



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in
Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

**Valorizzazione delle comunità solidali e
delle risorse accoglienti nel sostegno alle
famiglie vulnerabili e ai minori stranieri
non accompagnati.**

Uno sguardo sull'esperienza dell'area metropolitana di Bologna.

Relatore

Ch. Prof. Marilena Sinigaglia

Correlatore

Ch. Prof. Enrico Gargiulo

Laureando

Daniela Leoci

Matricola 964975

Anno Accademico

2017 / 2018

A zio Cosimo.

INDICE

Introduzione.....	4
Capitolo I	
1. Il contesto: mutamenti economico-sociali e trasformazioni del welfare.....	10
1.1. Welfare mix e welfare locale.....	11
1.2. Oltre la crisi: lavoro di rete e sconfinamenti.....	15
1.3. Welfare generativo.....	19
1.4. Investire e innovare nel sociale.....	22
1.5. Welfare comunitario e servizio sociale di comunità.....	26
Capitolo II	
2. Il quadro normativo e istituzionale.....	33
2.1. Diritti del bambino e responsabilità genitoriale.....	33
2.2. Responsabilità dello Stato nel sistema di tutela dei bambini.....	36
2.3. Soggetti giuridici e provvedimenti adottabili.....	37
2.4. Promozione, prevenzione e protezione.....	42
2.5. I minori stranieri: status giuridici e diritti.....	46
2.6. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....	55
2.7. La sfida dell'integrazione.....	62
Capitolo III	
3. Le risorse solidali negli interventi di sostegno alle famiglie e ai minori vulnerabili.....	66
3.1. <i>Natural helpers</i> , vicinanza solidale e affiancamento familiare.....	66
3.2. Assunti di base e riferimenti teorici.....	73
3.3. Modelli teorico-pratici e principi metodologici per l'intervento.....	79
3.4. Tre livelli di cambiamento.....	84
3.5. Valori per un cambio di paradigma.....	95

Capitolo IV

4. Risorse accoglienti: l'esperienza dell'area metropolitana di Bologna.....	98
4.1. Il contesto e gli attori.....	98
4.2. Sensibilizzazione e formazione delle risorse accoglienti: il Centro per le Famiglie.....	109
4.3. Progetti di vicinanza solidale con i minori stranieri non accompagnati.....	115
4.4. Alcune riflessioni sull'esperienza.....	127
Conclusioni.....	129
Riferimenti Bibliografici.....	134
Sitografia.....	138
Ringraziamenti.....	139

Introduzione

Dal titolo appare subito chiaro che questo lavoro tratta di *Valorizzazione delle comunità solidali e delle risorse accoglienti nel sostegno alle famiglie vulnerabili e ai minori stranieri non accompagnati*. Un po' troppo lungo, devo ammetterlo, ma non mi è stato possibile rinunciare a nessuna delle parole chiave che lo compongono.

Il testo affronta il tema del sostegno alle famiglie e ai minori vulnerabili: l'esigenza di approfondire questo ambito nasce dall'esperienza diretta di tirocinio professionale (svolto tra novembre 2017 e aprile 2018) presso il servizio sociale di Tutela Minori del Comune di Bologna e in seguito si rafforza con l'esperienza lavorativa come operatrice sociale nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) nello stesso territorio metropolitano (tra maggio 2018 e gennaio 2019). La pratica professionale mi ha spinto ad approfondire il quadro normativo, la letteratura e le teorie del servizio sociale, che a loro volta mi hanno riflessivamente ricondotto all'analisi della pratica e della realtà, com'è proprio dell'approccio metodologico della professione.

Sostegno e vulnerabilità sono parole piene di profondità che richiamano una ricca famiglia di concetti tra loro connessi.

Sostegno evoca una concezione del ruolo del lavoratore sociale che si contrappone a quella di professionista "esperto" spinto al controllo, alla sostituzione dell'utente, in un atteggiamento focalizzato sul bisogno, sulla carenza, sul problema, con il rischio di produrre effetti disabilitanti e creare una condizione di dipendenza dell'"utente" da servizi di tipo assistenzialista. La parola sostegno suggerisce, invece, una concezione del lavoro sociale come accompagnamento, che metta al centro le capacità e le risorse delle persone e della comunità, nell'ottica di promuovere *empowerment*, attivazione, attraverso una relazionalità reciproca con le famiglie e i bambini, ma anche con i loro contesti, le loro reti, la loro comunità. Il ruolo dell'operatore sociale diventa quindi quello di un "facilitatore", una "guida relazionale", un "tutore di resilienza", che lavora secondo i principi metodologici della corresponsabilità,

della partecipazione, della trasparenza e della valorizzazione delle risorse della comunità, nell'ottica di contrastare qualsiasi forma di istituzionalizzazione dei servizi. Il sostegno alle famiglie vulnerabili e quindi alla genitorialità positiva, richiama inoltre la necessità di attuare interventi precoci che possano aiutare le famiglie a soddisfare i bisogni di sviluppo del bambino, al fine di prevenire l'allontanamento dei bambini dalle loro famiglie, tutelare il diritto fondamentale del bambino di vivere con la propria famiglia e di mantenere i legami familiari, allontanare lo spettro dell'assistente sociale (e quindi del Servizio) "che ruba i bambini" e, più in generale, contribuire a rompere il ciclo di svantaggio sociale.

Al centro di questo lavoro ci sono famiglie e minori vulnerabili: il concetto di vulnerabilità che lo attraversa richiama l'emergenza e la diffusione di nuove forme di vulnerabilità che toccano un sempre maggiore numero di persone, nelle varie fasi del loro ciclo di vita (connesse alle trasformazioni sociali, economiche e culturali che caratterizzano la nostra epoca), mettendo in crisi la tradizionale classificazione dei bisogni in target e le risposte standardizzate dell'offerta dei servizi (stimolandoli a porre in continuità promozione, prevenzione e protezione).

La vulnerabilità è qui intesa come un fenomeno di natura relazionale e multidimensionale, non riconducibile al solo aspetto economico, ma espressione anche della sempre maggiore fragilità delle relazioni interpersonali, sia all'interno delle famiglie che fra queste e il loro ambiente: è proprio a partire da questa consapevolezza che entrano in gioco i concetti di comunità, solidarietà, risorsa, accoglienza.

La vulnerabilità è infatti una condizione di difficoltà normale, naturale, solitamente transitoria, dell'esistenza, per fronteggiare la quale le persone sono abituate ad attuare strategie, sviluppando la capacità di resilienza ovvero di utilizzare le risorse, proprie e della propria rete. Forme di solidarietà e di aiuto "naturali" che famiglie e persone, che abitano lo stesso luogo e appartengono alla stessa comunità, si scambiano per affrontare i normali e molteplici compiti della vita quotidiana esistono infatti nelle diverse culture ed epoche.

Cercando di opporsi all'allentamento delle reti naturali di solidarietà, i servizi e le realtà dell'associazionismo familiare hanno particolarmente curato negli ultimi anni le varie forme di sostegno tra famiglie e persone abitanti un medesimo territorio.

La comunità si presenta infatti come il contesto ideale in cui dare forma alla solidarietà e cercare soluzioni possibili ai problemi che il welfare non riesce a fronteggiare: la valorizzazione delle risorse comunitarie diventa allora un processo aperto, o meglio ancora, una sfida per i servizi a investire e innovarsi per affrontare la crisi economica e del sistema di welfare con strategie più efficaci.

In particolare, nell'ambito del sostegno ai minori e alle famiglie, la valorizzazione delle risorse comunitarie può favorire il recupero del senso di solidarietà e di comunità, ma anche di dovere e responsabilità dei cittadini, attraverso la facilitazione di una loro partecipazione attiva al processo di promozione dello sviluppo dei bambini, della loro cura e protezione nella prospettiva di prevenire l'esclusione sociale e promuovere una società più equa e inclusiva.

Questo diventa particolarmente evidente nell'ambito dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (come anche più in generale dei richiedenti asilo giovani ed adulti): l'isolamento dei servizi ad essa deputi, la mancanza di una condivisione di responsabilità con la collettività rispetto a tale funzione, che eticamente spetta alla società tutta, è infatti uno dei fattori che ha contribuito a lasciare spazio ai toni che caratterizzano l'attuale dibattito pubblico su questo tema e alle conseguenti politiche.

Poiché il ruolo che le risorse accoglienti svolgono, nell'accompagnare un cambiamento in positivo della condizione dei minori e delle famiglie, si concretizza principalmente attraverso l'azione di promozione della loro integrazione nella vita sociale del territorio di appartenenza e nel sostegno alla creazione e al potenziamento delle loro reti sociali, allora questo può rilevarsi uno strumento particolarmente utile per sostenere bambini e ragazzi che, come i minori stranieri non accompagnati, vivono una condizione di maggiore vulnerabilità e rischio di esclusione. Nel contesto delle attuali politiche sull'immigrazione, può diventare fondamentale sviluppare istituti quali la tutela volontaria e l'affidamento familiare, promossi dalle normative vigenti, insieme ad altre forme di vicinanza solidale, per sostenere i minori nel difficile percorso di integrazione e verso l'autonomia, nonché responsabilizzare la comunità a partecipare attivamente a tale processo.

Le comunità di cittadini accoglienti, che nascono nei diversi percorsi di accompagnamento, possono nel loro complesso assumere un importante ruolo nella promozione dei diritti dei bambini, dei giovani, delle famiglie, che hanno

imparato a conoscere, diventando la loro voce e dando loro voce, per attivarsi contro leggi e politiche che li discriminano ed escludono.

Anche per questo, ma non solo, l'accoglienza in questo lavoro è concepita come un cappello di molteplici forme di solidarietà, accompagnamento e sostegno di famiglie e minori: pur nella consapevolezza delle specificità dei diversi progetti e delle diverse forme di solidarietà esaminate, si è scelto di porre l'accento sulla continuità delle forme di accoglienza, sulla condivisione di obiettivi e strategie, sull'intreccio e l'integrazione degli attori coinvolti.

Considerare fondamentale il ruolo dei *natural helpers*, sottolineando l'importanza di non cooptare né colonizzare i sistemi informali di solidarietà, la cui essenza e valore aggiunto risiede, appunto, nella naturalità dell'aspetto relazionale "non esperto", non significa però in nessun modo attribuirgli responsabilità che competono e spettano allo Stato e ai servizi pubblici.

