzione del Garante regionale dell'infanzia e la seconda è il varo di una legge organica sulle politiche di welfare dedicate ai bambini e agli adolescenti. Il primo obiettivo si è realizzato in forma più ampia del secondo, forse più impegnativo sul versante organizzativo dei servizi (si pensi alla creazione di nuovi e originali servizi locali e regionali dedicati all'adozione) e sulle ricadute che comporta sulla disponibilità di risorse, ma entrambi hanno il merito di ribadire la legittimità di un investimento sull'infanzia contemporaneamente di tipo promozionale, di protezione e di tutela. L'interpretazione,

in alcune esperienze territoriali, delle funzioni di garanzia ha permesso l'avvio di un confronto originale e fruttuoso tra i diversi attori del welfare, ha permesso la reinterpretazione e la creazione di nuove regole e procedure, ha permesso di innovare il quadro dei riferimenti culturali e professionali del lavoro di cura dei bambini. Allo stesso tempo le esperienze di leggi organiche hanno permesso, almeno in un caso – da osservare nella sua evoluzione –, di definire a livello regionale una cornice di investimenti, organizzazione, competenze e interventi che disegna nuove forme di collaborazione tra servizi e che affronta in modo convincente il tema della formazione continua degli operatori, del sostegno all'esercizio delle loro responsabilità nel "governo" degli interventi sociali territoriali, nelle loro responsabilità sociali e giuridiche.

La seconda tendenza è riscontrabile nell'utilizzo di strumenti di indirizzo e di regolazione del sistema dei servizi quali linee guida, linee di indirizzo, regolamenti che, se pur assunti negli atti normativi, si collocano in una dimensione intermedia tra la normativa intesa in senso stretto e l'operatività. Queste hanno l'obiettivo di puntare sui contenuti e sulle procedure esplicitando, definendo, codificando e formalizzando linguaggi, pratiche, relazioni tra sistemi istituzionali diversi, soprattutto tra quelli sociali e giudiziari, giudicati dagli operatori locali sempre al limite della conflittualità aperta, ma anche tra quelli sociali e sociosanitari. Si tratta di esperienze quasi sempre costruite in forma partecipativa tra tutti i protagonisti del welfare, compresi i rappresentanti del privato sociale e della giustizia minorile. Documenti di orientamento che hanno anche lo scopo di rafforzare una cultura delle politiche e del lavoro sociale di cura all'infanzia. Dimensione questa che spesso corre il rischio di essere marginalizzata da altri saperi tradizionali ben più robusti e di forte impronta burocratica con cui, proprio per questa minorità, non riesce spesso a entrare in un dialogo di confronto foriero di mutamenti e di ricerca di nuovi equilibri adeguati al cambiamento sociale e culturale del vivere quotidiano.

In questo utilizzo mi sembra si possa individuare un'altra particolarità, cioè un ricorso sempre più consapevole e vincolante degli strumenti legati alla progettazione personalizzata ("progetto quadro" e "Pei") e alle forme di valutazione e monitoraggio degli interventi. Questioni queste che a livello generale non hanno fatto passi in avanti, risentendo in modo evidente dell'assenza di una cornice nazionale alle politiche di protezione e tutela.

Per questo diventa importante sottolineare un'altra tendenza emersa dai lavori, cioè la delicatezza e la problematicità dei rapporti tra l'ambito dedicato al lavoro di cura e quello dedicato alla tutela giuridica. In alcuni casi emerge ormai una richiesta di maggiore centralità dei servizi in certe procedure e una parziale degiurisdizionalizzazione di alcune attività nell'ottica di una maggiore consapevolezza del ruolo, delle prassi, della conoscenza e degli strumenti delle professioni non giuridiche, soprattutto del servizio sociale e dell'educativa professionale. Sono queste, ad esempio, le richieste segnalate in verità anche in sede di elaborazione e riflessione dell'Osservatorio nazionale infanzia, di un maggior coinvolgimento dei servizi in alcune procedure di adozione nazionale (l'accoglienza delle dichiarazioni di disponibilità delle coppie) e di riduzione della tutela giuridica nella valutazione e dichiarazione di idoneità dei coniugi disponibili all'adozione internazionale.

