

È carente quasi ovunque la “cura delle soglie”: se possiamo affermare che, sostanzialmente, le famiglie affidatarie e quelle adottive ricevono formazione, sono poco sostenuti, dal punto di vista formativo, tutti i delicati passaggi tra affido e adozione, affido e famiglia di origine, comunità e famiglia affidataria, passaggi che risultano essere complessi di per sé, ma resi ancora più difficili dal fatto che spesso gli operatori che appartengono ai diversi servizi (affido, adozione, comunità), non hanno avuto quasi mai una formazione congiunta e non condividono pertanto una cultura della protezione dell’infanzia e della famiglia.

3.3 I SOGGETTI PROTAGONISTI DELLE AZIONI FORMATIVE

La grande assente è la famiglia di origine: se abbiamo già ampiamente evidenziato che, rispetto ai soggetti coinvolti, in 14 Regioni e province autonome sono stati implicati tutti i soggetti previsti dall’art. 3 (famiglie affidatarie, adottive, operatori della comunità, cittadinanza, famiglie d’origine), emerge con forza, come dato trasversale dal Nord al Sud dell’Italia, il fatto che il soggetto a cui sono state rivolte meno iniziative formative è, paradossalmente, quello a cui la legge pensa come primo, ossia le famiglie di origine. Occorre in questo caso ricordare la prima parte dell’art. 1 della L. 149, che recita: “Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l’abbandono e di consentire al minore di essere educato nell’ambito della propria famiglia”. È in tal senso opportuno segnalare che a fronte di una vasta gamma di azioni positive nei confronti di questi nuclei familiari, fra gli “idonei interventi” può a pieno titolo rientrare anche una tipologia di interventi di carattere formativo-educativo, ossia tutti gli interventi che hanno come macro-obiettivo la qualificazione e riqualificazione delle competenze parentali e il sostegno alla genitorialità sia in situazioni di normalità che di vulnerabilità. Moltissimi intervistati ammettono che mancano sia gli interventi di sostegno alle competenze parentali per prevenire gli allontanamenti, sia gli stessi interventi nella fase post, ossia rilevano che, se quando si è provveduto a un collocamento esterno alla famiglia di origine di un bambino le azioni formative rivolte alla famiglia affidataria e/o agli operatori della comunità sono abbastanza diffuse e qualificate, le azioni di formazione, accompagnamento, sostegno alla famiglia di origine volte a favorire il rientro del bambino nella famiglia sono ancora del tutto rare e episodiche. Ciò significa che, stravolgendo il dettato legislativo, sono prevalse azioni formative finalizzate ad “allontanare bene” i bambini dalle famiglie, piuttosto che quelle finalizzate ad evitare gli allontanamenti rinforzando il nucleo di origine e soprattutto la relazione bambino-genitore-comunità locale. A fronte del fatto che la ricerca internazionale è concorde nell’affermare che è oggi necessario, anziché orientarsi verso la “protezione del minore”, orientarsi sulla “protezione della famiglia” nel suo insieme, evitando il più possibile di allontanare da essa il bambino e cercando il modo per aiutare i genitori a prendersi adeguatamente cura dei propri figli, il soggetto che risulta essere il grande assente dalla mappa tracciata è senza dubbio la famiglia di origine, il soggetto più vulnerabile che avrebbe bisogno di progettualità innovative e quello, in fondo, da cui dipende la sostanziale efficacia di molti interventi formativi realizzati in direzione del bambino, della famiglia accogliente, degli operatori delle comunità in quanto, come oggi sappiamo, “*good parenting, good out-come*”.

Affermazioni come la seguente ricorrono di continuo nelle interviste, quasi a segnalare una consapevolezza corale della debolezza di questa dimensione educativa dell’intervento: “manca un percorso parallelo proposto alle figure genitoriali, volto a valutare le competenze di ciascun genitore, la prognosi sulla loro recuperabilità, l’eventuale fase di trattamento finalizzato al rientro del figlio a casa o all’implementazione di altri percorsi come l’affido e l’adozione. A volte a fronte del percorso educativo che il bambino fa in comunità non corrisponde un adeguato cammino delle figure genitoriali e la comunità, che dovrebbe essere una fase di passaggio, diventa la soluzione finale, in attesa che il bambino cresca e magari rientri in un ambiente familiare per nulla modificato, se non addirittura peggiorato. Certamente siamo ancora lontani dall’obiettivo del primo articolo della legge 149, dove si sottolinea che ogni bambino ha diritto a vivere in una famiglia, non nella Comunità, che dovrebbe rappresentare ‘l’ultima spiaggia’, il luogo dove trascorrere un periodo limitato di tempo, in attesa di soluzioni affettivamente più adeguate” (ref. privato sociale, Regione Marche).

Altri grandi assenti: se consideriamo fra i soggetti della formazione non solo le famiglie, ma anche gli operatori dei servizi dobbiamo rilevare che, fra le tre tipologie prevalenti di iniziative formative, ossia formazione sull'adozione, sull'affido, sul maltrattamento e l'abuso, sono prevalenti le prime due, mentre è debole la terza; che gli operatori delle comunità sono fra i soggetti a cui è stato rivolto il minor numero di iniziative formative, tanto che viene il dubbio sul tipo di formazione realizzata rispetto alle strutture residenziali che hanno compiuto il passaggio da orfanotrofi a comunità. Che formazione hanno avuto gli operatori coinvolti in questo passaggio? Solo alcune Regioni sembrano aver accompagnato con iniziative formative forti e organiche una reale forma di de-istituzionalizzazione interna, e non solo il passaggio da macro a micro.

Assenza di azioni formative rivolte al livello dirigenziale e amministrativo-politico. Non si può non sottolineare questo nodo critico importante: si è investito giustamente nella direzione della creazione delle condizioni tecnico-professionali, ma si è pressoché del tutto e ovunque trascurato l'anello della catena responsabile della positiva realizzazione delle condizioni organizzative ed economiche, fondamentali per l'attuazione della legge. È un anello cruciale: la sua debolezza ha un importante effetto di trascinamento verso il basso di tutto il sistema, le stesse competenze tecnico-professionali dispendiosamente e costosamente formate rischiano di non poter trovare adeguato investimento a causa della dis-informazione del livello dirigenziale e politico.

Sono presenti, ma *rare*, le attività di formazione congiunta tra operatori di servizi diversi, tra operatori del pubblico e del privato sociale, in particolare tra operatori dei servizi titolari della protezione dell'infanzia e le famiglie affidatarie o gli operatori della comunità, ciò evidentemente a discapito di una reale integrazione e ottimizzazione fra le risorse di uno stesso territorio.

Sono ancora quantitativamente *poche* anche le esperienze formative rivolte alla scuola e agli insegnanti, come anche alla comunità civile sui temi della de-istituzionalizzazione non solo legati alle violenze all'infanzia, ma anche a una cultura positiva dei diritti dei bambini, dell'educazione, delle risorse di cui i bambini e le famiglie sono spesso portatori.

In sintesi, dai dati raccolti emergono:

- un'eccessiva disomogeneità sia nelle tipologie di azioni formative, sia nei contenuti affrontati che nelle metodologie utilizzate;
- una debolezza diffusa rispetto alla questione della valutazione di efficacia, di processo e di esito degli interventi formativi;
- una debolezza nella dimensione della *governance* regionale nella progettazione degli interventi e dell'integrazione fra i diversi livelli di governo locale, rivelatrice della carenza di una direttiva politica di fondo;
- la scarsa presenza di percorsi formativi con dei contenuti-chiave comuni, ancorati ai bisogni del territorio, realizzati con continuità nel tempo e che abbiano obiettivi di efficacia e standard di competenze precisamente definiti;
- un ventaglio troppo ristretto di azioni formative soprattutto in direzione delle famiglie naturali, prima che diventino "famiglie d'origine di minori allontanati" e perché non lo diventino, delle azioni positive sistematiche e capillarmente diffuse sul territorio, di tipo preventivo-informativo-culturale-educativo rivolte alla scuola, ai bambini, alle famiglie "normali", alla cittadinanza nel suo complesso;
- una troppo forte accentuazione sugli elementi di patologia e una conseguente troppo debole promozione di una cultura positiva dei diritti dei bambini, delle risorse delle famiglie, del valore della genitorialità, dell'importanza delle risorse informali presenti nelle comunità, della normalità e della forza dell'educazione.