Oltre a voler sviluppare un discorso su questo tema, approfondendolo da un punto di vista teorico e normativo, questo lavoro si pone l'obiettivo di restituire *uno sguardo sull'esperienza dell'area metropolitana di Bologna*: uno sguardo sulla complessa realtà del territorio che, pur tentando di osservarla in maniera accurata, non pretende di poterla cogliere e comprendere nella sua totalità. Complesso è il sistema dei servizi del territorio, che ha attraversato e continua ad attraversare, una fase di grande trasformazione. Fitta è la rete degli attori che affollano il contesto: istituzioni, terzo settore, associazioni, reti di famiglie, famiglie, bambini, ragazzi, cittadini. Molteplici sono le azioni di vicinanza solidale che vi prendono concretamente forma.

Nell'articolare il mio discorso, ho scelto innanzitutto di inquadrare la valorizzazione delle risorse comunitarie nel più ampio contesto delle trasformazioni economico-sociali e del welfare, attraverso l'analisi della letteratura sull'argomento. Molti autori, da un lato evidenziano come la crescita della povertà e delle diseguaglianze sociali si combinino alla scarsità delle risorse economiche investite nei servizi sociosanitari e al diffondersi al loro interno della cultura manageriale; mostrano come le trasformazioni radicali, a cui l'organizzazione dei servizi alla persona è sottoposta in quest'epoca, producano sempre maggiore conflittualità e pregiudizio nei confronti degli operatori di *front line* e abbiano effetti negativi sul loro lavoro, moltiplicando i rischi di fatica,

scoraggiamento, isolamento. Dall'altro, gli stessi studi, tratteggiano vie possibili per andare "oltre la crisi" del welfare state e dei servizi, per riuscire a gestire questi profondi cambiamenti sociali e organizzativi, senza stravolgere i valori di riferimento delle professioni sociali. Lo sviluppo del welfare locale, del welfare mix e delle reti, del welfare comunitario, del welfare generativo, l'innovazione sociale, la centralità nel lavoro sociale di partecipazione, *empowerment*, responsabilità dei cittadini e delle comunità, sono alcuni dei temi chiave ricorrenti di in questa narrazione che tenta di dare rinnovata speranza alla disciplina del servizio sociale.

Il secondo capitolo entra nel vivo del sostegno alle famiglie e ai minori, collocando tale lavoro nel quadro normativo e istituzionale di riferimento: non è possibile, infatti, approcciarsi all'ambito della prossimità solidale senza chiarire innanzitutto i riferimenti normativi che delineano i diritti dei minori, i ruoli e le responsabilità dello Stato e dei molti attori coinvolti.

Nel capitolo vengono quindi prese in esame le normative, sia nazionali che internazionali, che promuovono la concezione del minore come soggetto di diritto: fra questi, di fondamentale importanza è il diritto di mantenere i legami familiari, salvo che ciò sia contrario al suo interesse. L'"interesse superiore" del minore è posto al centro di un complesso sistema di tutela e protezione, che prevede responsabilità e doveri per i genitori e per lo Stato (da realizzare attraverso l'azione congiunta delle autorità giudiziarie preposte, dei servizi pubblici, sociali, sanitari ed educativi). Compito dello Stato è attuare ogni sforzo per promuovere lo sviluppo del bambino e sostenere le famiglie, prevenire situazioni di pregiudizio e proteggere i minori, anche al fine di favorire equità e giustizia sociali.

Gli stessi diritti sono garantiti, in linea di principio, ai minori stranieri, "accompagnati" e non "accompagnati": nella seconda parte del capitolo viene definito in particolare lo status giuridico del minore straniero non accompagnato e viene presa in esame la relativa normativa, con particolare attenzione agli aspetti dell'accoglienza e dell'integrazione.

Solo tenendo ben chiaro questo quadro è possibile cogliere e sviluppare i semi di una genitorialità sociale e di una responsabilità condivisa, comunitaria, nel sostegno ai minori.

Il terzo capitolo è dedicato alle diverse forme solidaristiche “naturali” di sostegno alle famiglie e ai minori: in particolare la “vicinanza solidale” e l’“affiancamento familiare” vengono qui definite attraverso il confronto con l’istituto dell’affidamento familiare e facendo riferimento alle varie esperienze progettuali e sperimentali in cui questi dispositivi d’intervento si inseriscono. Nel capitolo si analizzano, inoltre, alcuni assunti di base e riferimenti teorici - quali gli studi sulla resilienza e la prospettiva bioecologica dello sviluppo umano - modelli teorico-pratici e principi metodologici che integrati in un approccio olistico e relazionale, ci permettono di definire il benessere delle famiglie e dei minori in termini ecosistemici, multifattoriali e coevolutivi: questa prospettiva, mettendo in relazione cambiamento ed evoluzione di famiglie e bambini con quelli dei contesti in cui vivono, ci permette di dare significato e senso alla valorizzazione delle risorse solidali della comunità nell’intervento con le famiglie. La parte finale del capitolo delinea un cambio di paradigma per la professione, coerente con i valori del servizio sociale, ripercorrendo i cambiamenti che si vorrebbe facilitare attraverso lo sviluppo di reti solidali: cambiamenti in termini di benessere delle famiglie e dei minori, in termini di innovazione dell’organizzazione e del lavoro dei servizi, in termini di sviluppo del capitale sociale.

Nell’ultimo capitolo ho rappresentato le informazioni e i dati raccolti sull’esperienza di valorizzazione delle risorse accoglienti di sostegno sia alle famiglie vulnerabili che ai MSNA, nell’area metropolitana di Bologna.

Dopo un accenno alle trasformazioni che hanno attraversato e attraversano le istituzioni del territorio, nel capitolo vengono descritti i diversi attori istituzionali - i servizi sociali territoriali e l’Azienda pubblica di servizi alla persona (Asp) Città di Bologna -, del Terzo Settore e del mondo del volontariato, impegnati nella sensibilizzazione, nella formazione, nell’accompagnamento delle risorse accoglienti della comunità.

In particolare il capitolo si presenta come una riflessione su alcuni esempi innovativi di comunicazione e organizzazione di servizi e progetti di promozione della vicinanza solidale e dell’accoglienza, a sostegno di bambini, famiglie e minori stranieri non accompagnati (affiancamento familiare, affiancamento in comunità, affidamento familiare, accoglienza in famiglia, tutela volontaria) e la risposta in termini di partecipazione e attivazione della cittadinanza.

Capitolo I

1. Il contesto: mutamenti economico-sociali e trasformazioni del welfare

Per una prima contestualizzazione del tema della valorizzazione delle risorse comunitarie per supportare famiglie e minori, ho innanzitutto esplorato la letteratura sulle recenti trasformazioni del welfare.

In linea con quanto accade in generale nel sistema dei servizi, infatti, anche nell'ambito del lavoro con le famiglie e i minori, il servizio sociale e l'organizzazione stessa dei servizi vengono sfidati dalla complessità della società e dei bisogni, oltre che da esigenze economiche, a valorizzare sempre più le risorse individuali e comunitarie, a stimolare la partecipazione e la reciprocità dei cittadini e a utilizzare sempre più strumenti efficaci per dare voce, visibilità e potere alle famiglie. Ciò può permettere agli assistenti sociali di lavorare nel rispetto del mandato e dei valori della professione nell'attuale contesto e tentare di rifondare il precario patto di collaborazione e fiducia con i cittadini.

Molti autori, da un lato evidenziano come la crescita della povertà e delle disuguaglianze sociali si combinino alla scarsità delle risorse economiche investite nei servizi sociosanitari e al diffondersi al loro interno della cultura manageriale; mostrano come le trasformazioni radicali, a cui l'organizzazione dei servizi alla persona è sottoposta in quest'epoca, producano sempre maggiore conflittualità e pregiudizio nei confronti degli operatori di *front line* e abbiano effetti negativi sul loro lavoro, moltiplicando i rischi di fatica, scoraggiamento, isolamento. Dall'altro, questi studi tratteggiano vie possibili per andare «oltre la crisi¹» del welfare state e dei servizi, per riuscire a gestire questi profondi cambiamenti sociali e organizzativi, senza stravolgere i valori di riferimento delle professioni sociali. Lo sviluppo del welfare locale, del welfare mix e delle reti, del welfare comunitario, del welfare generativo, l'innovazione sociale, la centralità nel lavoro

¹ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi. Cambiamenti possibili nei servizi sociosanitari*, Milano, Guerini, 2015.

sociale di partecipazione, *empowerment*, responsabilità dei cittadini e delle comunità: questi sono alcuni dei temi chiave ricorrenti di questa narrazione che, in linea con diverse normative e con i principi della professione, vorrebbe dare rinnovata speranza alla disciplina.

1.1. Welfare mix e welfare locale

Proviamo innanzitutto ad individuare alcune possibili ragioni che hanno portato alla progressiva «rarefazione» del sistema dei servizi, al suo passaggio da una forma statale, welfare state, a una di tipo misto prima e comunitario poi.

Allegrì, all'inizio del suo testo sul servizio sociale di comunità², nel tratteggiarne la cornice di riferimento, descrive alcune trasformazioni che hanno portato alle differenti configurazioni del sistema dei servizi (welfare mix, welfare *community*, welfare locale); si tratta di cambiamenti strutturali del sistema che ha coinvolto sempre più attori – pubblici, privati, del privato sociale – chiamandoli a partecipare in modo attivo e impegnando sempre più le istituzioni nel lavoro con diversi soggetti della comunità.

Innanzitutto le trasformazioni socio-demografiche (invecchiamento della popolazione, migrazione, cambiamenti strutturali della famiglia, abbassamento della fertilità, allentamento delle reti naturali di solidarietà) hanno prodotto nuove domande di protezione sociale alle quali occorre dare risposte innovative.

In secondo luogo, la crisi finanziaria ed economica che ha colpito l'Europa, ha generato la forte instabilità delle condizioni lavorative, l'aumento dei tassi di povertà - sia assoluta che relativa - provocando un impoverimento, oltre che materiale, anche dei legami sociali e dei valori (imponendo nell'attuale ciclo di austerità la riduzione degli investimenti per le politiche sociali, ovvero della spesa sociale, vista solamente come un costo e non come un investimento).