Direzioni che si rafforzano nella richiesta di maggiore centralità dei servizi nell'assunzione di responsabilità nel lavoro di cura nelle situazioni di "beneficenza", cioè in quei casi di criticità delle situazioni dei bambini e della loro famiglia in cui la legge non richiede la segnalazione obbligatoria all'autorità giudiziaria, ma non per questo l'azione di cura va evitata. Contemporaneamente emerge l'esigenza che ci sia una maggiore attenzione alle situazioni di "legalità", in cui la segnalazione alla magistratura è obbligatoria. In particolare, alle situazioni di emergenza in cui il ricorso dei servizi agli allontanamenti d'urgenza richiama, sia nei contenuti che nelle modalità, la necessità di un maggiore coinvolgimento e controllo da parte dell'autorità giudiziaria e l'apertura di una riflessione condivisa sulle procedure, in modo che queste pratiche siano attuate in modo uniforme sul territorio nazionale.

Questioni e spazi aperti che la distinzione dell'azione di protezione e di cura dei servizi dalla tutela giurisdizionale dei diritti, a seguito delle modifiche dell'ordinamento giuridico intervenute nel decennio, ha contribuito a dilatare e in cui le prassi e le esperienze di relazione faticano a consolidarsi e a crescere. Un nodo cruciale per il benessere dei bambini molte volte costretti in uno stato di perenne attesa che richiama l'urgenza e la necessità dell'avvio e del consolidamento di un confronto diffuso, costruttivo, ma anche serrato tra i diversi attori su questi temi. Si vedano per questo anche le riflessioni contenute nel capitolo VI dedicato alle condizioni dello sviluppo dei sistemi di vigilanza, da considerare come "occasione di crescita per tutto il sistema dei servizi" nel rispetto delle specifiche

competenze sostenute da adeguati sistemi informativi e altrettanto adeguate azioni di monitoraggio dei servizi.

d. Un aumento del numero degli allontanamenti su cui riflettere

Questi cambiamenti intervenuti sia a livelli normativi che di strutturazione dei servizi, nonché quelli culturali richiamati in apertura appaiono in diretta relazione con i mutamenti intervenuti nelle dimensioni quantitative degli allontanamenti dei bambini dalla propria famiglia. Ma, quasi paradossalmente per un osservatore esterno, in termini inversi rispetto a quanto ci si poteva aspettare da un'interpretazione univoca della 149. Infatti, come si avrà modo di vedere nel capitolo di apertura, in questo decennio i bambini lontani dai loro genitori e inseriti in affido o collocati in comunità residenziali sono cresciuti in modo rilevante, passando dai circa 25mila bambini e ragazzi di fine anni novanta ai circa 32mila di fine 2007. Un incremento degli accolti di circa il 28%.

A prima vista una forte battuta di arresto per una legge che poneva tra i suoi obiettivi dichiarati il contrasto alle forme di allontanamento dei bambini dai propri genitori, la forte riduzione del numero di bambini in comunità e l'inserimento in una nuova e definitiva famiglia per i bambini abbandonati. In verità, l'aumento in questi anni dei ricorsi alle pratiche di allontanamento da parte dei servizi non è risolvibile in un lapidario giudizio sull'inefficacia delle politiche di protezione e di sostegno alle responsabilità e relazioni familiari o, ancor più, sul ricorso (sulla richiesta all'autorità giudiziaria), oggi superficiale e immotivato, all'allontanamento da parte dei servizi sociali. Non si potranno mai comprendere in modo compiuto gli elementi che hanno permesso questo sensibile aumento nel tempo recente, dopo anni in cui il numero degli allontanamenti sgretolava in modo vertiginoso l'apice dei 250mila bambini ospitati in strutture residenziali (in verità anche educative e non solo socioassistenziali), registrati nel 1962.