4. Le prospettive di sviluppo

Nell'analisi delle interviste raccolte e in quella delle "buone prassi" formative narrate e documentate, si evidenziano alcune indicazioni che possono contribuire alla riflessione su come poter far fronte alla complessità dei nodi critici evidenziati nel paragrafo precedente.

La prima indicazione riguarda la forte *preoccupazione di armonizzare*, senza per questo non tenere nella giusta considerazione le positive differenziazioni territoriali, le politiche, i contenuti, le pratiche e i linguaggi formativi al fine di creare maggiore equità nell'accesso ai servizi rivolti alle famiglie. Molti operatori attribuiscono alla formazione un ruolo fondamentale in questo processo che potrebbe tradursi in un progetto nazionale di armonizzazione, come ne esistono oramai in altri Paesi europei, delle pratiche formative rivolte alle famiglie d'origine, alle famiglie affidatarie e adottive nelle diverse fasi di intervento, come anche dei saperi da veicolare, e soprattutto delle competenze che si intendono formare (l'esito della formazione).

La seconda indicazione riguarda il salto evidente che si registra dalla *formazione di base degli operatori* alla formazione in servizio: la formazione di base, realizzata oggi quasi sempre all'università, appare del tutto scollegata sia alla formazione in servizio sia alle competenze che servono agli operatori una volta entrati nell'operatività dei servizi. Quali sono i saperi, le competenze-base che servono oggi agli operatori che nei servizi si trovano a dover fronteggiare i problemi dei bambini e delle famiglie vulnerabili? È una domanda cruciale e complessa, a cui non può certamente rispondere un soggetto da solo (l'università), ma che richiede riflessione continua, capacità di riprogettazione e valutazione costante, circolarità piena fra il piano della ricerca e il piano dell'operatività dei servizi.

Ci sono quindi diversi tasselli che si dovrebbero ripensare: nel costruire la formazione di base, ad esempio, le università dovrebbero costruire forti connessioni con le Regioni che potrebbero svolgere la funzione di rilevatori delle dimensioni operative necessarie alla formazione universitaria e quindi essere soggetti molto più presenti e decisivi nella definizione dei *curricula* di base di quei corsi di laurea triennali e magistrali nei quali si formano i futuri operatori dei servizi (quali ad esempio: Servizio sociale, Psicologia, Scienze dell'Educazione); l'azione congiunta di Regioni e università, oltre che degli ordini professionali, andrebbe garantita in maniera sistematica anche per quanto riguarda il tirocinio e i percorsi di ricerca su cui costruire le tesi di laurea in modo da realizzare itinerari di formazione, ricerca, pratica sul campo che abbiano ricadute più nette sia sulla formazione degli studenti, sia sulla qualità dei *curricula* universitari, sia sulla qualità dei servizi.

Curare in questa maniera la formazione di base comporterebbe probabilmente un importante risparmio in termini di risorse necessarie alla formazione continua degli operatori in servizio, la quale potrebbe quindi essere meno generica e più mirata ai problemi sul campo. Per quanto concerne ancora il rapporto tra università e Regioni, alcuni degli intervistati sottolineano come il rapporto dovrebbe riguardare anche attività di ricerca congiunte: l'università potrebbe cioè garantire lo sviluppo di programmi di ricerca, e non solo in funzione delle tesi di laurea, all'insegna del criterio della pertinenza sociale, ossia rispondenti ai bisogni conoscitivi evidenziati dalle Regioni e su cui poter anche costruire ipotesi formative congiunte, articolando così in maniera forte il rapporto tra ricerca universitaria e formazione di base degli operatori.

La terza indicazione riguarda dunque specificatamente la *formazione continua*. Nel costruire questa mappa si è reso evidente di come manchi nel nostro Paese, non solo evidentemente in questo campo, il gradino della formazione continua: solo alcune Regioni hanno sottolineato di essere riuscite a costruire un rapporto stabile, continuo e proficuo con alcune facoltà universitarie del proprio territorio (Trento, Bolzano, Veneto, Liguria, Piemonte, Marche, Lazio, Calabria, ecc.); una soltanto, l'Emilia-Romagna, ha evidenziato l'utilizzo appropriato di un dispositivo di recente emanazione: l'alta formazione. Sembrerebbe quindi necessario promuovere l'estensione di tale dispositivo a tutto il territorio nazionale oppure, in alternativa, l'implementazione di un sistema responsabile della gestione della formazione continua.

Tale sistema garantirebbe l'integrazione fra università come centri di ricerca e Regioni come centri di servizi, e quindi la circolarità piena del rapporto fra i piani della formazione, dell'intervento e della ricerca giungendo a formulare ipotesi di formazione continua degli operatori che possano assumere i caratteri della continuità e stabilità nel tempo, della sistematicità, della trasversalità, della

interdisciplinarietà, dell'innovazione rispetto ai contenuti, del coinvolgimento pieno e attivo dei partecipanti.

Un'altra indicazione ha a che vedere con il *rapporto tra formazione continua e supervisione* agli operatori in servizio. Molte risorse risultano infatti essere state utilizzate, negli anni, su questo fronte, senza che siano stati esplicitati i risultati raggiunti attraverso questa forma di sostegno agli operatori. Potrebbero essere chiariti dunque i criteri di selezione dei professionisti responsabili sia della formazione che della supervisione e introdotte con maggiore decisione forme di accompagnamento felicemente utilizzate in alcune, anche se poche, Regioni, che poggiano sull'idea di valorizzare *in primis* le risorse presenti nei servizi, quali l'auto-formazione e lo scambio fra gruppi di operatori, il tutoraggio fra operatori "anziani" e operatori più giovani", l'orizzontalità dei saperi fra diversi professionisti che operano nei servizi.

Una indicazione merita il forte investimento formativo verso il sostegno dei *livelli di integrazione*, che oggi appaiono perlopiù deboli: primo fra tutti l'integrazione fra i livelli di governo: livello regionale, provinciale, comunale o consorzio (ASL); fra pubblico e privato sociale; fra sociale e sanitario; fra mondo della scuola e dei servizi alla persona, ecc.

Infine, l'ultima indicazione riguarda la necessità di affrontare un evidente paradosso: nella società dell'*informazione*, non solo è debole, come abbiamo visto, la formazione, ma manca la stessa informazione. Tante attività formative rivolte agli operatori potranno senz'altro essere meglio orientate e utilizzate prevedendo la circolarità delle informazioni, la messa in rete delle esperienze. Le Regioni sembrano vasi non comunicanti: occorre un soggetto, sia a livello nazionale che a livello regionale, che crei informazione e comunicazione, che curi un sito dove tutto ciò che si fa sul piano della formazione possa essere reso pubblico ed effettivamente fruibile.

Anche gli enti locali potrebbero curare l'informazione alle famiglie e ai cittadini con maggior cura ed efficacia: nell'era di Internet è imprescindibile promuovere un utilizzo delle nuove tecnologie più pieno e pertinente.

VI

Le attività di vigilanza tra rispetto delle esigenze ispettive
e nuove esigenze di accompagnamento

Gli ultimi anni del decennio scorso e l'inizio di questo sono stati caratterizzati da una produzione legislativa e normativa a livello nazionale consistente e innovativa per quanto riguarda la famiglia, la promozione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza, la riforma dello Stato sociale nel suo complesso e la configurazione dei rapporti tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (L. cost. 3/2001).

Certamente va dato atto ai Governi di allora di avere tentato di superare l'immobilismo, la cronica disattenzione e la disorganicità delle politiche nazionali verso l'infanzia e l'adolescenza con l'intento, insieme alle Regioni e agli enti locali, di "accompagnare gli individui e le famiglie lungo l'intero percorso della vita, in particolare a sostenere le fragilità, rispondendo ai bisogni che sorgono nel corso della vita quotidiana e nei diversi momenti dell'esistenza (in relazione all'età, alla presenza di responsabilità familiari o all'esigenza di conciliare queste ultime con quelle lavorative), sostenendo e promuovendo le capacità individuali e le reti familiari" (*Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*). Una nuova concezione di *welfare* che si pone obiettivi di benessere sociale e, possibilmente, di sviluppo di tutte le potenzialità personali.

L'elenco, anche parziale di queste leggi, è veramente straordinario: 285/1997, 451/1997, 476/1998, 269/1998, 53/2000, 328/2000, 149/2001, 154/2001...