Secondo Allegrì il modello di welfare - costruito sulle relazioni tra stato, famiglia, mercato, associazioni intermedie secondo quello che Ferrara ha definito «Diamante del welfare» - è stato travolto dall'insorgere di nuove povertà, dall'impoverimento soprattutto di donne sole e con figli, di famiglie numerose e di anziani. L'ente pubblico, in una logica di sussidiarietà orizzontale, ha assunto

² Allegrì E., *Il Servizio sociale di Comunità*, Roma, Carocci Faber, 2015, pp. 23-27.

sempre più compiti di *governance* complessiva, delegando ad altri, soprattutto al terzo settore, l'erogazione dei servizi; parallelamente, in una logica di sussidiarietà verticale, le politiche e gli interventi sono sempre più stati delegati agli ambiti locali, fortemente frammentati e differenziati. Il sistema di welfare ha così dato una risposta inadeguata e rarefatta alla diffusione della vulnerabilità sociale.

Inoltre, per l'autrice, la reazione della professione di fronte all'aziendalizzazione dei servizi e ad una sempre maggiore specializzazione, è stata di chiudersi nel professionalismo, di assumere una «posizione di ritiro dalla comunità locale e dal lavoro nel territorio» e un «atteggiamento autoreferenziale³»; ciò ha prodotto un grande distacco degli assistenti sociali dai cittadini, dall'organizzazione, dalle comunità locali.

Le conseguenze di tali mutamenti sull'organizzazione dei servizi si traducono, infine, in una paradossale discrepanza tra una crescente domanda sociale - sempre più complessa, variabile, differenziata, esigente - e una risposta frammentata, parcellizzata, inadeguata, anche a causa dell'insufficienza delle risorse investite (che produce inoltre instabilità occupazionale della professione).

È necessario partire da questi aspetti critici, sui quali ritorneremo più avanti, per un cambio di prospettiva del servizio sociale, per «guardare alla comunità locale con spirito innovativo⁴».

Un'altra autrice, Olivetti Manoukian, ipotizza e rintraccia in questa «realtà così come è andata delineandosi⁵» una strada possibile per i Servizi socio-sanitari: questi, collocati nell'attuale ambiente turbolento - caratterizzato da cambiamenti epocali, trasformazioni radicali e da grande insicurezza diffusa - devono sapere «collocarsi entro le interdipendenze» anziché insistere sulle iniziative singole, devono abbandonare le rivendicazioni di una «specificità titolarità per intervenire», uscire da «ottiche autoreferenziali o unilaterali⁶».

Dei «problemi sociali che le trasformazioni sociali epocali hanno riversato e riversano nella nostra vita» e che sempre più «si impongono con insistenza e suscitano inquietudini e preoccupazioni», per l'autrice «non possiamo conoscere

³ Allegri E., *Il Servizio sociale di Comunità*, op. cit., p. 26.

⁴ *Ivi*, p. 15.

⁵ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi*, op.cit., p. 31.

⁶ *Ivi*, pp. 24-25.

tutto»); di essi dobbiamo piuttosto sperimentare la costruzione di una «conoscenza parziale, limitata», «in interazione con diversi interlocutori e diversi sguardi che nel contesto sociale sono interessati e portatori di rappresentazioni, di istanze e di prospettive e quindi di opportunità e di visioni che possiamo ricomporre e far convergere». «Per questo non possiamo delegare a esperti conoscenze e decisioni rispetto ai problemi sociali. Siamo tutti chiamati a cooperare, a prendere parte⁷».

Il mandato dei servizi socio-sanitari, quindi, non è più come si pensava negli anni Settanta e Ottanta - mentre cioè i servizi stessi andavano istituendosi/istituzionalizzandosi - quello di occuparsi, in quanto delegati a farlo, dei problemi sociali, di intervenire dando «risposte adeguate», ma è piuttosto quello di ricomporre «in modo innovativo il produrre servizi con il tutelare diritti⁸» e di «produrre servizi alle persone in un territorio, tutelando i diritti soggettivi⁹».

Non solo infatti «i Servizi devono rivolgersi a tutti¹⁰» ma «la tutela dei diritti soggettivi riguarda tutti¹¹» e all'inizio dagli anni 2000 la comunità locale comincia a riappropriarsi del suo ruolo centrale nel riconoscere e gestire i disagi iscritti nella vita quotidiana: in tal senso la legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, è un atto istituzionale di riforma del sistema socio-assistenziale che legittima gli attori e gli interventi che già si occupano di difficoltà sociali.

In estrema sintesi si vuole qui sottolineare come, a partire dagli anni Novanta, sia stata ridisegnata l'area sanitaria e socio-assistenziale, affidando alle regioni il loro governo, quindi decentrandolo, e al tempo stesso sia stato definito per i servizi «un assetto organizzativo/amministrativo in grado di esercitare funzioni di controllo della spesa e di verifica dell'efficienza¹²».

Tale processo, che Olivetti Manoukian definisce di aziendalizzazione dei servizi o di adozione del modello aziendale nella produzione di servizi, ha provocato scissioni, divisioni: una divaricazione tra produrre servizi e tutelare diritti, una

⁷ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi*, op. cit., pp. 27-29.

⁸ *Ivi*, pp. 30-31.

⁹ *Ivi*, p. 67.

¹⁰ *Ivi*, p. 38.

¹¹ *Ivi*, p. 34.

¹² *Ivi*, p. 47

divisione del lavoro, una specializzazione e settorializzazione, che rischiano di far cadere i servizi in un eccesso di frammentazione.

Con l'ampio spazio dato alle autonomie locali dalla Riforma del Titolo V della Costituzione che da un lato apre «opportunità per nuove combinazioni», per sperimentare a livello locale, dall'altro crea «molte disparità nelle risorse da investire, nelle possibilità di fruizione dei servizi da parte dei cittadini¹³» si sono inoltre resi ancora più evidenti squilibri tra territori.

Sotto i colpi della crisi economica e con l'«imperativo di contrazione della spesa in campo sociale, insomma, proprio quando più sono diffusi e avvertiti i cosiddetti bisogni» il welfare viene sempre più ridimensionato, ristrutturato, riqualficato come welfare locale, welfare mix, welfare di comunità, welfare territoriale¹⁴.

In questa cornice la legge 328/00, rappresenta quindi un “progetto ambizioso”, come suggerisce Ferrari, «in cui si incardinano concetti-chiave di un possibile modello di welfare italiano, che apre in maniera significativa il tema dell'integrazione nel quadro di una programmazione partecipata e sovracomunale delle politiche sociali, spingendo lo stato sociale verso un approccio universalistico e di esigibilità dei diritti¹⁵».

Agli enti locali, nell'ambito di una dimensione territoriale sovracomunale, viene assegnato un nuovo ruolo: «un ruolo strategico, di attivazione di processi di programmazione da condurre grazie all'integrazione con i soggetti presenti; così che i tre temi, della programmazione, dell'integrazione e della partecipazione, diventano elementi inscindibili, e al tempo stesso indicatori del tipo di *governance* in corso¹⁶».

Le politiche sociali vengono cioè considerate «luoghi di attivazione di competenze, di sperimentazione di pratiche partecipative, di apprendimento organizzativo; (...) promotrici di arene in grado di esprimere inferenze importanti sulla qualità, sullo sviluppo, sulle interazioni che avvengono in un dato contesto locale¹⁷».

Tale passaggio, che potremmo definire con Ferrari, da un approccio di *government* ad uno di *governance*, «è l'esito di un processo al tempo stesso auspicabile e

¹³ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi*, op.cit, p. 61.

¹⁴ *Ivi*, p. 60.

¹⁵ Ferrari M., *La frontiera interna*, Academia Universa Press, Firenze-Milano 2010, p.79.

¹⁶ *Ivi*, p. 80.

¹⁷ *Ivi* p. 72.

inevitabile¹⁸». Inevitabile perché, come evidenziano entrambi gli autori, il protagonismo del terzo settore, il “traffico”, l’“affollamento” del sistema locale di welfare è già una realtà, di cui la legge quadro prende atto e che legittima ulteriormente. Auspicabile, in quanto il processo di costruzione sociale del welfare pone delle sfide alle organizzazioni in esso coinvolte: la sfida di non essere autoreferenziali ma riconoscersi organismi aperti e interattivi, ma anche la sfida di assumere un approccio complesso alle problematiche, che in qualche modo compensi il processo di differenziazione delle competenze e specializzazione del lavoro al loro interno. In questo quadro, infatti, diventano centrali sia la sfida della partecipazione che quella dell’integrazione: «le politiche sociali, per costruire benessere, o meglio cittadinanza, devono interagire in maniera significativa e stabile quantomeno con gli altri segmenti delle politiche pubbliche¹⁹».

Queste sono le linee di indirizzo della legge 328/2000 che il Piano di zona traduce in termini operativi, diventando il dispositivo, lo strumento principale per ancorare i servizi al territorio, ovvero alla realtà socio-economica e culturale, per attivare e responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi, per realizzare integrazioni a livello operativo e di sistema.

Tutto ciò in una situazione di sempre maggiore appello ai servizi e minore disponibilità di risorse finanziarie.

1.2. Oltre la crisi: lavoro di rete e sconfinamenti

Qual è allora la via percorribile, possibile, per il lavoro dei Servizi, «la rotta da intraprendere per navigare oltre la crisi»? Olivetti Manoukian rintraccia la via delle convergenze, dell’integrazione tanto auspicata che consiste nell’oltrepassare (con la fatica necessaria) i confini protettivi, nel trasgredire i ruoli, gli schemi interiorizzati di rapporti e relazioni²⁰.

L’ipotesi del testo è che:

Lavorare oggi nei Servizi consiste nell’affrontare problemi sociali in un ambito territoriale, ri-conoscendo vincoli e risorse per gestirli nel modo

¹⁸ Ferrari M., *La frontiera interna*, op. cit., p.72.

¹⁹ *Ivi*, p. 73.

²⁰ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi*, op. cit., p. 111.

provvisoriamente più efficace e soddisfacente; non si tratta di risolverli/eliminarli, ma di trattarli re-instaurando condizioni in cui i singoli possano godere dei diritti alla salute fisica e psichica, alla crescita, all'autodeterminazione, alla partecipazione e agli altri a questi connessi e siano riconosciuti come soggetti attivi, «capaci». Questo richiede specifica attenzione al contesto locale e agli attori che lo animano per ri-attualizzare la visione di ciò che è comune e accomunante, di ciò che permette la riscoperta di legami e l'ineludibilità della ricerca di un «bene comune²¹».