Il fenomeno richiama aspetti di diversa natura, che meriterebbero altre e successive azioni di approfondimento. Il primo di questi aspetti è sicuramente da ricercare sul *piano culturale*, cioè nei cambiamenti che hanno interessato in modo profondo, a partire dal 1996/97, le idee, le convinzioni e le culture che gli adulti hanno circa i bambini, l'infanzia e i loro diritti. Come si sosteneva in sede di apertura, è indubbio che si sia assistito in questo ultimo decennio a un innalzamento dei livelli di attenzione per l'infanzia, sia nel senso comune che nelle sfere pubbliche più specializzate. Un'attenzione che, come sottolineano diversi osservatori, ha portato a considerare e valorizzare la qualità delle relazioni e dei legami familiari in cui i bambini sono quotidianamente immersi. Rendendo quindi evidente, sul piano delle idee, uno spazio di riflessione e di azione all'interno del welfare segnato da una forte ambivalenza tesa, da una parte, a sostenere i legami familiari caratterizzati da forte instabilità e, dall'altra a crearne temporaneamente di nuovi, non sostitutivi dei primi, che possano accompagnare sia il bambino che i suoi familiari fuori dalle situazioni di difficoltà che hanno reso necessario 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". Non a caso, come si sottolinea nel capitolo IV di questo lavoro, diversi dirigenti regionali e locali, sia dei servizi pubblici che del privato sociale, evidenziano proprio il tentativo di coniugare in questi 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. Un obiettivo che passa sempre di più, nella consapevolezza degli operatori del settore, attraverso politiche di "attivazione" delle relazioni in famiglia e tra famiglie.

Questo aumento di sensibilità verso le condizioni relazionali e di crescita dei bambini si è accompagnato a 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. Si tratta di un'osservazione fatta in assenza di informazioni quantitative, ma che credo poco opinabile, se si raffrontassero, su scala locale, i servizi degli anni novanta con quelli presenti in questa prima decade del nuovo secolo.

I due fenomeni, strettamente intrecciati, hanno permesso di rendere visibili e di far emergere situazioni di forti difficoltà familiari e di pregiudizio dei bambini e dei ragazzi che in precedenza non venivano semplicemente considerate proprio in virtù dell'eccessiva debolezza che caratterizzava i servizi di welfare per i bambini, fossero essi pubblici e del privato sociale. 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. Una soglia che, in effetti, pare ancora molto lontana dagli alti livelli degli allontanamenti dei bambini dalla loro famiglia registrati in altri paesi occidentali, europei extraeuropei. Non è certo una consolazione o una foglia di fico per evitare ulteriori riflessioni e interrogativi, ma un elemento da raccogliere per capire quanto questo aumento sia *anche* da ricondurre a una maggiore capacità dei servizi locali nell'intercettare e affrontare le forme più evidenti e compromettenti di disagio familiare.

Un terzo elemento che in parte ha contribuito, almeno a non contrastare questo aumento degli allontanamenti, emerge in modo prepotente dall'analisi delle interviste e del materiale raccolto presentato in questo volume. Si tratta della *debolezza dello sviluppo delle politiche e degli strumenti di prevenzione* fino ad ora messi in campo in sede locale per contrastare l'allontanamento dei bambini dalla loro famiglia, così come richiedeva esplicitamente la 149. Non che non vi siano esperienze in tal senso sparse in tutto il paese, come si è opportunamente evidenziato; che in alcuni territori ci siano esperienze più mature che in altri, come si è rilevato; che questo aspetto sia la frontiera d'impegno in cui si stanno proiettando tutti i servizi locali, come più volte ribadito. Dalla gran parte degli interlocutori intervistati in questo sforzo di ricognizione, è riconosciuto che lo sviluppo di attenzione e di strumenti innovativi nella fase di valutazione della situazione pregiudizievole per evitare l'allontanamento e garantire la "continuità degli affetti" non sia stato fino ad ora adeguato. O meglio, l'attenzione e le capacità innovative degli operatori dei servizi si sono concentrate sulle fasi che seguono la decisione dell'allontanamento. Lo sviluppo delle diverse forme di affidamento, l'aumento dell'affidamento 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. Problematiche che nel tempo non si sono rivelate facili da affrontare, ma la cui marginalizzazione forzata ha impedito di riversare parte dell'aumento delle prese in carico dei bambini e delle loro famiglie in gravi difficoltà in interventi che potessero escludere l'allontanamento.