Questa notevole produzione finalizzata, in gran parte, all'infanzia e all'adolescenza, se attuata, porta a creare un forte e diffuso sistema di tutela e di promozione dei diritti delle nuove generazioni. Ma il pensiero che sta alla base di queste leggi (si potrebbe parlare di metaprogetto) è rintracciabile soprattutto nei vari Piani nazionali di azione dedicati all'infanzia e all'adolescenza, nei quali, in modo incalzante e con linguaggio insolito, si insiste su tre aspetti.

Il primo riguarda la necessità di prendere la strada maestra della concertazione, del coordinamento delle azioni a livello nazionale, regionale e locale e della trasversalità tra i vari ministeri, oltretutto, a livello locale, tra i vari assessorati che si interessano della persona nelle varie fasi della vita.

Il secondo richiama la necessità di consolidare e qualificare la rete dei servizi per le persone in crescita; si afferma infatti che è necessario "[...] migliorare i servizi, potenziarli, renderli più moderni ed efficaci, capaci di ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze" (ivi).

Infine il terzo sottolinea l'importanza di attuare queste norme perché "[...] le leggi in favore dei soggetti in formazione possano realmente incidere nella realtà attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di applicazione cioè che l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione e rispettosa della sua personalità e dei suoi interessi" (ivi). Il legislatore è preoccupato giustamente, oltre che della forma, pure della sostanza (cfr. art. 4 CRC): una legge di settore, anche la più perfetta, se non è agita quotidianamente va a colpire soprattutto i diritti delle giovani generazioni e a pregiudicare un loro sviluppo integrale. In modo ancora più esplicito: da una parte si ribadisce il principio della sussidiarietà verticale, riportando l'esercizio delle responsabilità pubbliche principalmente sull'ente locale, titolare delle funzioni sociali, che deve svolgere "[...] pienamente le funzioni di lettura dei bisogni, di pianificazione e programmazione dei servizi e degli interventi, di definizione dei livelli di esigibilità, di valutazione della qualità e dei risultati" (ivi). Dall'altra si sottolinea l'importanza che l'ente locale valorizzi la sussidiarietà orizzontale, riconosca e qualifichi le esperienze presenti sul territorio e realizzi un sistema integrato di interventi e di servizi sociali finalizzati al benessere sociale. Tale ruolo dell'ente locale risulta ancora più evidente alla luce della riforma costituzionale del Titolo V.

Tra gli obiettivi prioritari del *Piano nazionale* si citano esplicitamente: il sostegno alle responsabilità familiari, in particolare alle capacità genitoriali, fornendo strumenti per affrontare le normali fasi di sviluppo del bambino e ragazzo nonché le eventuali crisi, in un'ottica di prevenzione; il rafforzamento dei diritti e la costruzione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza tramite politiche organiche di comunità.

Un ulteriore incentivo a tenere desta l'attenzione sulla qualità dei servizi pubblici locali ci proviene dalla Legge finanziaria del 2008 (n. 244/2007) che, all'art. 2, c. 461, richiede, in sede di stipula dei contratti di servizio, la previsione dell'obbligo della carta della qualità dei servizi per i soggetti gestori, il conseguente dovere di verifiche, anche con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, e un sistema di monitoraggio permanente sotto la diretta responsabilità dell'ente locale.

Alla luce di questi documenti la tradizionale funzione di vigilanza, anche in capo agli enti locali, acquista un significato nuovo e più esteso.

1. La vigilanza: non solo attività ispettiva

La funzione di protezione è centrale per i servizi territoriali sociali e sanitari e comprende un'ampia gamma di mansioni: segnalazioni, svolgimento di indagini per la Procura presso il tribunale per i minorenni, esecuzione di provvedimenti delle magistrature competenti, controlli e verifiche. Le attività di vigilanza sono una conseguenza diretta della titolarità della tutela che la legge mette in capo al Comune, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria. Non si esercita l'attività di tutela – venendo meno a una specifica funzione e responsabilità nei confronti dei bambini e ragazzi – se non si attuano puntualmente controlli e verifiche, doveri non burocratici o solo formali, nel senso deteriore del termine, ma sostanziali che attengono ai diritti, in questo caso, dei bambini.

Gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, previsti nella legge 328/2000 e soprattutto nelle leggi regionali che regolano il sistema di welfare locale, sottolineano, ancora con maggiore forza, questa funzione di verifica dell'esistenza e della permanenza nel tempo dei requisiti strutturali e organizzativi previsti per le comunità per minori.

Spesso, in modo molto riduttivo, le attività di vigilanza si fanno coincidere con le visite ispettive effettuate dal procuratore della Repubblica per i minorenni ai sensi dell'art. 9, c. 3, della legge 184/1983, modificato dalla legge 149/2001. È vero che la vigilanza contiene una parte di tipo "ispettivo", se intendiamo il controllo puntuale e responsabile di tutti o di una parte di determinati aspetti della struttura o dell'organizzazione, ma, per essere uno strumento produttivo di benessere per i bambini e gli adulti che si interessano di loro, la vigilanza esige conoscenza delle leggi, consapevolezza dei ruoli, curiosità e desiderio di capire non disgiunti da una forte empatia verso i bambini e ragazzi, soprattutto se coinvolti in allontanamenti dal proprio nucleo familiare.

Vigilare, nel nostro caso, è un'azione di verifica per accertare la regolarità, la funzionalità, la corrispondenza agli standard fissati, la qualità nell'erogazione di servizi o prestazioni da parte del pubblico o da parte di un soggetto privato che agisce per conto e a nome del pubblico. Quello che interessa è creare e migliorare il contesto in cui il bambino o il ragazzo vive, in particolare se sta affrontando un'esperienza fuori dalla famiglia di origine.

Il legislatore ha predisposto per la tutela di minori, che godono di diritti speciali (vedi legge di ratifica 176/1991 della CRC), l'azione di più soggetti istituzionali che, pur nell'autonomia e nel rispetto delle singole competenze, debbono agire e concorrere a creare condizioni oggettive e soggettive favorevoli allo sviluppo di ogni bambino o ragazzo e promuovere una cultura più attenta alle esigenze e al rispetto dei diritti delle nuove generazioni.

Le attività di vigilanza sono realtà complesse e plurali, si muovono su piani diversi, con interessi spesso dissonanti tra i vari soggetti coinvolti e si prestano a più letture. Le esperienze sul campo dimostrano che la vigilanza è spesso un'esperienza frammentata (Comuni, aziende sanitarie locali, procura minorile e anche il tribunale per i minorenni in senso lato), con obiettivi, tempi, strumenti e modalità diverse e difficilmente condivisibile e ricomponibile in un unico quadro organico. È un'azione vissuta a volte, da parte di chi la esercita, come atto formalistico e non empatico e spesso, da parte di chi la subisce, come evento intrusivo, mal sopportato, in alcuni casi, temibile anche senza motivazioni oggettive.

In effetti, per come le vogliamo qui intendere, queste attività possono essere caratterizzate da tre aspetti. Possono essere un'occasione di incontro, di verifica puntuale del possesso o della permanenza dei requisiti strutturali e organizzativi, di promozione e di accompagnamento dell'esperienza familiare o di comunità. Sono un riconoscimento della funzione pubblica di chi accoglie bambini e ragazzi nella propria famiglia o in una comunità, a cui deve corrispondere la disponibilità alla trasparenza. Infine,

possono essere un aiuto all'autovalutazione, a riflettere sulla propria capacità, di famiglia o di comunità, di tenuta organizzativa, relazionale, protettiva, promozionale, per permettere la realizzazione del progetto quadro o di presa in carico e, in particolare, del progetto educativo individualizzato o personalizzato.

I termini hanno significati anche evocativi di realtà diverse: parlare di controllo, di vigilanza, di accompagnamento, di verifica non è la stessa cosa, ma se ci si accorda tra enti tenuti alla vigilanza sulle finalità generali, sul significato di tale compito e sull'accentuazione da dare a ogni "visita" in famiglia, in comunità, o a scuola, sarà più facile trovare modalità di verifica e di intervento condivise, facilitanti il cambiamento delle situazioni non conformi o a rischio per i bambini. Sarà la riscoperta da parte dei "visitati" di uno stile educativo e relazionale maggiormente familiare, democratico e rispettoso di ogni bambino e ragazzo, il rinforzo e la valorizzazione delle situazioni più virtuose.