Chi lavora nei servizi assume cioè il ruolo, per dirlo con Ferrari, di “operatore-attivatore” di “sacerdote laico della partecipazione”, e per farlo deve andare oltre procedure standardizzate, deve mettersi in ascolto del contesto, dei suoi attori, delle reti esistenti, deve ri-vedere, «vedere altrimenti, adottare altri sguardi, introdurre altri punti di vista²²», deve sperimentare, provare. Deve uscire dai servizi, dalle prassi routinizzate, deve frequentare i diversi soggetti.

Olivetti Manoukian ribadisce più volte e con forza l'ineludibilità del «rappresentarsi la necessità di non lavorare da soli²³»: «nel sociale non si può lavorare da soli», «è ineludibile connettersi» a diversi attori, interlocutori, *stakeholders*, a coloro che costituiscono il capitale sociale al quale «si può attingere, come bacino di risorse sociali rinnovabili, generative²⁴». L'operatore non lavora da solo, non è solo, ma «fa parte di quella parte viva della società (...) a cui tocca ristabilire comunicazioni e scambi sui problemi, alimentare conoscenze e riflessioni, per re-individuare una rotta, la rotta da intraprendere per navigare oltre la crisi²⁵».

«I Servizi per continuare a produrre servizi e a tutelare diritti non possono sottrarsi. Possono anzi proprio attraverso connessioni che sperimentano in rete o nelle reti riappropriarsi di una funzione propulsiva di processi di partecipazione²⁶».

Il concetto di rete, che riprenderemo più avanti, è centrale in questo dibattito. Le reti per l'autrice costituiscono «sia una modalità di analisi delle situazioni

²¹ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi*, op. cit., p.113.

²² *Ivi*, p.175.

²³ *Ivi*, p 137.

²⁴ *Ivi*, pp. 145-146.

²⁵ *Ivi*, p 185.

²⁶ *Ivi*, p. 147.

relazionali, organizzative, territoriali, sia una strategia di azione²⁷». Da un lato, «l'idea di rete diventa una sorta di ipotesi conoscitiva a cui appoggiarsi nell'incontro con una realtà territoriale, per verificare se esistono effettivamente connessioni da sviluppare²⁸»; ovvero «non si tratta di creare, far nascere qualcosa dal niente: piuttosto di esplorare interazioni più o meno visibili, convergenti e contrastanti, larghe e strette. Nel contesto territoriale si tratta di ri-conoscere (...) le reti esistenti perché diventino collegamenti positivi rispetto alle problematiche». Dall'altro, tale ipotesi di «ri-conoscere reti silenti» guida, oltre che la comprensione, anche l'azione: «il lavoro o intervento in rete rappresenta una strategia di azioni per operare in situazioni complesse²⁹». Per riconoscere le reti bisogna però mettersi «in ascolto di elementi indiziari entrando in rapporti che si rivelano anche in momenti informali, incontri casuali»: queste “frequenzazioni” portano «gli operatori in campo sociale aperto³⁰».

Eccoci quindi in questo “campo sociale aperto”, sulla linea di frontiere, sul confine.

L'ipotesi di lavoro di Ferrari, mutuata da Crozier e Friedberg, è di considerare gli operatori come “relè organizzativi”: il loro difficile lavoro sui confini è di essere allo stesso tempo «gli emissari dell'ambiente presso l'organizzazione e gli agenti di quest'ultima presso l'ambiente³¹». Il loro ruolo di frontiera può essere cruciale in quanto permette all'organizzazione di «muoversi, selezionare informazioni e sopravvivere in un dato ambiente³²», a patto però che l'organizzazione intenda apprendere.

L'organizzazione più pertinente per produrre servizi secondo Olivetti Manoukian «avrebbe una configurazione orizzontale, decentrata, suscettibile di adattamenti e aggiustamenti, periodicamente riveduta, mobilitata in ascolto di dati e animata da elaborazioni conoscitive: un'organizzazione soft (..) che apprende nel suo operare attivamente nel contesto³³». Tale organizzazione, radicata nel territorio, rende possibile «attualizzare progetti e interventi in rete³⁴». È, potremmo dire,

²⁷ Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi*, op. cit., p. 147.

²⁸ *Ivi*, p. 145.

²⁹ *Ivi*, p. 146.

³⁰ *Ivi*, pp. 144-147.

³¹ *Ivi*, p. 34

³² *Ivi*, p. 34.

³³ *Ivi*, p. 143.

³⁴ *Ivi*, p. 144.

un'organizzazione ideale, difficilmente però è pienamente riscontrabile nella turbolenta realtà del welfare locale.

L'operatore si ritrova quindi, nella pratica quotidiana del suo lavoro - che potremmo definire "relazionale" - ad "attraversare i confini organizzativi", ad attuare quelle che Ferrari definisce "pratiche di sconfinamento". L'operatore, contribuendo ad "allestire al scena" del welfare locale, si trova «a contatto con un cittadino-utente, cioè con un soggetto esterno al proprio gruppo di lavoro (...), "si gioca la faccia": dove la "faccia" è sia quella dell'organizzazione (poiché egli rappresenta la propria organizzazione in quel momento), che la propria: ecco perché quando si trovano di fronte a quelle che vengono vissute quotidianamente come inadeguatezze organizzative, molti operatori, presi in una triplice morsa, fra mandato organizzativo, etica professionale e coinvolgimento emotivo, mettono in atto pratiche di "sconfinamento". Cioè superano, consapevolmente o meno, il confine stabilito dalle procedure messe a disposizione dall'organizzazione operando "mosse comunicative" autonome, mettendo a disposizione dei propri utenti risposte ritenute meno inadeguate. Cercano soluzioni pratiche a (quelli che ritengono) blocchi organizzativi³⁵».

Con queste considerazioni, dopo quelle fatte in riferimento al livello "macro", quello delle politiche, per utilizzare le tre dimensioni classiche della sociologia riprese da Ferrario nella sua ricerca sulla "frontiera del welfare", siamo scivolati al livello "meso", delle organizzazioni e delle reti, e a quello "micro", degli individui (operatori-utenti), delle relazioni interpersonali.

È questa la cornice del welfare generativo in cui, come evidenzia Ferrari nel saggio *Erbe da marciapiede*, l'operatore sociale, uscendo dai servizi, grazie alle frequentazioni (alle ibridazioni, ai meticcianti) con soggetti diversi, contribuisce ad una «"riduzione dell'incertezza organizzativa", nutrendo se stessi e la propria organizzazione di nuove conoscenze, nuovi sguardi, su quel che accade nel turbolento ambiente esterno (...) Contribuendo a costruire mappe, fisiche, simboliche, relazionali (...), mappe provvisorie, temporanee, rivisitabili, in continuo aggiornamento³⁶».

È sul confine che si colloca il lavoro nel sociale: *knowledge is know the edge*. È qui che il destino dell'operatore *frontline* e degli utenti si "intrecciano: e questa

³⁵ Ferrari M., *Erbe da marciapiede*.

³⁶ *Ivi*.

«non è solo una rivendicazione di ruolo da parte degli operatori sociali, quanto una ben più complessa questione di co-costruzione di cittadinanza. Interattiva, organizzativa, politica. *Micro, meso, macro*³⁷».

1.3. Welfare generativo

L'ipotesi che si va delineando è che l'ambiente, la comunità, il welfare, possano rigenerarsi grazie al coinvolgimento della comunità stessa nel fronteggiamento delle difficoltà, all'attivazione e al rafforzamento delle reti e delle risorse della comunità, allo sviluppo dei processi di partecipazione, *empowerment* e cittadinanza attiva.

In un certo senso potremmo dire con il sociologo tedesco Beck, che l'operatore sociale e l'utente dei servizi siano accomunati: a entrambi «viene chiesto di cercare soluzioni individuali a contraddizioni sistemiche³⁸», l'uno nella pratica quotidiana della professione, l'altro nel fronteggiamento delle difficoltà.

Le prospettive per andare «oltre la crisi» non possono però darsi come compiute: nonostante il diffondersi di pratiche innovative (su alcune delle quali ci concentreremo nei prossimi capitoli), le risposte del sistema di welfare ai bisogni sociali restano nel loro complesso inadeguate e inefficaci.

Continuando a concepire il welfare come un costo e mettere in atto soluzioni vecchie – trasferimenti economici senza rendimento, che non aggiungono valore economico e sociale da redistribuire ma sono potenziali inespansi che descrivono incapacità strutturali e strategiche — aumentano infatti i costi ma non le risposte. Ne sono una prova ad esempio gli andamenti degenerativi della condizione socio-economica in Italia degli ultimi anni, in cui hanno continuato ad aumentare le disuguaglianze: cresce la povertà – sia assoluta che relativa, con una situazione dei minori particolarmente preoccupante - aumenta la ricchezza di pochi, come evidenziano svariati rapporti socio-economici, come quelli della Fondazione Zancan³⁹.

³⁷ Ferrari M., *La frontiera interna*, op. cit., p. 220.

³⁸ Beck cit. in Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 89-109.

³⁹ La Fondazione «Emanuela Zancan» Onlus è un centro di studio, ricerca e sperimentazione che opera da oltre cinquant'anni nell'ambito delle politiche sociali, sanitarie, educative, dei sistemi di

Come evidenzia Vecchiato nel rapporto del 2014, la cultura prevalente continua ad attribuire al welfare le principali colpe per uscire dalla crisi e a ritenere che per rilanciare l'economia sia necessario tagliare la spesa sociale; la politica si limita a soluzioni di breve periodo, tagli e razionalizzazioni che mettono in sicurezza conti e costi di breve periodo ma scaricano sul futuro le conseguenze negative.

Le società che non si prendono cura “dei bisogni umani fondamentali” sono diventate un onere strutturale “per loro stesse e per l’Occidente”, visti i costi indotti da guerre, migrazioni di popoli, instabilità politiche di portata sempre più vasta. A loro modo, moltiplicano ed espandono gli effetti negativi delle mancate risposte ai bisogni umani fondamentali, ben oltre i confini geografici che li hanno generati⁴⁰.

I sistemi di welfare tradizionali hanno quindi un doppio costo: costano e non funzionano.

Il welfare che si è affermato nel novecento è un welfare basato su trasferimenti economici, cosa che ha in un certo senso legittimato l’idea che il welfare ostacoli la necessità di investire. Questo welfare, inteso come «stato assistenziale», di tipo riparativo, assicurativo, protettivo ha due componenti costitutive: «raccoliere» e «redistribuire».