Non che negli anni novanta, a confronto dell'attuale decennio, il contrasto alla separazione si sia praticato in forma diffusa e che quindi si sia meno praticato l'allontanamento, tutt'altro. Probabilmente molte situazioni pregiudizievoli venivano ignorate. Ma 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 con risorse adeguate. Molte esperienze, seppur non largamente diffuse, si sono ormai affermate e non raccontano solo di nuovi e importanti strumenti, come la diversificazione delle forme di affidamento e di quelle delle comunità o dell'intervento domiciliare, ma di nuovi e possibili coinvolgimenti delle reti di prossimità sociale, come le reti di famiglie solidali, le famiglie accoglienti e l'associazionismo familiare.

Allo stesso tempo il contenimento del numero degli allontanamenti non è una sfida che si può affrontare semplicemente in conseguenza al venir meno delle risorse economiche disponibili per i servizi di welfare. Questo è un aspetto importante, decisivo per gli anni a venire, ma non certo in linea con la 149 o a essa imputabile. Le difficoltà di attuare gli interventi previsti dagli operatori dei servizi, necessari ad affrontare le situazioni pregiudizievoli, in seguito alle scarse disponibilità economiche dell'assessorato comunale di competenza, sono ben raccontate nelle interviste e queste vanno poste all'evidenza degli amministratori politici ai diversi livelli di governo.

e. Non può bastare “allontanare bene”

I dati quantitativi raccolti, pur nella loro precarietà, rivelano ancora diverse cose sul fenomeno dell'allontanamento, situazioni che segnano alcuni risultati acquisiti, altre invece che ripropongono quesiti irrisolti, la cui risoluzione non si può pensare di rinviare ancora nel tempo.

Il primo elemento da ricordare è il raggiungimento dell'obiettivo della chiusura degli istituti socio assistenziali, che a fine 2000 ospitavano ancora 7.575 bambini e ragazzi. Un obiettivo, nonostante gli entusiasmi iniziali, raggiunto in modo sofferto, a volte tortuoso, per alcuni versi ambiguo, viste le declinazioni avute in particolari aree del Paese, arrivato non in anticipo – come molti auspicavano – rispetto alla scadenza di fine 2006 indicata dalla legge, ma che non va dimenticato. Nonostante lacune in alcuni processi di riconversione di queste grandi strutture, suddivisioni solo formali in piccole comunità, sparute esperienze locali che tendono ancora a resistere in virtù di improbabili situazioni di emergenza, l'obiettivo può dirsi formalmente compiuto e le mete del contrasto all'istituzionalizzazione rimesse a un passo successivo di difficoltà. L'aumento quindi del numero di allontanamenti non si è affatto rovesciato in un ricorso o in una rivitalizzazione degli istituti o ancora in un rinvio della loro chiusura formale.

L'aumento del numero degli allontanamenti qui considerato si è invece realizzato attraverso lo strumento che la legge individua come preferenziale e che, almeno fino alla fine degli anni novanta, appariva in forte stallo e incapace di rispondere alle aspettative in esso riposte dagli innovatori dell'accoglienza dei bambini: dal 1999 il ricorso agli affidamenti familiari è aumentato del 65% e ha superato la sua storica minorità rispetto ai collocamenti (ora) in comunità. Una situazione questa che appare per certi versi poco conosciuta anche dagli stessi operatori, i quali lamentano ancora, seppur a ragione, questa minorità oppure l'indisponibilità delle famiglie all'esperienza dell'affido. Uno strabismo probabilmente dovuto alla crescita, ma più probabilmente legato al mancato superamento di alcune criticità che le testimonianze raccolte, ma anche i pochi dati disponibili, aiutano a intravedere.