La stessa Corte costituzionale ha, in più sentenze, fornito un'interpretazione della funzione di vigilanza che si potrebbe qualificare "di risultato", sollecitando "interventi anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina" (sentenze n. 384 del 2005, n. 63 del 2006 e n. 106 del 2006). L'intervento sanzionatorio, pur doveroso, non esaurisce infatti la gamma degli strumenti a disposizione del soggetto tenuto alla vigilanza, essendogli richiesto uno sforzo ulteriore, volto al raggiungimento del risultato (nel nostro caso la protezione del bambino o ragazzo), a sostegno e non contro il soggetto inadempiente.

Le interviste ai dirigenti regionali e ai referenti degli enti locali, condotte nel quadro della ricerca promossa per sostenere queste riflessioni (cfr. allegato 3), restituiscono un impegno degli enti pubblici nei confronti dell'affidamento familiare, dell'inserimento in comunità e dell'adozione, composto da differenti strumenti normativi, diverse modalità attuative e differenziate risorse economiche. Un impegno caratterizzato soprattutto da un'attenzione per la formazione degli operatori dei servizi pubblici e privati e delle famiglie accoglienti, per un convinto sostegno per le famiglie in difficoltà, per lo sforzo nella costruzione graduale della rete dei servizi per bambini e ragazzi e per la realizzazione di sistemi informativi locali, di ambito e regionale.

Molto rimane ancora da fare per rendere fattibile la vigilanza sui requisiti strutturali delle comunità in particolare su quelli organizzativi e sull'attuazione del progetto quadro e del progetto personalizzato o individualizzato. L'avere previsto, in leggi nazionali e regionali, gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, carte dei servizi, gruppi tecnici o commissioni multiprofessionali di valutazione, responsabili del caso ed équipe di base e specialistiche (o équipe integrate di ambito) dà un forte contributo al cambiamento culturale in atto.

Questo nuovo contesto dovrebbe facilitare gli operatori dei servizi territoriali a ripensare complessivamente l'impegno per la vigilanza, anche a costo di sopportare forti contrasti e tensioni con colleghi, amministratori, dirigenti, responsabili di comunità, organi di stampa che sottovalutano le conseguenze per lo sviluppo equilibrato di bambini e ragazzi del permanere in condizioni non idonee all'interno della propria famiglia di origine o presso comunità che certo non eccellono nell'intervento educativo, anche se più economiche per i bilanci pubblici.

Potremmo dire che il controllo e le verifiche rimangono un'area potenziale di miglioramento urgente che invoca coordinamento e collaborazioni tra istituzioni, magistratura, servizi territoriali, operatori, gestori.

Nelle interviste ai referenti regionali e locali sul tema specifico della vigilanza, emergono in modo significativo due dimensioni. La prima riguarda la preoccupazione per la tenuta nel tempo della qualità e della quantità del sistema locale dei servizi e la necessità di passare da un controllo solo formale a quello sui contenuti (Valle d'Aosta). La seconda è relativa all'esplicitazione delle modalità di controllo che spesso rinviano a deleghe attribuite alle aziende sanitarie locali (Piemonte, Liguria). In alcune casi, si sottolineano maggiormente i contorni ispettivi (Lombardia) e, in altre, la necessità della reiterazione delle verifiche nel tempo per la permanenza dei requisiti (Toscana). In altre ancora si fa riferimento a diverse figure coinvolte esterne ai servizi territoriali, quali il garante o il tutore (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Molise, Puglia) o il difensore civico (Marche).

Ma non mancano alcune interviste che, sul punto specifico della vigilanza, ci restituiscono silenzi, sottovalutazioni, dichiarazioni di intenti per affrontare tale tema con maggiore consapevolezza e decisione, prospettando un lavoro futuro di coordinamento tra tutti gli interessati.

Si avverte su questo tema l'urgenza di un forte impegno comune per elaborare insieme una nuova cultura e trovare modalità condivise di vigilanza e di scambio di informazioni (Regione Piemonte): sono i primi passi di un rinnovato percorso che deve vedere altri compagni di viaggio.

Per una corretta azione di vigilanza è di importanza fondamentale confrontarsi non solo con la famiglia accogliente, con il responsabile della comunità o il soggetto gestore, ma avere la possibilità di interloquire anche con i bambini e i ragazzi, che difficilmente vengono sentiti se non in caso di denuncia o in presenza di gravi fatti, nel rispetto, fra l'altro, della Convenzione di Strasburgo (1996, ratificata e resa esecutiva con legge 77/2003), che sottolinea l'importanza dell'ascolto del minore in tutti i procedimenti che lo riguardano.

La vigilanza acquista tutta la sua importanza e incisività se diventa un'attività realizzata con regolarità e costanza, soprattutto per la verifica dell'attuazione del progetto quadro e del progetto personalizzato o individualizzato. Laddove vi è una più consolidata attività di condivisione delle procedure e degli standard di verifica, di trasmissione di informazioni e di dati tra tutti gli interessati alla vigilanza, si è in grado di innescare letture più efficaci della realtà "visitata", dato il confronto tra punti di vista professionali e istituzionali diversi, processi virtuosi di miglioramento dell'intero sistema dei servizi.

In particolare la vigilanza può favorire e sostenere quella riflessività e pensiero "critico e indagatore" che costruisce conoscenze per confermare o, all'opposto, per cercare di cambiare le realtà o elementi importanti del contesto di vita dei bambini e dei ragazzi: si tratta di fare colloquiare e dialogare tra loro autonomie istituzionali (enti locali, magistratura) e professionalità (forze dell'ordine, assistenti sociali, psicologi, educatori...) per restituire *feedback* precisi ai soggetti gestori, alle famiglie in difficoltà e a quelle accoglienti.

Un grosso sforzo formativo potrebbe riguardare la preparazione comune del personale che esercita la funzione importante e indispensabile di controllo e verifica, indipendentemente dall'ente da cui dipende e dall'ottica istituzionale particolare da cui si legge e valuta la realtà.

Si tratta di contare, infatti, per la vigilanza su operatori di vari enti, preparati professionalmente e con lunga esperienza, che sappiano "vedere" oltre le apparenze e leggere segni e messaggi del contesto visitato. Questa capacità, difficile ma non impossibile, è frutto di un affinamento professionale sostenuto sia dall'interesse personale sia da riflessioni, supervisioni e confronti con altri colleghi e da una conoscenza sempre più approfondita di tutte le opportunità del territorio e delle esigenze personali dei bambini e ragazzi in carico.

Nella prospettiva di combinare le esigenze ispettive ed accompagnatorie della vigilanza, non si deve dimenticare che fra le questioni che occorre affrontare rimane ancora quella sulla sorveglianza sulle comunità e sui bambini in comunità che, come già detto, è per legge di competenza del procuratore della Repubblica per i minorenni. Non va nascosto che ad oggi non esistono le condizioni per cui questa attività ispettiva possa venire svolta in modo puntuale e in forma sostanziale, come del resto succedeva in precedenza quando la titolarità era del giudice tutelare.

2. La vigilanza e i servizi sociali e sanitari territoriali

Molti enti locali hanno accumulato, in questi ultimi decenni, una grande esperienza nella gestione diretta di servizi (sociali, educativi, culturali, del tempo libero extrascolastico, di trasporto...) e nella loro qualificazione grazie all'interesse per l'innovazione continua, la ricerca, la cura e la formazione del personale, la promozione della partecipazione degli interessati alla programmazione e alla gestione dei servizi stessi. La documentazione raccolta in molte comunità per minori, le testimonianze degli ospiti, le pubblicazioni, i riconoscimenti al riguardo sono numerosi e costituiscono altrettante prove che anche il settore pubblico può essere un gestore accorto e virtuoso alla stessa stregua della migliore gestione privata.

L'esperienza dell'ente locale fino ad ora è stata centrata sulla gestione ma nel nuovo contesto descritto dalla legge 328/2000, dal Titolo V della Costituzione, da diverse direttive comunitarie, leggi finanziarie e leggi regionali dovrà sempre più assumere responsabilità di *governance* e limitare l'impegno nella gestione diretta: un ente locale, quindi, non solo gestore diretto o indiretto di servizi,

non solo notaio della risposta ma garante dell'esistenza, accessibilità e qualità dei servizi nel suo territorio.