In passato la costruzione di questo sistema è sembrato un punto di avanzamento culturale, sociale ed economico e ha portato alla conquista di diritti individuali. L’analisi di Vecchiato mette in luce però come, il consolidamento di un sistema di trasferimenti di risorse «agli aventi diritto», l’affermazione di «diritti senza doveri», «senza solidarietà e responsabilità sociale⁴¹», senza attenzione al bene comune, che tra fine ‘800 e a metà ‘900 aveva promosso la riduzione delle disuguaglianze, oggi contribuisca addirittura ad aumentarle.

Il rischio è di «privatizzare i benefici e socializzare i deficit di socialità⁴²», di penalizzare le nuove generazioni e mettere in conflitto genitori e figli

welfare e dei servizi alla persona. Svolge le sue attività grazie alla collaborazione di molti studiosi ed esperti italiani e stranieri. Collabora con enti statali, regioni, province, aziende sanitarie, comuni, università, centri di studio italiani e internazionali e con soggetti privati per studi, ricerche, sperimentazioni. (<https://www.fondazionezancan.it/>).

⁴⁰ Vecchiato T. (a cura di), *Welfare Generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla Povertà*, Rapporto 2014, Il Mulino, Bologna, 2014, p.140

⁴¹ *Ivi*, p.142.

⁴² *Ibidem*.

nell'accaparramento delle risorse. La spesa per i servizi potrebbe invece innovare le capacità di curare e prendersi cura, favorire l'inclusione sociale e la riduzione delle disegualianza, ma per farlo il sistema dei servizi ha bisogno di rinnovarsi.

La Fondazione Zancan con i rapporti pubblicati dal 2012 al 2017 delinea una proposta per lottare in modo diverso contro la povertà: il welfare generativo.

L'alternativa proposta è riassumibile in cinque verbi: «raccolgere, redistribuire, rendere, rigenerare, responsabilizzare». Sono per Vecchiato «verbi che hanno una chiara intenzionalità valoriale», che «significano una spinta tecnica ed etica verso una socialità più inclusiva e giusta. Ci parlano di “cosa” e “come” raccogliere solidaristicamente, in base alle capacità, per poter distribuire più equamente le risorse a disposizione, in base ai bisogni effettivi, facendo rendere i talenti, su scala personale e sociale, così da rigenerare le capacità e le risorse, responsabilizzando ogni persona⁴³».

In questa prospettiva vengono messe in relazione «le coppie di significato che definiscono il problema: trasferimenti e/o investimenti, costi e/o rendimenti, prestazioni e/o servizi, curare e/o prendersi cura, diritti e/o doveri sociali, rendimento individuale e/o sociale⁴⁴»; ciò per affrontare la crisi con strategie più efficaci che intendano in maniera innovativa la solidarietà sociale – negli ultimi 20 anni sterilizzata (resa assistenziale e compassionevole) quella istituzionale, più fertile quella del privato sociale. Nonostante uno dei fondamenti teorici, metodologici, etici del servizio sociale sia l'idea che non è possibile aiutare le persone senza di loro, infatti, non sono mancate esperienze di istituzionalizzazione delle risorse, di prestazionismo e assistenzialismo dei sistemi di servizi.

La prima risorsa da valorizzare è invece la capacità dei beneficiari, sapere riconoscerla, attivarla e promuoverla, liberando così il potenziale di co-investimento che i beneficiari dei servizi possono mettere in gioco. Condividere responsabilità significa generare e non consumare risorse, in un contesto, quello attuale, in cui l'incontro tra diritti e doveri si fa sempre più necessario.

⁴³ Vecchiato T. (a cura di), *Welfare Generativo*, op. cit. p.155.

⁴⁴ *Ivi*, p. 151.

Attraverso quello che è un vero e proprio cambio di paradigma, «i costi possono allora diventare investimento, con soluzioni esigenti⁴⁵», che richiedono cioè verifiche di esito e di impatto sociale.

Si può così accettare la sfida del rigenerare, rendere, responsabilizzare; della promozione di un sistema di welfare più giusto: un sistema non soltanto distributivo ma generativo.

Gli egoismi categoriali dei tradizionali sistemi di welfare ci hanno allontanati dal patto sociale fondamentale, la Costituzione. Con l'intensificarsi delle difficoltà e delle sofferenze sociali cresce la preoccupazione, soprattutto per i bambini e i ragazzi – proprio «chi ha più bisogno di affrontare le sfide della vita ha più precarietà⁴⁶» - che ne hanno pagato maggiormente i costi e su cui sono ricadute più conseguenze negative, non essendo protetti da ammortizzatori e garanzie.

Occorre investire nella genitorialità, nel capitale umano dei figli: nuove scelte coraggiose e mirate possono promuovere politiche più inclusive e solidali, mettere a disposizione risorse per ridurre le disuguaglianze, investire in una nuova socialità, con nuovi modi di essere società, comunità.

1.4. Investire e innovare nel sociale

Allegri racchiude in un'immagine emblematica l'attuale situazione degli assistenti sociali italiani: un «guado», ovvero un punto all'interno di un torrente, che consente di passare da una riva all'altra. La scelta per la professione è secondo questa metafora «attraversare e conquistare nuovi territori o arretrare su posizioni assunte in passato, ma in condizioni peggiori⁴⁷».

Non si può più stare in una posizione di attesa, di *impasse*: il rischio sarebbe la rarefazione della professione, lo “svuotamento” delle competenze professionali, il trasformarsi delle professioni sociali in mera esecuzione di incombenze burocratiche. L'attuale situazione di crisi sociale, le distorsioni organizzative, i pesanti carichi di lavoro nella quotidianità rischiano di snaturare sempre più il ruolo delle professioni sociali.

⁴⁵ Vecchiato T. (a cura di), *Welfare Generativo*, op. cit., p. 167.

⁴⁶ *Ivi*, p. 185.

⁴⁷ Allegri E., *Tra disincanto e innovazione: la ricerca di un senso comune nel servizio sociale*, in «*Prospettive Sociali e Sanitarie*», n. 9 – 2012, pp.19-21, a p. 19.

Abbiamo fatto riferimento a come i processi economici e sociali in atto in Europa e in Italia stiano provocando una progressiva “rarefazione” del welfare: la configurazione di una nuova e sempre più complessa domanda di protezione sociale per effetto della globalizzazione e dell’emergere di nuove povertà; le trasformazioni socio-demografiche (invecchiamento della popolazione, trasformazioni strutturali della famiglia e delle reti di solidarietà); la razionalizzazione dei servizi sociali a partire dagli anni ‘90, secondo logiche aziendali sotto la pressione della cultura managerialista e del neoliberismo, che hanno portato ad una compressione dei diritti sociali e la conseguente fatica dei professionisti del lavoro sociale a riconoscersi in queste logiche, spesso promotrici di esclusione sociale.

La forte contrazione delle risorse finanziarie rischia di determinare il blocco di progetti e interventi innovativi: in questo contesto l’assistente sociale, figura centrale nel sistema di welfare delineato dalla legge 328/2000, fatica a pensare e benché meno a realizzare interventi di prevenzione.

I professionisti si ritirano dalle comunità sociali, troppo impegnati come sono in un periodo di crisi sul lavoro sul caso: rinunciano al mandato sociale della professione a causa della pressione e dell’urgenza di rispondere in prima istanza alle richieste dell’organizzazione e dei cittadini.

Per Allegri tale atteggiamento autoreferenziale è controproducente ed ha portato ad un progressivo allontanamento dai cittadini e dalle organizzazioni del territorio ad un’autoesclusione dai processi trasformativi che attraversano la nostra società.

Spesso le organizzazioni non contemplanò un tempo di lavoro da dedicare alle comunità, che potrebbe invece essere utile a dare visibilità all’organizzazione e contrastare l’ormai diffusa immagine pubblica negativa e conseguente sfiducia nell’istituzione e nei suoi professionisti.

Per superare l’impasse occorre che il servizio sociale assuma «il mandato sociale nella sua pienezza». «D’altronde, modelli di sviluppo di capacità, di *empowerment*, di autentica assunzione di responsabilità da parte dei cittadini, sono da sempre presenti nella cultura del servizio sociale: si tratta di (...) riprenderli e potenziarli alla luce delle nuove esigenze⁴⁸».

⁴⁸ Allegri E., *Tra disincanto e innovazione, op. cit.*, p.21.

La sfida per la professione è riuscire a cogliere le occasioni di innovazione del servizio sociale, uscendo dall'autoreferenzialità, confrontandosi con il mondo, attraversando il «guado».

Questo auspicato cambio di prospettiva ha delle convergenze con il paradigma delle politiche sociali del *Social Investment*, per un approfondimento del quale si rimanda al testo di Morel, Palier e Palme in cui si mettono a confronto diffusamente i diversi modelli di welfare-politiche sociali (approccio keynesiano, neoliberalismo, prospettiva del *Social Investment*) evidenziando le diverse relazioni tra stato, famiglia, mercato e organizzazione intermedie di ciascuno, la loro evoluzione, le criticità e ambiguità in essi contenuti.

Quello che si vuole qui richiamare è l'affinità tra l'idea di welfare generativo e alcuni punti fondamentali del paradigma dell'Investimento Sociale, in particolare: la concezione delle spese per le politiche sociali come un investimento e non un costo; la centralità degli investimenti nel capitale umano, in particolare con politiche per famiglie, bambini e donne; l'importanza attribuita alla promozione di responsabilità e cittadinanza sociale, di diritti sociali, di un approccio preventivo; il ruolo riconosciuto alla comunità locale.

A partire dalle pressanti sfide sociali dei nostri giorni, dai drammatici tagli alle spese sociali e dall'inadeguatezza delle soluzioni tradizionali delle politiche sociali la sfida è quindi sia investire che innovare.

L'Unione Europea ha dato ampio risalto al concetto di innovazione sociale, soprattutto a partire dalla Strategia di Lisbona (2000) e poi con Europa 2020.

Questo concetto non ha confini fissi, ha a che fare con la promozione dell'inclusione sociale e può svilupparsi in diversi settori, pubblico, non-profit e privato. «Le innovazioni sociali possono essere generate e disseminate da una pluralità di attori: soggetti pubblici o privati, imprese sociali, organizzazioni non-profit, volontariato che fornisce servizi, purché siano dirette a risolvere problemi sociali in un modo “nuovo” che crea nuove relazioni sociali⁴⁹».