Una tale rappresentazione del fenomeno appare in parte legata alla sensazione diffusa del venir meno di un obiettivo che da sempre, forse in modo improprio, si è legato ai fattori di successo dell'affidamento familiare, cioè della forte e parallela riduzione del numero dei collocamenti in comunità. I dati sul collocamento considerati in prima battuta sembrano dire proprio della loro capacità di resistenza nel tempo, visto che nel decennio rimangono sostanzialmente stabili, ma non è affatto così. La loro stabilità è dovuta essenzialmente a un riorientamento della loro funzione socioassistenziale ed educativa ora diretta in parte sensibile verso i ragazzi stranieri, soprattutto i cosiddetti minori stranieri non accompagnati. Oggi, un accolto su tre in comunità è di origine straniera e spesso si tratta di un adolescente straniero non accompagnato (si vedano per questo le riflessioni avanzate nel capitolo VII). Oggi, in alcune Regioni del Nord dove si concentra il transito o la vita di questi ragazzi, la maggioranza dei collocati nelle comunità è composta da ragazzi stranieri molto lontani dalla loro famiglia. Se le comunità socioassistenziali non avessero avuto questo riorientamento, che peraltro pone nuovi e diversi interrogativi sull'accoglienza degli stranieri nel nostro Paese e sull'attuale adeguatezza delle comunità come luoghi di tale accoglienza, il numero dei collocamenti avrebbe presentato una flessione di circa 2.600 accolti sui 15.600 rilevati a fine 2007.

Ciò in parte fa cambiare natura alle considerazioni generali che i dati sugli inserimenti familiari e sui collocamenti suggerivano; essi offrono una ragione in più per puntare, come molti sostengono da tempo, alla differenziazione dell'offerta di accoglienza locale e alla personalizzazione delle esigenze e dei percorsi dei bambini e ragazzi accolti, stranieri compresi. Compresa le comunità nelle diverse configurazioni.

La pressoché definitiva scomparsa degli istituti e la pur progressiva affermazione dell'affidamento familiare come strumento privilegiato nelle pratiche di allontanamento, all'interno di una altrettanto progressiva diversificazione delle modalità di accoglienza locale, sono due elementi importanti che vanno sottolineati.

Nonostante ciò, le poche informazioni quantitative a nostra disposizione presentate nel capitolo I, sollevano almeno tre criticità che confermano alcune preoccupazioni riscontrate nelle interviste.

La prima è relativa alle accoglienze dei bambini piccoli per i quali la legge prescrive l'affidamento familiare. Nei sistemi informativi delle 13 Regioni e Province autonome che sono in grado di restituire questa informazione risulta che una parte dell'accoglienza, residuale in termini percentuali,

ma significativa in termini assoluti, è riservata ai bambini piccolissimi, con meno di due anni e ai bambini fino ai cinque anni. In particolare, prendendo in considerazione tutti i bambini fino ai cinque anni presenti a fine dicembre 2007 nel sistema dell'accoglienza, si ha che circa il 60% di questi è collocato in comunità. E, come si nota nelle tabelle pubblicate, si tratta della fetta di popolazione degli accolti che presenta la percentuale più alta di ricorso alle comunità. Un dato che sollecita approfondimenti, visto il contemporaneo espandersi del ricorso all'affidamento familiare. Potrebbero essere tutte accoglienze in comunità "strettamente" di tipo familiare, spesso dal punto di vista sostanziale non molto diverse dall'affidamento familiare, ma sarebbe utile poter verificare questa considerazione per evitare un aggiramento dei diritti di questi bambini.

La seconda osservazione, ancora riferita all'età, è la forte presenza di ragazzi e ragazze verso la maggiore età e in uscita quindi dal sistema di protezione. Un tema anche questo che solleva molti interrogativi sulle condizioni e sulle modalità di uscita da questo percorso, sull'esistenza di un progetto di ricongiungimento con la propria famiglia, che non sia solamente un esito forzato oppure un ulteriore abbandono.

La terza evidenza suggerita dai dati ha invece a che vedere con la durata degli allontanamenti che oggi, sostanzialmente come dieci anni fa, sono segnati da lunghe permanenze in famiglia e nelle comunità, ben oltre i limiti di "eccezionalità" che la legge indica. Alla data della rilevazione, il 57% circa dei bambini e dei ragazzi è presente da oltre due anni nelle famiglie affidatarie, circa il 37% da oltre 4 anni. Non si hanno informazioni sulla durata dei collocamenti in comunità, ma i pochissimi sistemi informativi regionali che permettono questa osservazione, confermano la presenza significativa delle lunghe permanenze anche tra i ragazzi ospiti nelle strutture residenziali. Vista la permanenza nel tempo di questo elemento, esso si presenta non tanto come una dimensione residuale dell'accoglienza, bensì come un tratto strutturale, "intimo" del sistema di accoglienza costruito in questi decenni nel nostro Paese. Non si hanno approfondimenti di ricerca su questo tema se non altre, poche, evidenze empiriche che confermano la natura strutturale di questo tratto: nel Veneto, le operatrici e gli operatori che nel 2007 hanno realizzato nuovi affidi familiari, dichiarano nella grande maggioranza dei casi che l'affido promosso durerà probabilmente, in base alle valutazioni presenti nei progetti personalizzati, più di due anni.