La funzione di garanzia esige la formazione e il consolidamento dell'apparato perché diventi capace di controllo e di verifica sull'intero sistema dei servizi anche di accoglienza: si tratta molto spesso di passare dalla gestione alla valutazione. Più aumenteranno la gestione indiretta e i servizi gestiti da privati (anche "profit"), più si dovrà consolidare la capacità pubblica di vigilanza per il rispetto delle norme, per la prevenzione di forme di concorrenza sleale tra gestori e per il miglioramento del sistema territoriale dei servizi.

Oggi, senza ombra di smentita, le Regioni, gli enti locali e i loro servizi sociali e sanitari sono in grave affanno proprio per quanto riguarda tale aspetto importante della *mission* pubblica. La funzione tradizionale di vigilanza, mai del tutto valorizzata in termini dinamici non solo in campo sociale, oggi è messa ancora più in crisi da almeno cinque concause.

La prima riguarda l'esistenza di un numero sempre maggiore di casi da prendere in carico da parte dei servizi, in seguito all'aumento delle nuove povertà, alla presenza di famiglie straniere che accusano difficoltà nell'inserimento nella nostra società, alle criticità che accompagnano i ricongiungimenti, al numero crescente di bambini e ragazzi figli di stranieri segnalati dai servizi educativi, dalla scuola, dall'associazionismo. Non è possibile per un assistente sociale seguire bene 150-200 "casi", anche difficili e complicati. In queste condizioni come poter svolgere verifiche puntuali nelle comunità, proporre miglioramenti ed esercitare un ascolto attivo di tutti gli interessati?

La seconda riguarda l'esistenza di un numero sempre maggiore di operatori precari, spesso provenienti da cooperative per aggirare il patto di stabilità e le difficoltà nell'assunzione di personale. Ciò genera un forte ricambio tra operatori che non permette la loro professionalizzazione e soprattutto la continuità nella relazione, che è invece basilare nelle attività di cura e di presa in carico.

Un'altra concausa è data dal ricambio generazionale degli operatori, che priva i servizi di persone con alta specializzazione, conoscitori delle problematiche di un determinato territorio e capaci di trattare alla pari con gestori privati, con altri soggetti istituzionali, con la magistratura che si interessa di bambini e ragazzi. Non risulta che in Italia siano stati fatti interventi che abbiano consentito un passaggio di saperi e di esperienza tra le "vecchie" e le "nuove" leve. Il tutto avviene, solitamente, per soluzione di continuità senza un passaggio graduale di consegne e un affiancamento indispensabile per non disperdere un patrimonio professionale, relazionale e di rapporti tra istituzioni. Il rischio è, ad ogni cambiamento di operatore, di iniziare e impostare tutto da capo.

Una quarta concausa si ha nell'aumento del contenzioso, dovuto, in gran parte, al fatto che non si sono impegnate risorse per la prevenzione: scoppia il caso e bisogna intervenire, non c'è il tempo di elaborare, confrontarsi, dialogare condividere con la famiglia di origine, con la comunità, con il bambino o ragazzo, con le forze dell'ordine, con la magistratura. Si nota un aumento degli allontanamenti giudiziali, dovuto non solo al diffondersi di una cultura più consapevole dei diritti che dei doveri e per un aumentato convincimento che la famiglia di origine sia sempre e comunque il contesto più indicato per fare crescere un bambino o ragazzo (come spesso accreditano i media): esso può essere anche una palese manifestazione che le situazioni sono state oggetto di intervento tardivo da parte dei servizi pubblici per negligenza o per carenza di operatori qualificati.

L'ultima concausa ha a che vedere con il susseguirsi di cambiamenti continui che hanno segnato la storia di questi ultimi decenni dei servizi sociali anche per lo stretto legame che li collegava e li relazionava al sistema sanitario nazionale (legge 833/1978) e alle sue trasformazioni istituzionali e organizzative (decreti n. 502/1992 e 517/1993 con introduzione delle aziende sanitarie locali). Si è passati dai consorzi socio-sanitari al sistema delle deleghe alle aziende sanitarie locali soprattutto per le competenze per minori. All'opposto, dalla seconda metà degli anni '90 ad oggi, si è proceduto, in molti Comuni, al ritiro delle deleghe con tempi lunghi e difficili di assestamento e con il pericolo di perdita di una visione programmatica e di un'azione integrata tra servizi sociali e quelli sanitari. Oggi vi è la necessità in queste realtà di ridefinire i rapporti con le aziende sanitarie locali per quanto riguarda soprattutto la costituzione di équipe di primo livello o di base e di secondo livello o specialistiche.

Ma oltre a questi macro-cambiamenti, vi sono trasformazioni "locali" che non hanno agevolato e non facilitano il consolidamento di modelli organizzativi e la loro verifica circa l'efficienza e l'efficacia degli interventi: mutamenti, questi, che non hanno promosso condizioni favorevoli di affinamento professionale degli operatori. Ad esempio, un Comune, piccolo o medio-piccolo, nel giro

di pochi anni, può aderire a un'associazione tra Comuni, si può poi aggregare ad altri Comuni, passa a un'unione dei comuni ...; per non considerare i mutamenti organizzativi dovuti alla formazione di nuove giunte comunali, in cui i Servizi sociali ora sono con la Scuola, ora con la Cultura, ora con lo Sport, e si potrebbe continuare. Ma anche in alcuni Comuni capoluogo, in questi ultimi anni, non c'è stata pace: prima si è attuata un'adesione a modelli centralizzati e poi a quelli decentrati, poi ancora a modelli misti, poi il passaggio alle ASP. Lo stesso operatore si interessa per un periodo di bambini e poi, in seguito a cambiamenti organizzativi, di bambini e di anziani. Questi cambiamenti hanno visto un'accelerazione soprattutto in seguito alla legge 328/2000, alle leggi regionali dell'area sociale e ai piani sociali e sanitari; spesso sono avvenuti senza che gli operatori fossero mai stati coinvolti nel processo decisionale. I cambiamenti, se non sono ben motivati e ben ponderati, rischiano di fare perdere l'obiettivo prioritario dei servizi sociali e socio-sanitari: il sostegno e l'accompagnamento, soprattutto nei passaggi critici, di famiglie, bambini e ragazzi in difficoltà e di chi li accoglie.

Da un'altra prospettiva, occorre sottolineare che la fattibilità dell'esercizio della vigilanza da parte degli attori competenti, non può che realizzarsi all'interno di un pieno sviluppo a livello locale del sistema integrato dei servizi educativi, scolastici, sociali, sanitari, culturali e del tempo libero. Un progetto avviato a suo tempo e che vede nei Piani di zona uno degli strumenti che potrebbe cambiare in modo definitivo la fisionomia del welfare locale e nazionale del nostro Paese.

3. Osservatori e sistemi informativi regionali

Alcune Regioni, in attuazione della legge 451/1997 e successive modifiche e delle leggi regionali di settore, si sono dotate di osservatori e sistemi informativi regionali per il monitoraggio della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. In questo ambito appare come novità importante il nomenclatore realizzato dal CSIS (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici), che propone una descrizione condivisa tra tutte le Regioni e gli enti locali delle prestazioni e dei numerosi servizi erogati nell'area sociale, compresi quelli per i bambini e le loro famiglie. Il nomenclatore permetterà quel confronto tra dati di diverse realtà italiane, operazione fino ad oggi estremamente difficoltosa (solo per i servizi per la prima infanzia, ad esempio, vi sono oltre sessanta denominazioni diverse che il nomenclatore raccoglie in due macroaree).

Gli osservatori, se ben condotti, possono:

- mettere a punto strumenti condivisi con il territorio per una più puntuale conoscenza di fenomeni che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, e in particolare i bambini coinvolti nei servizi come l'anagrafe delle comunità e degli ospiti, delle famiglie affidatarie, delle famiglie disponibili all'accoglienza, delle famiglie adottanti, delle famiglie e dei bambini presi in carico, dei referenti dei casi, della composizione delle équipe, delle commissioni o dei gruppi tecnici di valutazione, dei corsi di formazione...;
- produrre rapporti che restituiscono ai singoli territori i loro dati confrontati con altre realtà, portando in evidenza virtuosità, ma anche disfunzioni;
- svolgere un compito basilare di supporto per scelte strategiche regionali e per attività di programmazione regionale, di ambito e locale;
- supportare le attività di vigilanza fornendo dati e informazioni qualitative aggiornate come l'incremento dei tempi di permanenza fuori dalla famiglia, l'aumento del numero di bambini in comunità e la diminuzione o la stabilità di quelli in affidamento eterofamiliare, le liste di attesa eccessive per potere frequentare corsi di preparazione per l'adozione o l'affido, le fughe dalle comunità o dalle famiglie che hanno in affidamento ragazzi.