In *The Open Book of Social Innovation* l'innovazione sociale viene definita come:

⁴⁹ Bassi A., Ecchia G., La sfida dell'innovazione sociale: dall'Italia a Vienna (e ritorno), in «Impresa sociale», n. 6 – 2015, pp. 1-5.

*new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs and create new social relationships or collaborations. In other words, they are innovations that are goods for society and enhance society's capacity to act*⁵⁰.

Come l'innovazione in generale, l'innovazione sociale può quindi essere un prodotto, un processo di produzione, una tecnologia, ma anche un principio, un'idea, una parte di una legge, un movimento sociale (o una combinazione di questi elementi) che promuove esplicitamente un bene sociale e pubblico. Si tratta di proporre nuove soluzioni a problemi sociali, che siano più efficaci, efficienti e sostenibili, che creino un valore principalmente per la società intesa nel suo insieme che per il singolo individuo⁵¹.

L'innovazione nasce dalla volontà di dare risposta a un bisogno sociale e può avere luogo sia all'interno che all'esterno dei servizi pubblici; ha a che fare con una nuova relazione con gli *stakeholders* e i territori. L'innovazione sociale cerca soluzioni nuove - basate su comunità locali - ai problemi sociali: identificando e fornendo nuovi servizi al fine di migliorare la qualità della vita degli individui e delle comunità; identificando e sviluppando nuove competenze e nuove forme di partecipazione⁵².

L'enfasi è posta sulla collaborazione, sui valori, sulla dimensione umana, sulla capitalizzazione della diversità e quindi sulla complessità, anziché sulla standardizzazione, sulla valorizzazione delle risorse delle persone e delle comunità.

Uno dei tratti caratterizzanti delle pratiche innovative è quindi un cambio nella relazione di potere tra le persone e il sistema dei servizi: vengono favorite forme di *governance* partecipativa e democratica, promosso l'*empowerment* dei cittadini, che da soggetti passivi che ricevono prestazioni standard diventano attori attivi che formulano e attuano proposte e prendono parte alle diverse fasi del processo di cambiamento. Le innovazioni possono essere guidate dall'attore pubblico o nascere da attori privati e del privato sociale: le due dimensioni *top-down* e *bottom-up* quindi si integrano.

⁵⁰ Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *The Open Book of Social Innovation: Ways to Design, Develop and Grow Social Innovation*, NESTA, 2010.

⁵¹ Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *The Open Book of Social Innovation*, op. cit., p. 10.

⁵² *Ibidem*.

Un altro tratto fondamentale è la promozione di nuove forme di cooperazione, del lavoro collaborativo e di networking, lo sviluppo delle reti, il rafforzamento e l'estensione di *partnership*.

Nella prospettiva che stiamo tratteggiando, il lavoro nel sociale, non può che implicare la partecipazione della comunità locale, la sua attivazione, nella direzione di una co-costruzione di senso, di una coprogettazione del cambiamento; non può che svilupparsi sul confine, nell'incontro, nella frequentazione tra i servizi e gli attori di un territorio; non può che essere un lavoro di ricucitura delle reti, di integrazione delle azioni e delle risorse del territorio.

Gli interventi devono perseguire il benessere sociale di tutta la collettività, non solo i diretti beneficiari; occorre evitare di perdere di vista la natura preventiva degli interventi ricadendo in quella riparativa, dell'intervento emergenziale "sul caso".

In altri termini il lavoro sociale deve essere *nella* comunità, *per* la comunità, *con* la comunità.

1.5. Welfare comunitario e servizio sociale di comunità

Come delineato nel primo paragrafo, la legge 328/2000, al di là della fatica nella sua concreta attuazione, è una sorta di manifesto culturale della politica sociale del nostro paese, che ha come fine la realizzazione di un nuovo sistema di welfare municipale e comunitario. Municipale, per la centralità data alla territorialità comunale-sovracomunale-municipale, cui fanno capo le competenze in materia sociale; comunitario, perché sottolinea l'importanza del coinvolgimento della comunità, intesa come rete di soggetti pubblici e privati, di risorse formali e informali, di relazioni di reciprocità e fiducia, di nuove energie e responsabilità. In questo contesto il «lavoro di comunità» viene esplicitamente richiamate e designato come un «modo di lavorare» utile al fine, appunto, di realizzare un nuovo sistema di welfare municipale e comunitario.

Proverò in questo paragrafo a chiarire alcuni concetti chiave del «lavoro di comunità», espressione che ha ricevuto negli ultimi anni, una rinnovata e sempre maggiore attenzione nel campo dei servizi sociali ed educativi.

Come suggerito da Olivetti Manoukian e Ferrari, il lavoro sociale ha bisogno per rinnovarsi di “sconfinare” nella comunità, di uscire in quel “campo aperto” che è la comunità.

Il concetto di comunità richiama, da un lato quella “voglia di comunità”, quel bisogno di comunità che sembra pregnante in questi tempi in cui il processo di globalizzazione e di individualizzazione, la diffusione del neoliberismo, hanno messo in crisi le capacità relazionali degli individui, dei gruppi, delle comunità locali. Dall’altro, evoca istintivamente valori e scambi solidali: la comunità si presenta come il contesto ideale in cui dare forma alla solidarietà e cercare soluzioni possibili ai problemi che il welfare non riesce a fronteggiare.

All’espressione «lavoro di comunità» vengono attribuiti significati differenti e spesso indefiniti; con essa possono essere etichettati molteplici interventi, tra cui le esperienze locali nell’ambito del sostegno alle famiglie e ai minori sviluppate nella municipalità di Bologna, che verranno esaminate nell’ultima parte di questo lavoro.

Possiamo dire che l’espressione sia ormai entrata a far parte del lessico della programmazione e dei servizi, seppur declinata in maniera differente dalle diverse professioni di aiuto e a seconda dei diversi ruoli degli attori, che le attribuiscono significati distinti e la utilizzano in modo differenziato.

Parlare di «lavoro di comunità» non è però un’evocazione nostalgica del *community work*, introdotto nel secondo dopoguerra in Italia come uno dei metodi del servizio sociale (*community work, case work, groupwork*) a partire dall’esperienza anglosassone, quando cioè il Convegno di Tramezzo identificava quale fine del servizio sociale lo «sviluppo dei processi democratici» e la «responsabilizzazione della comunità nei confronti dei suoi problemi⁵³».

E’ piuttosto un modo per provare a sistematizzare esperienze discontinue, nel tempo, e frammentate, nello spazio, riflettendo sul rapporto tra servizi sociali territoriali e lavoro di comunità⁵⁴. Infatti, nonostante il percorso di

⁵³ Allegri E., *Servizio sociale di comunità* in Nuovo Dizionario di Servizio sociale, Carocci, Roma, 2013, pp. 577-580, p. 578.

⁵⁴ Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 91.

territorializzazione dei servizi richiami di per sé la loro componente comunitaria, ovvero di lavoro sociale *nella* comunità, la pratica lavorativa dell'assistente sociale si ritrova spesso schiacciato sull'intervento sul caso (anche quando vengano in esso attivate risorse comunitarie): in altre parole raramente il servizio sociale territoriale si struttura come servizio sociale di comunità⁵⁵.

Ciò nonostante, la convergenza tra servizio sociale territoriale e servizio sociale di comunità, la costruzione di un welfare comunitario, resta una sfida per l'innovazione dei servizi.

Proviamo quindi a chiarire cosa intendiamo per servizio sociale di comunità. Allegri lo definisce come:

l'insieme complesso di analisi, ricerca, progettazione, azione e strategia professionale che il servizio sociale adotta per concorrere allo sviluppo della comunità locale, utilizzando conoscenze, competenze e strumenti specifici e adattando le proprie funzioni alle esigenze del territorio (s)oggetto di intervento. In tal senso, il servizio sociale di comunità promuove iniziative dedicate a una collettività, anziché ai singoli o alle famiglie, collega persone e gruppi tra loro per intraprendere azioni comuni utili a fronteggiare problemi e conflitti, e a sviluppare senso di appartenenza alla comunità e benessere sociale⁵⁶.

Il servizio sociale di comunità ha quindi l'obiettivo di «promuovere il benessere sociale e la qualità della vita di tutti coloro che vivono, abitano, lavorano in un determinato territorio, attraverso dispositivi che potenzino i legami sociali, le relazioni rispettose tra diverse appartenenze, l'inclusione e la giustizia sociale, la partecipazione e la responsabilizzazione, senza eludere i conflitti comunque presenti⁵⁷».

Il servizio sociale di comunità è riconducibile a una molteplicità di azioni collegabili a diversi approcci e modelli, che prenderemo qui in esame brevemente.

⁵⁵ Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 92.

⁵⁶ Allegri E., *Servizio sociale di comunità* op. cit., pp. 577-578.

⁵⁷ *Ivi*, p. 21.

Un'azione del lavoro sociale *per* la comunità è il *Social Planning*, ovvero la pianificazione dei servizi volti a dare una risposta ai bisogni sociali della comunità. La programmazione viene costruita attraverso la collaborazione tra operatori sociali e decisori politici, attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di diversi soggetti, istituzionali e non, del pubblico e del privato, a partire dalla definizione stessa dei bisogni e delle priorità di intervento.

Pur restando l'istituzione pubblica il soggetto principale della pianificazione, questa considera la comunità come una risorsa: l'istituzione deve mappare i bisogni e le risorse del territorio (ad esempio utilizzando strumenti quali i tavoli tematici o il profilo di comunità) e integrare le risorse pubbliche e private per rispondere alle necessità dei cittadini, creando un potenziale di servizi e risorse adeguati e disponibili per i processi di aiuto⁵⁸.

Quest'azione si connette allo strumento del Piano di zona introdotto dalla legge 328/2000.

Anche il lavoro sociale *con* la comunità vede la comunità come risorsa: il passaggio da una cultura basata sulla mancanza e il bisogno a una fondata sulle capacità e le risorse è infatti uno dei presupposti generali del servizio sociale di comunità.

Il focus è qui il coinvolgimento della comunità attraverso interventi diversi, solitamente intrecciati tra loro: la promozione di reti di solidarietà, lo sviluppo di comunità e l'azione sociale⁵⁹.