Una dimensione strutturale che la legge non ha saputo cogliere, che ha sollevato dibattiti che in parte hanno contribuito a sollecitare esperienze locali, però ancora non del tutto condivise e soprattutto regolate a livello nazionale. Una dimensione trascurata che, si crede, non sia segnata da situazioni di abbandono dei bambini e dei ragazzi, altrimenti non si dovrebbe che invocare il ricorso all'adozione. Ma la questione meriterebbe analisi di ricerca campionarie interessanti le varie aree regionali. Si crede invece che queste lunghe permanenze facciano riferimento a situazioni nelle quali la famiglia di origine esiste ed è presente, ma che per ragioni precise e individuate non è in grado di esercitare in modo sufficientemente adeguato le proprie responsabilità genitoriali e familiari.

Una carenza dovuta sia alle difficoltà che ancora oggi incontrano i servizi locali a realizzare interventi diffusi di sostegno alla genitorialità delle famiglie di origine – aspetto, è bene ribadirlo, emerso in modo chiaro dalle ricognizioni effettuate e presentate in questa pubblicazione – sia alla presenza di situazioni in cui i legami familiari non riescono a uscire dalla condizione di grave difficoltà nonostante l'accompagnamento dei servizi locali di protezione e tutela. In entrambi i casi 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.

Per questo motivo occorre rilanciare l'attenzione e l'azione verso tre diversi, ma complementari, obiettivi. Il primo è il rilancio delle azioni dei servizi locali miranti al ricongiungimento familiare con opportune attività di sostegno al recupero delle responsabilità familiari e la costruzione delle condizioni e delle risorse perché i servizi possano operare in questa direzione. In tal senso vanno apprese e comunicate alcune lezioni derivate da quelle poche esperienze regionali e locali che, come abbiamo rilevato: hanno saputo mettere in campo interventi preventivi e promozionali di sostegno alle situazioni familiari a "rischio di pregiudizio"; hanno dato spazio e riconoscimento alle misure di sostegno alle famiglie di origine; hanno creato un sistema articolato di proposte di accoglienza concepito per individuare percorsi differenziati per affrontare le diverse situazioni "pregiudiziali"; hanno infine elaborato, in collaborazione con i diversi attori della protezione e della tutela (servizi regionali, autorità giudiziaria, servizi sociali e sociosanitari locali, privato sociale e associazionismo) dei riferimenti normativi regionali e degli orientamenti in cui sviluppare i percorsi dell'accoglienza,

anche nel confronto tra i diversi linguaggi e le diverse pratiche proprie degli operatori dei servizi sociali e sociosanitari e dei servizi della giustizia.

Citando un passaggio conciso ma chiaro del capitolo V dedicato alle attività formative, occorre che le culture e pratiche dei servizi, centrate in questi anni ad “allontanare bene”, si concentrino con lo stesso impegno a evitare gli allontanamenti, rinforzando il nucleo di origine e soprattutto i legami familiari e quelli a corto raggio: parentali, amicali, vicinali e territoriali.

Il secondo obiettivo è la realizzazione a livello nazionale di un contesto meno frammentato, di una cornice culturale e di orientamenti in cui si possano condividere appunto, tra i diversi soggetti istituzionali e tra i servizi e gli operatori di diverse aree del paese, un linguaggio, strumenti e procedure utili al lavoro quotidiano e alla verifica del rispetto dei diritti dei bambini e del loro diritto ad avere una famiglia, esperienze e lezioni apprese.