È da incrementare l'uso di cartelle informatiche personali (anagrafe) che seguono ogni minore in carico ai servizi sociali, in particolare il bambino o il ragazzo in affidamento o in comunità, consentendo di vedere il suo percorso, giorno per giorno e in tempo reale: è una vera miniera di informazioni per qualunque autorità di vigilanza, specie per verificare la congruità con quanto previsto nel progetto quadro e in quello personalizzato o individualizzato (es.: Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche).

Si auspica un aumento dell'attenzione dei servizi e degli operatori nella costruzione e nella raccolta dei dati sui percorsi di presa in carico e di efficacia degli interventi. Attenzione che deve essere

accompagnata dalla sollecitudine degli “osservatori” nella riconsegna dei dati elaborati. Si è visto come una restituzione veloce da parte di qualunque osservatorio abbia un effetto immediato sulla qualità del dato nelle rilevazioni successive, mentre una raccolta di dati anche abbondante, ma su cui non si lavora celermente, rischia di fare perdere l’interesse e non produrre una sensibilità condivisa sull’importanza di flussi informativi per una *governance* complessiva del sistema.

Oggi, per la prima volta nel nostro Paese, in alcune Regioni (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana...) vi sono tutti gli strumenti istituzionali, organizzativi, informativi e le condizioni per elaborare una nuova cultura della vigilanza, attenta alle condizioni di attuazione dei diritti delle nuove generazioni, che veda attorno allo stesso tavolo, pur con compiti diversi, i vari soggetti per concordare strategie, tempi, passaggio di informazioni.

Esperienza interessante è quella del Veneto, nel quale “i dati raccolti dall’Osservatorio Regionale permettono di poter individuare quelle comunità o, eventualmente, quei servizi invianti con i quali costruire specifici percorsi di verifica ed accompagnamento, in un’ottica preventiva e di approccio ‘mite’ alla vigilanza” (Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto 2416/2008: punto D.5). In questo caso “la funzione di vigilanza viene esercitata sui singoli percorsi di presa in carico: in relazione ai progetti, alla verifica dello stato di abbandono dei bambini e dei ragazzi in affidamento o accolti in comunità, all’assistenza loro prestata, e sull’unità di offerta (comunità) in relazione all’esistenza delle condizioni strutturali, organizzative e di processo che determinano il rilascio (o la sospensione) dell’autorizzazione al funzionamento e dell’accreditamento istituzionale” (ivi). Tale funzione si innesta però in un contesto di regolazione condiviso, rappresentato dalle Linee guida regionali per la cura e la segnalazione, frutto di un lavoro di concertazione fra servizi, autorità di governo e autorità giudiziaria minorile e trova come strumento di *governance* un “Gruppo regionale per la tutela e la vigilanza”, composto da tutti i soggetti istituzionali interessati, istituito presso l’Ufficio del pubblico tutore dei minori, che assume così nelle attività di vigilanza un ruolo fondamentale di raccordo.

4. Vigilanza come accompagnamento

Il quadro legislativo e normativo per l’infanzia e l’adolescenza è veramente ricco per l’impianto metodologico e contenutistico, per la chiarezza di funzioni dei vari enti, per la valorizzazione del terzo settore. Il rischio è di attuare solo in parte o in modo discontinuo tale normativa. Si esige un impegno straordinario in particolare degli apparati regionali e degli enti locali per sollecitare scelte politiche e la ricerca di risorse economiche e di personale sufficienti a garantire le condizioni attuative dei diritti dell’infanzia e adolescenza.

Il lavoro sociale è sempre più complesso per il numero di casi, che si vanno ad aggiungere alla tradizionale casistica. Se in passato era forse sufficiente un’assistente sociale preparato, oggi la complessità esige una risposta di più professionisti non in serie ma in *équipe*. Una robusta preparazione professionale specifica e un lavoro in *équipe* non possono più essere un *optional* ma un modo di lavorare nel quotidiano. L’integrazione professionale, l’attivazione e la valorizzazione del lavoro di rete si configurano sempre più come condizioni di arricchimento reciproco, di riuscita o almeno di limitazione degli errori e dello spreco di energie e di risorse.

La valutazione, in questo caso, è prima di tutto un accordarsi sugli obiettivi, sulla metodologia di approccio e i metodi da utilizzare. Ciò per superare le prime sensazioni generate da impressioni o da letture superficiali della realtà che possono dare origine a contenziosi o a lassismi.

È in questa ottica che si debbono leggere gli sforzi di alcune Regioni che, nonostante le difficoltà di bilancio, si sono dotate di una legge organica di politiche per l’infanzia e l’adolescenza, che realizzano occasioni continuative e a rotazione di formazione specifica in servizio, specie per assistenti sociali, e che hanno creato anche nuove figure per favorire l’integrazione degli interventi (figure di sistema) e potenziare le conoscenze giuridiche e l’agire corretto degli operatori. Gli esperti giuridici nell’area minori nascono dalla necessità di sostenere gli operatori del sociale, dell’educativo e dello scolastico nelle relazioni con la giustizia minorile e ordinaria e con avvocati, nei rapporti con i mass media e nell’aggiornamento normativo degli operatori impegnati nel campo minorile.

Rientra in questo contesto di interesse per le nuove generazioni anche l'istituzione in alcune Regioni del garante per l'infanzia e l'adolescenza. Il garante, nella sua piena autonomia, si interessa prioritariamente dell'applicazione della CRC del 1989, dell'attuazione delle norme internazionali, nazionali e regionali e della promozione di una cultura diffusa di rispetto dei diritti dei minori, ma ha anche molte altre funzioni, variamente descritte nelle leggi regionali, quali: rappresentare i diritti dei bambini e ragazzi nelle sedi istituzionali regionali, suggerire politiche più attente alla tutela in tutti gli aspetti della vita dell'infanzia e dell'adolescenza, sollecitare prassi integrate tra i vari servizi che si interessano di bambini e ragazzi. Il garante è una sentinella attenta e attiva che può svolgere il suo mandato pienamente solo se è in stretta relazione con i servizi territoriali e i loro coordinamenti a livello zonale e regionale.

Una vigilanza puntuale e attiva innesca meccanismi virtuosi di miglioramento, disincentiva la sopravvivenza di comunità per minori non idonee che si collocano sotto adeguate soglie di performance, premia le situazioni migliori che curano in modo particolare la professionalità e si impegnano per la stabilità degli operatori e per l'attuazione del progetto educativo personalizzato di ogni bambino o ragazzo. Le famiglie e le comunità che accolgono bambini debbono avvertire e sperimentare che i servizi territoriali sono loro vicini nel rispondere, nel migliore dei modi, alle esigenze di ogni bambino o ragazzo: è un'avventura comune, pur nella distinzione di funzioni e ruoli, che vieta ogni ricaduta nell'assistenzialismo e garantisce un sistema di servizi di qualità.

VII

Minori migranti: dall'accoglienza alla responsabilità educativa

L'esigenza di approfondire la conoscenza della situazione dei minori stranieri è ormai avvertita in tutti i Paesi del mondo occidentale in cui si registra il fenomeno della migrazione. I diritti e le garanzie sanciti dai trattati internazionali, prima fra tutte la CRC del 1989, sollecitano le istituzioni pubbliche a raccogliere dati completi e costantemente aggiornati in grado di progettare architetture politiche su cui poggiare interventi di sostegno e di promozione per questa categoria di soggetti che possiamo sicuramente individuare come la più vulnerabile del pianeta. I minori migranti irregolari, e in particolare i non accompagnati, sono, evidentemente, quelli più esposti ad abusi e sfruttamenti.

In Italia, le istituzioni politiche da sempre tentano di conciliare l'esigenza di governare i flussi migratori con la tutela del minore straniero e, non a caso, la legge 149, proprio all'art. 1, c. 5, sancisce che "Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento". Non discriminare il minore in ragione della sua provenienza e del suo *status* è un principio fondante che di fatto permea la normativa nazionale di settore.