Il primo intervento, lo sviluppo di reti di solidarietà sociale, mette in connessione il lavoro di comunità e il lavoro di rete. Un orientamento riconducibile a questo filone di interventi è ad esempio quello del *Community Care*: a partire dalla consapevolezza del fallimento dei sistemi formali delle misure assistenziali a favore delle categorie più deboli, questo modello attribuisce priorità all'esigenza di queste persone «di vivere entro i confini e la cultura della comunità locale di appartenenza⁶⁰».

Autori come Bulmer sostengono «la necessità che politici e operatori si rivolgano alla comunità e alle reti informali proponendo (...) un radicale cambiamento della

⁵⁸ Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 94.

⁵⁹ *Ivi*, p. 96.

⁶⁰ Allegri E., *Il Servizio sociale di comunità*, op. cit., p. 58.

cura, che deve scaturire dall'intreccio (...) fra componenti formali (professionali) e informali (comunitarie)». Si tratta in altri termini di connettere le azioni di *care in the community* con gli interventi di *care by the community*, il che non significa però né «trasferire la responsabilità dell'assistenza dei servizi pubblici ai vari *helpers* informali» né cooptare e colonizzare i sistemi informali⁶¹.

La promozione delle reti sociali di supporto in un lavoro di comunità avviene su due livelli: da una parte quello istituzionale, ovvero i servizi pubblici stabiliscono legami più o meno stabili con le aggregazioni sociali del territorio definendo accordi sulla fruizione di determinati servizi (rete integrata dei servizi); dall'altra, quello del singolo caso, gli operatori cioè individuano e sviluppano le risorse presenti nell'ambiente di vita della persona, integrando le risorse formali-istituzionali con quelle informali-naturali⁶².

E' in questa connessione tra lavoro di comunità e lavoro di rete che possiamo collocare le esperienze nella municipalità di Bologna di sostegno alle famiglie attraverso la valorizzazione e il coinvolgimento di risorse comunitarie oggetto di questo lavoro.

Il secondo approccio, quello del *Community Development* (sviluppo di comunità), nasce nell'ambito della cooperazione internazionale nei paesi che, secondo una definizione utilizzata fino agli anni Novanta, dovevano mirare a uno sviluppo, inteso come miglioramento delle condizioni economiche, sanitarie, educative delle comunità locali. In Italia l'approccio dello sviluppo di comunità è stato utilizzato nel secondo dopoguerra per promuovere il miglioramento delle condizioni di vita del Paese, dal punto di vista sociale e culturale.

Questo modello «si fonda sull'idea che in ogni comunità vi sono risorse, nelle persone e nel territorio, che non sono sufficientemente valorizzate. Esiste quindi un potenziale di conoscenze e di competenze a cui si deve fare appello in ogni processo di sviluppo locale⁶³». Per Chavis e Florin lo sviluppo di comunità è definibile come «un processo di collaborazione o di auto-mutuo-aiuto tra i

⁶¹ Allegri E., *Il Servizio sociale di comunità*, op. cit., p. 58-59.

⁶² Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 96.

⁶³ Allegri E., *Il Servizio sociale di Comunità*, op. cit. p.59.

residenti di una comunità locale, impegnati nel miglioramento delle condizioni sociali, economiche e fisiche⁶⁴».

Le azioni di sviluppo di comunità mirano a creare le condizioni per una cittadinanza attiva, consapevole dei propri problemi e delle proprie risorse da mobilitare per fronteggiarli. Interventi di animazione sociale, di rigenerazione urbana, di cura dei beni comuni vengono promosse da diverse istituzioni e professioni. Il servizio sociale può attuare interventi volti all'autodeterminazione della comunità, al suo *empowerment*, promuovendo l'integrazione di risorse istituzionali e comunitarie attraverso l'incontro, organizzando ad esempio tavoli tematici, gruppi AMA⁶⁵.

A partire dal presupposto che alcuni gruppi sociali siano meno rappresentati ed esclusi dalle decisioni, il lavoro sociale *con* la comunità può essere infine inteso come azione sociale: l'obiettivo diventa «sviluppare il potere politico dei gruppi e favorire la loro presenza attiva e pluralistica nella comunità⁶⁶». Il servizio sociale può in tal senso promuovere il costituirsi o rafforzarsi di organizzazioni (anche virtuali come le *social street*) del Terzo settore che svolgono questo ruolo di *advocacy*.

Alla luce dei concetti presi in esame e tornando alla definizione di servizio sociale di comunità di Allegri, come «approccio complesso adottato dall'assistente sociale», possiamo quindi pensare le azioni del servizio sociale *nella* comunità e *di* comunità, *per* la comunità e *con* la comunità come a un *continuum* di interventi della pratica professionale nei servizi.

Profili di comunità, linguaggio comune tra attori, gruppi AMA e loro sviluppo, ricerca-azione partecipata, strumenti e tecniche quali la passeggiata di quartiere, processi decisionali inclusivi, piano di zona: «nessuna di queste attività, da sola, può essere considerata servizio sociale di comunità; al contrario, l'insieme di tutte, attivate anche in tempi diversi, può costruirsi come servizio sociale di comunità adottando i riferimenti tipici della professione e della disciplina, insieme al modello di sviluppo di comunità⁶⁷».

⁶⁴ Allegri E., *Il Servizio sociale di Comunità*, op. cit., p. 64.

⁶⁵ Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 98.

⁶⁶ *Ivi*, p.98.

⁶⁷ Allegri E., *Il Servizio sociale di Comunità*, op. cit. 66.

L'operatore sociale lavora per creare le premesse per cui la comunità si attivi e partecipi: restituisce alla comunità la speranza, la "voglia di comunità", in modo che essa stessa possa intraprendere il difficile lavoro di rigenerarsi, di progettare e attuare il cambiamento con l'obiettivo di costruire un benessere che sia collettivo, una società che sia inclusiva, un luogo in cui si voglia abitare.

Capitolo II

2. Il quadro normativo e istituzionale

Dopo l'analisi delle trasformazioni del sistema di welfare, come prima contestualizzazione di questo lavoro nella più ampia cornice dell'evoluzione dei servizi, questo capitolo entrerà nel merito del sostegno alle famiglie e ai minori, collocando tale lavoro nel quadro normativo e istituzionale di riferimento.

Non è possibile, infatti, approcciarsi all'ambito della prossimità solidale senza chiarire innanzitutto i riferimenti normativi che delineano i diritti dei minori, i ruoli e le responsabilità dello Stato e dei molti attori coinvolti. Questo quadro rappresenta i limiti entro i quali cogliere e sviluppare i germi di una genitorialità sociale e responsabilità condivisa, comunitaria, nel sostegno ai minori.

L'interesse per il lavoro sociale con le famiglie e i minori (focalizzatosi poi sul tema della prossimità solidale e delle risorse accoglienti) si è sviluppato attraverso l'esperienza del tirocinio professionale (svolto tra novembre 2017 e aprile 2018) presso il servizio sociale di tutela minori del Comune di Bologna e in seguito si è rafforzato con l'esperienza lavorativa come operatrice sociale nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati nello stesso territorio metropolitano (tra maggio 2018 e gennaio 2019). Farò quindi maggiormente riferimento a queste aree di lavoro, pur cercando di ricostruire il quadro normativo complessivo: in entrambi gli ambiti il focus è posto sul sostegno al minore, nell'ottica di tutelarne i diritti e al contempo promuovere una società più equa.

2.1. Diritti del bambino e responsabilità genitoriale

Sono diverse le fonti giuridiche che nel tempo hanno permesso l'affermarsi di una cultura di diritto dei minori, nella quale questi vengano considerati come veri e propri soggetti di diritto e non meri oggetti di protezione e tutela.

In questa sede è sufficiente richiamare i principi e le norme contenute nella Costituzione e nelle Convenzioni internazionali, nonché nella legislazione ordinaria: le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione a ciascun individuo, indipendentemente dall'età, dal sesso e dalla nazionalità e i diritti soggettivi della persona riconosciuti dalle Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito.

Tra queste particolarmente rilevante è la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (Convention on the Right of the Child) sottoscritta a New York nel 1989, ed entrata nell'ordinamento italiano con la ratifica ad opera della legge 176/1991, in cui gli Stati si impegnano a che «in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente» (Art. 3).

Il centro del complesso sistema di tutela e protezione del minore, che mano a mano andremo a conoscere, è quindi il minore stesso: è fondamentale mantenere focalizzata l'attenzione su di lui e sulla promozione del suo "interesse superiore".

Ai fini del nostro discorso mi concentrerò in particolare sul diritto fondamentale di ogni bambino a vivere con la propria famiglia e a mantenere i legami familiari, presente nella normative nazionali e internazionali, sancito dall'art. 9 dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Quest'ultima, all'art. 20, afferma inoltre che: «Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato. Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva in conformità con la loro legislazione nazionale».

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si occupa all'art. 24 delle garanzie a tutela dei minori stabilendo che «ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo quando ciò sia contrario al suo interesse».

Nel Codice Civile troviamo alcuni diritti fondamentali dei figli nell'ambito delle relazioni familiari quali il diritto «di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni

naturali e delle sue aspirazioni» e «di crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti» (Art. 315 bis c.c.).

Questa necessità di porre al centro degli interessi della società i bisogni e i diritti del bambino, ha portato i servizi a definire politiche pubbliche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e promuovere interventi che, da un lato proteggano il bambino dalla sua famiglia, dall'altro supportino nel cambiamento il sistema famiglia di cui è parte. I servizi che si occupano di tutela minori, si collocano quindi nell'intersezione di tre sistemi interdipendenti tra loro, i cui mutamenti si influenzano reciprocamente: la famiglia, il sistema di welfare e l'Autorità Giudiziaria.

Un importante concetto giuridico al quale occorre necessariamente fare riferimento per comprendere e orientare il lavoro in questo campo, è quello di responsabilità genitoriale, introdotto dalla l. 219/2012 (cui è seguito il D. lgs 154/2013) nell'ambito di una più ampia riforma del diritto di famiglia. Il legislatore ha con questa legge portato a termine un lungo percorso che ha traghettato il ruolo del genitore dall'istituto della patria potestà, frutto della concezione autoritaria ereditata dal diritto romano, a quella di responsabilità dei genitori nell'educare e crescere i figli, recependo all'interno dell'ordinamento nazionale una terminologia già introdotta a livello internazionale (dalla Convenzione di New York del 1989, dalla Convenzione internazionale dell'Aja del 1996 e dal Regolamento CE n. 2201/2003, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea).