Il terzo obiettivo non può che consistere in una modifica del dettato normativo oggi centrato esclusivamente sulla temporaneità dell'affidamento e del collocamento, prevedendo declinazioni diverse attuate anche con strumenti che possano derivare dalla valutazione delle esperienze “solitarie” in corso in diverse aree del paese e tenendo conto degli elementi propositivi del dibattito che in questi anni si è sviluppato intorno alle tematiche delle lunghe permanenze.

f. 470 milioni di euro annui di spesa e sistemi informativi all'anno zero

L'insieme dei bambini soggetti a un allontanamento è composto non soltanto dai 32mila registrati a fine dicembre 2007, che restituiscono solo un'istantanea del fenomeno. Questo in effetti coinvolge molti più bambini e ragazzi che possono rimanere anche per meno di un anno in affidamento o in comunità.

Non abbiamo dati che ci possano permettere anche solo una stima corretta dell'entità complessiva di questo fenomeno e alcune sue caratteristiche, la cui conoscenza contribuirebbe a poter fronteggiare con una maggiore possibilità di rispetto i diritti dei bambini coinvolti. Da alcuni sistemi informativi regionali che raccolgono sistematicamente queste informazioni possiamo ipotizzare che esistano almeno 1,8 bambini per ogni accoglienza, familiare o comunitaria, presente a fine dicembre del 2007, per un totale complessivo – se così fosse per l'intero territorio nazionale – di circa 57mila bambini e ragazzi. Una popolazione considerevole.

Considerevole almeno quanto la popolazione di genitori che aspettano il loro rientro. Ma anche su questo non si può che registrare un'incredibile assenza di informazioni per la gran parte delle situazioni. Sempre da alcuni, pochi, sistemi informativi regionali si rileva che questi bambini e ragazzi hanno nella gran parte una loro famiglia, dei genitori con cui periodicamente si incontrano ma che non sappiamo se poi, una volta usciti dalla comunità o dall'affido, con loro si sono riuniti o si potranno riunificare. Quanti di questi bambini sono invece effettivamente abbandonati e si potrebbe sostenere con forza la loro definitiva acquisizione di una propria, nuova, famiglia?

Un Paese “strano” il nostro. Secondo le rilevazioni Istat, la sola spesa sociale dei comuni del 2006 riconducibile all'esercizio dell'affidamento familiare e dei collocamenti in comunità assommava a circa 470 milioni di euro e nessuna iniziativa sistematica è stata mai messa in campo a livello nazionale e in forma concordata con le Regioni e gli enti locali per avere un riscontro dei processi di esito di questi investimenti e dei lavori di cura che hanno sostenuto; quanto di questo lavoro di cura concorra a favorire il ricongiungimento dei bambini alla loro famiglia, oppure assicuri loro una nuova famiglia o quanto di questi interventi abbia permesso alle famiglie di origine e ai loro figli di uscire dal vortice di esclusione sociale in cui erano inserite. Interrogativi non certo semplici, ma appare qui fin troppo facile aggiungere che un primo passo, del tutto fattibile, potrebbe essere ricercato nella costruzione di un sistema informativo che restituisse in forma certa e periodica le informazioni di base e descrittive di questi processi di cura.

Così come ancora non è attiva la banca dati dei minori adottabili, prevista in modo esplicito dalla legge, anche se dalle verifiche fin qui fatte sembra finalmente ormai in dirittura d'arrivo.

Eppure l'esistenza e la disponibilità dei dati costituiscono, insieme ad altri, un potente strumento di riflessività degli operatori e dei decisori politici. Parte delle incertezze culturali rilevate durante le interviste, in alcuni casi delle poche ma taglienti certezze registrate in alcuni commenti, pensiamo

possano anche derivare proprio dalla mancanza di dati e informazioni sicure e dettagliate a cui fare riferimento, su cui costruire parte della formazione e di nuove politiche. Per questo val la pena spendere dell'impegno istituzionale anche su questo versante.

g. Le esigenze di ripartire stabilendo una nuova cornice, reinvestendo risorse e affrontando le criticità emerse