Le analisi e le riflessioni contenute in questo capitolo si basano sui contenuti pertinenti delle interviste condotte ai dirigenti e ai funzionari regionali responsabili delle politiche di protezione dei minori, ad alcuni dirigenti e funzionari di città capoluogo di Provincia e a referenti di reti regionali del privato sociale che rivolgono la loro attività verso la protezione di bambini e ragazzi (cfr. allegato 3). Si basano inoltre sullo spoglio e la lettura dei materiali raccolti dagli intervistatori nel corso della loro campagna di interviste.

Come noto, il fenomeno esploso in Italia nei primi anni '90 con l'approdo sulle nostre coste di migliaia di albanesi ha spiazzato il sistema di protezione sociale del Paese, assolutamente impreparato ad accogliere migliaia di famiglie, con ragazzi al seguito, che desideravano stabilirsi in Italia. All'entrata in vigore della L. 149, la questione emergente era quindi quella di organizzare l'accoglienza. L'inserimento dei ragazzi all'interno di agenzie educative ancora non attrezzate a gestire il fenomeno rappresentava il primo problema da risolvere. Non a caso, dalle interviste realizzate presso i referenti regionali per sostenere alcune riflessioni al proposito, la sensazione che emerge è il potenziamento in questi anni delle strutture di accoglienza e in particolare di quelle rivolte ai minori non accompagnati (MSNA), che richiedevano interventi tempestivi e specifici.

Attualmente, l'impressione degli operatori è che i flussi massicci registrati alla fine del decennio scorso abbiano lasciato il posto a un fenomeno numericamente meno significativo, ma in costante aumento. Ciò ha determinato un cambiamento di approccio dei servizi, che ora sembrano aver superato la fase "emergenziale" alla ricerca di una prospettiva condivisa per il futuro. In altri termini, la sfida non appare più quella di garantire l'ospitalità, problema su cui le strutture sociali si sono gradualmente adeguate, quanto piuttosto quella di proporre un progetto educativo di lungo periodo che riesca a soddisfare l'esigenza di crescita sociale, affettiva, umana del ragazzo accolto, nel rispetto della sua specificità culturale.

Assumersi tale responsabilità educativa è probabilmente la nuova frontiera da attraversare. Essa si presenta non solo come urgente ma riveste anche grande importanza se si vuole evitare che i ragazzi stranieri, una volta assicurata loro l'accoglienza, siano lasciati da soli per poi maturare quel senso di isolamento che può realmente degenerare in preoccupanti manifestazioni di conflitto sociale già registrate in altri Paesi europei.

Da un altro aspetto, non può però non rilevarsi negli ultimi anni un cambiamento di prospettiva istituzionale nelle politiche di accoglienza degli enti locali rispetto ai primi anni di applicazione della L. 149. Negli orientamenti degli enti locali sembrano prevalere ora le esigenze di controllo sociale, di contenimento e di repressione rispetto alle necessità di integrazione. In questo evolversi estremamente accelerato della prospettiva di accoglienza, la scelta della politica nazionale di accentuare l'attenzione

verso la lotta contro l'immigrazione clandestina determina inevitabilmente un minore impegno verso gli obiettivi di promozione dell'integrazione, di cui i minori stranieri sono i primi destinatari.

L'esigenza di sicurezza sociale sembra, in altri termini, avere indebolito la forza trainante che i diritti sanciti nella L. 149 e nelle convenzioni internazionali avevano rappresentato fino ad oggi e, questo, ha generato un apparente disorientamento negli operatori del settore. Come emerge dalle interviste, questi ultimi sono i più critici nei confronti delle attuali strategie pubbliche, cosicché i diritti dei minori stranieri oggi sono avvertiti come incerti e affievoliti.

1. Le iniziative regionali

Alla luce delle interviste realizzate ai referenti delle politiche per i minori delle amministrazioni regionali, emerge come prima e comune criticità, almeno in riferimento all'attuazione delle L. 149, quella dell'integrazione nel contesto sociale per quanto riguarda la programmazione e la valutazione degli interventi in relazione alle risorse disponibili. Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Toscana, Trentino, Umbria, Veneto, Puglia hanno indicato questa come priorità, con una speciale attenzione a non discriminare i minori stranieri con interventi separati rispetto a quelli offerti ai minori italiani.

In tal senso il problema più ricorrente è senza dubbio quello linguistico-culturale. Da più parti, infatti, le difficoltà di comunicazione dovute alla mancata conoscenza della lingua italiana sono individuate come un ostacolo nei percorsi di inserimento ex L. 149. A ciò si aggiunge la diversità di appartenenza culturale dei ragazzi, segnalata come costante fattore di fragilità dell'intervento. Inoltre, laddove sono presenti anche elementi di disagio personale o ambientale, l'azione degli operatori, volta a promuovere l'affidamento o l'adozione, è ancora più esposta al fallimento.

Altra criticità evidenziata è quella dell'integrazione scolastica. La scuola, infatti, è identificata da un lato come uno dei luoghi privilegiati in cui promuovere l'integrazione, dall'altro come una delle agenzie educative più a rischio di emarginazione, per la difficoltà di coniugare l'esigenza di raggiungere obiettivi contenutistici con quella di adeguare i percorsi formativi a chi non ha gli strumenti (linguistici e culturali) per stare al passo con gli altri. Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta hanno avviato progetti specifici di sensibilizzazione all'interno delle scuole anche per facilitare l'apprendimento degli alunni con la produzione di sussidi in lingua straniera e l'utilizzo di mediatori culturali.

Per quanto riguarda le condotte devianti e quelle penalmente rilevanti esse, numericamente e qualitativamente, non creano particolari preoccupazioni. Quando però si verificano comportamenti a rischio o addirittura fattispecie penali, appare molto più complesso prevedere un intervento rieducativo o di reinserimento sociale per i ragazzi stranieri, per la difficoltà oggettiva di accedere al mondo di significati e di contenuti della particolare cultura di provenienza. Una criticità che, pur non rientrando nel contesto di analisi dell'applicazione della L. 149, è stato riportato dalla maggior parte dei referenti: si è ritenuto opportuno perciò segnalarlo.

In tutte le Regioni, sempre con particolare riguardo all'applicazione della L. 149, si registra una spiccata propensione a collaborare con il privato sociale proprio per le problematiche attinenti ai minori stranieri: svariati e disseminati su tutto il territorio sono i progetti educativi citati e sostanzialmente positiva è la loro valutazione. L'intesa e il sostegno del privato sociale e del mondo del volontariato appare evidentemente ormai radicato e indispensabile, sebbene si lamenti una generale penuria delle risorse economiche a disposizione.

Altro spunto di riflessione riguarda quei minori stranieri che sono costretti – per motivi personali (disabilità, deficit culturali, l'essere vittime di reati, abbandoni, problematiche psicologiche, ecc.) o ambientali (cambi di residenza improvvisi, accattonaggio ecc.) – a vivere una situazione di emarginazione sociale. Quest'ultima risulta assolutamente preoccupante sia per le difficoltà linguistiche e culturali – che limitano la relazione personale con l'operatore – sia per la difficoltà dello specialista nel valutare e diagnosticare le problematiche psicologiche o psichiatriche che ne discendono, con conseguenze inevitabili sulle *chance* di successo dell'intervento educativo finalizzato a un inserimento in famiglia.

Accanto a questo aspetto, si segnala l'allarme lanciato da più operatori, in particolare campani, marchigiani, piemontesi, sardi e trentini, relativamente a una minore *tensione* educativa manifestata dalle strutture comunitarie residenziali ove sono collocati questi ragazzi, proprio a causa delle gravi problematiche personali e della difficoltà di intervento.

Unanime è la richiesta di maggiori risorse da impiegare per progetti di integrazione culturale di lungo periodo e quella di una semplificazione degli adempimenti necessari per ottenere i documenti di identità.

Nelle realtà in cui opera effettivamente il Garante per l'infanzia si nota maggiore cura e coordinamento negli interventi e la formazione di albi di curatori e tutori volontari adeguatamente formati proprio dall'ufficio del Garante. Ove esistono tali figure il loro ruolo è giudicato positivamente proprio in relazione al controllo e alla protezione di ragazzi stranieri, in alcuni casi "dimenticati" per lunghi periodi in strutture residenziali. In relazione all'applicazione della L. 149 e al fine di assicurare a tutti una famiglia, quella del tutore volontario è indicata come una figura da potenziare.

Altrettanto urgente è riflettere sulle segnalazioni pervenute in particolare dalle Regioni Lazio e Piemonte di situazioni di abbandono dovute ad adozioni internazionali fallite, con tutte le problematiche avvertite dai servizi volte alla ricollocazione del bambino straniero.