Ripartire dalle storie dei bambini e dalle loro famiglie, riprendere in mano la consapevolezza che l'obiettivo principale è il sostegno alla creazione di relazioni familiari e all'esercizio di responsabilità genitoriali sufficientemente adeguate appare il richiamo generale emerso dalla ricognizione su quasi un decennio di politiche e interventi per la protezione e la tutela dei bambini con famiglie in situazione di grave difficoltà. Un richiamo solo apparentemente di tipo generale e che rimette in campo da un lato la centralità del bambino e dei suoi diritti, ma dall'altro, il diritto al sostegno delle famiglie coinvolte. Della famiglia di origine a essere sostenuta nell'evitare un allontanamento del proprio figlio oppure nel creare le condizioni del ricongiungimento, nel caso sia stato deciso un allontanamento temporaneo; della famiglia e delle comunità accoglienti per sostenere i percorsi e le relazioni familiari e sociali dei bambini; delle nuove famiglie adottive nei casi in cui l'allontanamento sia definitivo.

Su questi nodi di base si innestano diversi altri aspetti, altrettanto cruciali, che il rilancio delle politiche di cura e di accoglienza dei bambini e delle loro famiglie non può che tener presenti dopo le lezioni apprese da quasi un decennio dall'approvazione della 149 e dal cambiamento costituzionale. Tra i vari temi proposti in questa introduzione ai lavori vanno riprese le questioni connesse allo sviluppo dei servizi locali di cura e di protezione. La riduzione degli allontanamenti dei bambini dalle loro famiglie non può passare dalla cruna dell'ago della mancanza di risorse destinate alle politiche di settore ormai evidente nelle sue forme più dirette: carenza di personale dei servizi sociali pubblici locali, alti livelli di ricambio dovuto ai contratti di lavoro temporanei nei servizi del privato sociale, ma anche in quelli pubblici; mancanza di fondi dei comuni, titolari dei servizi, le cui disponibilità sono sensibili anche solo ai costi di una sola presa in carico in più del dovuto, soprattutto dei ragazzi stranieri non accompagnati. La riduzione delle prese in carico e degli allontanamenti non può passare da una riduzione di attenzione dei diritti dei bambini, ma anche di quelli delle famiglie a essere sostenute. Può passare, nel caso, nella diversificazione dei servizi, nell'accompagnamento di nuove forme di sostegno basate sulla solidarietà di prossimità e sulla sussidiarietà. Può passare nella ricerca condivisa di una ricalibratura della non indifferente spesa sociale dei Comuni, delle Regioni e dello Stato che abbia come obiettivi l'attenzione ai diritti di cittadinanza così come l'attenzione alla valutazione di esito e di efficacia dei servizi sostenuta da adeguati sistemi informativi. Una ricalibratura che può radicarsi anche in un cambiamento parziale dei servizi sociali pubblici dedicati all'infanzia più sul versante della programmazione e del "governo" degli interventi che nell'erogazione diretta, come "centri di iniziativa" in cui elaborare problematiche, ascoltare attori, costruire alleanze e patti in cui puntare sul welfare come elemento per un nuovo sviluppo locale anche in collaborazione con nuovi soggetti privati, come ad esempio le "fondazioni di comunità". Una prospettiva questa che fa della professionalità e della formazione dei suoi operatori, sia pubblici che del privato sociale, un elemento di distinzione e di creazione di risorse, da mettere in circolo anche in sinergia con le esperienze di riflessione, di ricerca e di formazione da sviluppare necessariamente anche con l'università, se si vuole uscire dalla bislacca ed anacronistica separatezza tra spazi di riflessione e spazi dedicati alle pratiche di welfare, entrambi caratterizzati da forte spinte all'autoreferenzialità.

Attenzione ai diritti e alle domande sociali, attenzione alla dignità umana dei bambini, delle loro famiglie e di quelle accoglienti ed adottive, capacità di formare e rilanciare risorse in un mutato contesto istituzionale ancora da realizzarsi in modo compiuto non possono però che accompagnarsi a un processo di giustizia sociale che renda possibile affrontare i nodi posti dalla sperequazione territoriale dei servizi di cura presenti nel nostro paese. Si tratta di un tema che va oltre il welfare e tocca la struttura più intima dei rapporti tra i diversi sistemi costitutivi del nostro Paese, ma che se non