È comune e prioritario, per tutte le realtà regionali e locali, l'obiettivo della formazione specialistica di operatori, insegnanti, mediatori culturali, educatori. Sul punto, si registra la programmazione da parte delle Regioni di più progetti, in parte già realizzati e altri programmati per i prossimi anni. In Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Campania, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta sono avviati ormai da tempo corsi di formazione per mediatori culturali¹.

2. I minori stranieri non accompagnati: "gli ultimi"

Un'attenzione particolare meritano gli interventi riservati ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) sia per la stretta attinenza con le disposizioni presenti nella L. 149, sia per l'attenzione manifestata nelle interviste dagli operatori del settore. Questi ragazzi e queste ragazze raggiungono l'Italia o vi dimorano privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti a cui sono stati affidati. Alcuni sono completamente soli, altri sono legati da vincoli di parentela con stranieri già presenti sul territorio, sia clandestini che regolarmente soggiornanti. Tra i minori, quelli non accompagnati sono il gruppo più a rischio sotto ogni punto di vista.

Tutti i referenti regionali intervistati, e in particolare quelli della Basilicata, della Calabria, dell'Umbria, della Campania, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, del Piemonte e della Sardegna convergono sull'urgenza di uno studio più approfondito del fenomeno sia a livello quantitativo che qualitativo.

In linea generale il problema dei MSNA è sentito soprattutto nelle grandi città e in alcune località di frontiera per l'elevato numero di casi e per il rischio concreto di vedere coinvolti questi ragazzi in reti di sfruttamento illegali. In Regioni come Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto, Marche, Liguria si segnalano alcune città e località in cui la presenza dei MSNA appare significativa e problematica², mentre in molte realtà italiane medio-piccole la questione è quasi sconosciuta e riguarda un esiguo numero di casi.

Dallo *screening* delle conversazioni con gli operatori del settore, emerge un particolare disorientamento sulle normative applicabili ai MSNA per l'intrecciarsi dei contenuti delle leggi

¹ Ad es. La legge regionale dell'Emilia Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (n.5/2004) ha previsto all'articolo 17 "Interventi di integrazione e comunicazione interculturale"; al punto e) si dispone che la Regione e gli enti locali promuovano "il consolidamento di competenze attinenti alla mediazione socio-culturale, secondo la normativa regionale in materia di formazione professionale, finalizzate alla individuazione ed alla valorizzazione di una specifica professionalità volta a garantire sia la ricognizione dei bisogni degli utenti, sia l'ottenimento di adeguate prestazioni da parte dei servizi".

² Il Comune di Genova ha istituito un ufficio che si occupa dei cittadini "senza territorio" (cittadini non residenti o senza fissa dimora) e quindi anche di minori stranieri non accompagnati dove è impiegata un'assistente sociale che si occupa anche dell'affido familiare di questi minori.

nazionali con varie prassi e protocolli attuati a livello locale³. In particolare, si segnala un'applicazione non univoca di tali norme a causa dell'esistenza di prassi diverse nelle questure, nelle asl, nei tribunali, in ordine ad esempio all'accoglienza, al rilascio di documenti, all'assistenza sanitaria, all'affidamento⁴. Questa difficoltà è avvertita *in primis* dalle famiglie che accolgono in affidamento minori stranieri.

Un secondo problema segnalato dagli operatori è la rilevazione della reale età anagrafica dei MSNA nel rispetto delle garanzie costituzionali. Alcuni enti hanno provato — senza successo — a stabilire un protocollo con il tribunale per i minorenni e le università, mentre i test clinici, in particolare, sono utilizzati per individuare l'età dei ragazzi sottoposti a procedimenti penali. In linea generale è emerso che i ragazzi più grandi, tra i 15 e i 16 anni, pur accolti e collocati tempestivamente in comunità di accoglienza, fanno ben presto perdere le loro tracce. Possiamo affermare tuttavia che il pericolo di fuga per questi minori è costante in tutte le fasi dell'intervento, per cui il problema per i servizi diventa il riuscire da una parte a trattenere i minori in contesti non detentivi e, dall'altra, offrire loro una rapida prospettiva di inserimento familiare e sociale che ne faciliti il sostegno e il controllo. A detta degli operatori, per loro l'esigenza immediata è quella di trovare un lavoro per questi adolescenti, e non quella di collocarli in una famiglia e farli studiare, data l'età avanzata.

Quando si tratta di bambini, invece, i problemi attengono alla ricerca di comunità di accoglienza attrezzate per la cura delle loro particolarissime esigenze e, in seconda battuta, quella di tentare la via dell'affidamento familiare⁵ anche omoculturale. Quest'ultima possibilità, sia pur individuata come soluzione efficace per le esigenze di bambini più piccoli, è attualmente sperimentata solo in Piemonte, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria, Marche, Liguria ed Emilia-Romagna. È certamente da segnalare che in alcuni progetti di affido in famiglie della stessa cultura di provenienza del minore gli esiti sono positivi, pur registrandosi una generale difficoltà di coinvolgimento delle comunità straniere⁶. Sull'affido dei MSNA va comunque osservato che gli operatori individuano come obiettivo prioritario quello di elaborare un progetto verso l'autonomia (documenti, lavoro, ecc.) più che un rientro nella famiglia di origine. In questo senso si sottolinea, rispetto a quanto avveniva in un primo tempo, un cambio della filosofia sottesa a questo istituto.

Nelle realtà italiane con dimensioni meno significative si rilevano pochi casi di intervento: a questo proposito si rimarca la comune difficoltà di gestire queste situazioni per l'assenza di strutture specializzate. Infatti, non di rado alcune comunità residenziali si rifiutano di accogliere MSNA. Altre, invece, li espellono in un secondo momento, a causa della difficoltà di intervento.

Per far fronte a questo tipo di problemi, spesso si registra la collaborazione con le città capoluogo di Provincia, dove l'elevato numero di casi ha determinato la creazione di comunità per minori dotate di personale esperto⁷.

Nella scelta di un percorso educativo da proporre ai MSNA, altra complicazione è quella di diagnosticare eventuali patologie dovute all'abbandono da parte dei genitori o allo sradicamento dal proprio contesto di vita originario.

³ Per quanto riguarda i minori stranieri in generale (non solo i non accompagnati) Calabria, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna, Liguria, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana, Puglia, Trentino Alto Adige, Umbria, Veneto, Valle d'Aosta, hanno segnalato l'esistenza di vari protocolli ed accordi tra istituzioni pubbliche, università e soggetti non profit.

⁴ In Veneto, invece, è stato realizzato un sistema informatizzato che può essere utilizzato immediatamente dalle forze dell'ordine qualora venga trovato un MSNA, per sapere in quale comunità è possibile collocarlo. Inoltre, è attiva una banca dati a cui accedono i servizi, le questure e l'autorità giudiziaria, che consente di conoscere e aggiornare tempestivamente la situazione dei MSNA nel territorio regionale.

⁵ Da evidenziare che in alcune Regioni, ad esempio in Puglia, sono state realizzate apposite linee guida specifiche per l'accoglienza dei minori stranieri, mentre in Piemonte si registra un aumento del numero di stranieri adottati secondo l'istituto dell'adozione nazionale. Infine, appare utile sottolineare che nel Lazio si sta sperimentando l'esperienza dell'affidamento "part time" a famiglie italiane che sono disponibili anche per qualche ora del pomeriggio ad accogliere i minori stranieri residenti nell'*hinterland* di Roma. Questi ultimi, in orario extrascolastico, rimangono soli e senza alcuna assistenza in quanto i genitori lavorano per tutta la giornata nella capitale.

⁶ In Emilia-Romagna, dal 2002 sono stati erogati fondi alle Province nell'ambito dei Programmi provinciali per la realizzazione di interventi volti a promuovere e qualificare forme di accoglienza familiare di minori in situazioni di disagio, con particolare attenzione ai bambini e adolescenti stranieri, anche clandestini e soggetti a procedure penali. La direttiva in materia di affidamento familiare n. 846/2007 fornisce anche indicazioni specifiche per l'accoglienza dei minori stranieri e prevede sia l'affidamento omoculturale che tipologie di comunità particolarmente adatte ai MSNA.

⁷ In Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte esistono comunità di accoglienza per MSNA.