Attraverso queste fonti giuridiche la responsabilità genitoriale può essere definita come l'insieme di diritti e doveri di entrambi i genitori di educare i propri figli, secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche, pedagogiche, con una costante attenzione alle opinioni e alle aspirazioni del minore¹.

Da un lato viene quindi sottolineato dalle norme il dovere dei genitori di educare i figli, responsabilità da assumere in prima persona e non da delegare, dall'altro tale diritto viene definito come non assoluto e diventa revocabile qualora non venga perseguito l'interesse superiore del fanciullo.

¹ Nel sistema normativo italiano, per minorenni si intende il soggetto con un'età inferiore ai diciotto anni.

2.2. Responsabilità dello Stato nel sistema di tutela dei bambini

L'ambito della protezione dei diritti dei minori, della promozione del loro benessere e del loro sviluppo è un'area di lavoro profondamente complessa, non solo per la delicatezza delle situazioni familiari e l'importanza dei temi trattati, ma anche per la natura articolata dei servizi professionali chiamati ad inter-agire e della vasta rete di realtà implicate.

I soggetti coinvolti, oltre ovviamente alle famiglie e alle loro reti informali, sono infatti molteplici: Servizi sociali (sia specialistici di Tutela minori, che di ad accesso diretto ovvero di Accoglienza o di comunità, oltre a quelli che si occupano di Protezione internazionale), Servizi sanitari (Neuropsichiatria infantile, Consultorio Familiare in maniera diretta, ma anche Centro di Salute Mentale, Servizi per le Tossicodipendenze o Servizi per le Dipendenze patologiche), soggetti giuridici (Tribunale per i Minorenni, Tribunale Ordinario, Giudice Tutelare, Procura della Repubblica Presso il Tribunale per i Minorenni), Servizi scolastici ed educativi (sia pubblici che affidati al terzo settore) Centri per le famiglie, associazioni di volontariato e di famiglie, reti familiari e comunitarie. Possiamo dire che promuovere lo sviluppo del bambino, tutelarlo e proteggerlo, è un compito al quale tutta la comunità e tutti i soggetti che ne fanno parte sono chiamati: l'obiettivo comune è promuovere sia una società presente più equa e giusta, che investire nel benessere degli adulti di domani e quindi della collettività futura.

Esistono d'altra parte delle responsabilità che competono allo Stato e agli enti locali: «nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti» (Art. 30 Cost. c. 2).

Il servizio sociale si trova oggi a operare in favore dei minori principalmente nei servizi territoriali, ovvero all'interno degli enti locali e delle Aziende Unità Sanitarie Locali (queste ultime impegnate necessariamente nel settore della salute mentale in età evolutiva e nei consultori familiari). Ciò in seguito al percorso di decentramento e territorializzazione delle competenze sociali, anche in ambito minorile, avviato dal D.P.R.616/1977 e dalle norme istitutive dei servizi sanitari. Tali norme sono poi confluite nell'attuale quadro di sistema organicamente definito dal D.Lgs. 229/1999, le Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419,

e dall'art. 16 della legge 328/2000, la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

In particolare per Servizio di Tutela Minori si fa riferimento all'insieme di interventi, azioni e strumenti a tutela delle persone di minore età (bambini, adolescenti, giovani) realizzati dai servizi territoriali in ambito civile. Sono escluse le competenze dirette a favore dei minori autori di reato, che competono ai servizi sociali dell'area della giustizia minorile, con i quali i servizi territoriali comunque collaborano nei casi che lo richiedono²

Nel concetto di tutela dei minori si possono evidenziare due aspetti fondamentali: la restrittività e la dimensione pubblica³. I servizi deputati alla tutela dei minori collaborano infatti a stretto contatto con la magistratura e devono quindi confrontarsi, anche sul piano istituzionale e organizzativo, con aspetti legati al mondo giudiziario, come i temi del controllo, della limitazione, dell'assunzione delle responsabilità, della repressione, della difesa. La tutela dei minori risponde anche all'esigenza pubblica della società civile di difendere e garantire i diritti dei bambini e degli adolescenti nel momento in cui i genitori, i soggetti che naturalmente dovrebbero assolvere a questa funzione, non riescono, per varie ragioni, a garantire sufficientemente tale protezione.

Come descritto nel precedente paragrafo, infatti, i titolari della responsabilità genitoriale sono i genitori, ma se entrambi sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale, si apre la tutela (Art. 343 c.1 cc). Il tutore (soggetto privato o ente locale) secondo quanto stabilito dall'Art. 357 c.c.: «ha la cura della persona del minore; lo rappresenta in tutti gli atti civili; ne amministra i beni».

2.3. Soggetti giuridici e provvedimenti adottabili

I soggetti giuridici deputati al ruolo di tutela del minore, con i quali i servizi collaborano, sono principalmente il Tribunale per i Minorenni (TM), il Tribunale

² Tilli C., *Servizio sociale e minori* in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, op. cit., pp. 622-626.

³ Bertotti T., *La tutela minori: mutamenti, rischi e potenzialità*, in «*Prospettive Sociali e Sanitarie*», n. 4 - 2004

Ordinario (TO), il Giudice Tutelare e la Procura della Repubblica Presso il Tribunale per i Minorenni (PM).

Il R.D. 1404/1934 ha introdotto nel nostro ordinamento un organo giudiziario specializzato per gli affari penali, civili e amministrativi riguardanti i minorenni: il TM, istituito presso ogni sede di Corte d'appello o di sezione di corte d'appello con giurisdizione regionale. Il TM è un organo collegiale distrettuale composto da quattro figure: un magistrato di Corte d'Appello che lo presiede, un magistrato di Tribunale e due Giudici onorari (un uomo e una donna) nominati per un triennio, confermati con decreto del Presidente della Repubblica su delibera del consiglio superiore della magistratura, scelti tra i cultori di biologia, psicologia, psichiatria, antropologia criminale, pedagogia e sociologia che abbiano compiuto il trentesimo anno d'età.

In ambito civile sono di competenza del TM la protezione del minore in situazioni potenziali di

pregiudizio o di abbandono. I provvedimenti conseguenti l'accertamento di tali situazioni possono

decretare limitazioni all'esercizio della responsabilità genitoriale (art. 333 c.c.), fino alla sua decadenza (art. 330 c.c), disporre l'allontanamento del minore dal nucleo d'origine e relativo affidamento ad altra famiglia o Comunità e in casi estremi dichiararne l'adottabilità (art. 8 e ss. Della l. n. 184/1983). Il TM ha inoltre competenze nelle controversie tra gli ascendenti e i genitori sul diritto di visita dei primi (nuovo art 317 bis c.c.).

Il TM è competente anche per l'accettazione della dichiarazione di disponibilità all'adozione di una coppia, la verifica dei requisiti, la disposizione di accertamenti, l'eventuale dichiarazione di idoneità all'adozione della coppia stessa e dichiarazione di efficacia di provvedimenti di adozione emessi da autorità straniere in conformità alla Convenzione dell'Aja e a convenzioni bilaterali con altri Paesi.

Le norme di riferimento per quanto concerne l'adozione nazionale, legittimati e in casi particolari, sono rispettivamente l'art. 25 e ss. 44 e ss. della l. n. 184/1983, per l'adozione internazionale, l'art. 29 e ss. della l.n. 184/1983. Il TM ha competenza anche nei casi di sottrazione internazionale di minorenni al fine di un immediato rientro nel luogo di residenza estera, nell'autorizzazione al matrimonio del minore che abbia compiuto i 16 anni (art. 262 c.c.), nelle proroghe per

l'affidamento consensuale (art. 4 della l. n. 184/1983), nell'autorizzazione per i genitori stranieri a permanere in Italia a seguito del minorenne (art. 31 del d.lgs n. 286/1998).

La competenza in materia civile non è esclusiva poiché il Tribunale Ordinario è competente qualora sia pendente un giudizio di separazione o divorzio e il Giudice Tutelare per quanto attiene le tutele (art. 343 c.c.), le curatele, i casi in cui entrambi i genitori siano deceduti o assenti o impediti o interdetti, gli affidamenti familiari consensuali, (che vengono resi esecutivi da decreto secondo la Legge 184/1983), le interruzioni volontarie di gravidanza di minorenne qualora un genitore o entrambi non diano il consenso o la minore non voglia informarli (art. 12 l. n. 184/1983).

La Procura della Repubblica Presso il Tribunale per i Minorenni (d'ora in poi abbreviata come PM), che svolge il ruolo di Pubblico Ministero, assieme a quelli già citati, è uno dei soggetti istituzionali fondamentali preposti alla cura degli interessi dei minori con i quali il Servizio Sociale si interfaccia. La PM opera in ambito penale, amministrativo e civile, in quest'ultimo raccoglie le segnalazioni di situazioni di rischio o pregiudizio dai soggetti preposti (quali Servizio Sociale, scuole e Garante) e avanza istanze al TM. Il pubblico Ministero, ove ne ravvisi la necessità, può infatti attivare un procedimento civile a tutela del minore, ha in altre parole potere di impulso processuale relativamente ai procedimenti di controllo della responsabilità genitoriale (art. 336 c.c.) e al procedimento di adottabilità.

Una volta avviato il procedimento, il TM si esprimerà attraverso un decreto provvisorio o definitivo, quest'ultimo quando non siano necessari ulteriori approfondimenti istruttori (audizione dei genitori o del minore, indagini psicosociali), quando la decisione non dipenda dall'esito di un determinato intervento e la scelta del collocamento del minorenne e la sua durata sia sufficientemente stabile. Decreti provvisori vengono emessi in particolare: per provvedimenti urgenti, dovendo tutelare nell'immediatezza il minorenne o dovendosi provvedere su un collocamento già disposto ex art. 403 dal Servizio sociale; per provvedimenti provvisori, in quanto ritenuto necessario attendere l'esito delle indagini psicosociali disposte prima di poter individuare quale sia il provvedimento più utile per il minorenne, o qualora si ritenga necessario un

periodo di verifica sulla qualità della collaborazione che si instaurerà con i genitori.

Sono diversi i provvedimenti adottabili dall'AG a seconda delle differenti situazioni familiari.

Il TM può disporre interventi di controllo, di sostegno e di aiuto, dando al Servizio territoriale competente (ovvero di residenza del minorenne) l'incarico di seguire il nucleo familiare senza limitare la responsabilità genitoriale. Può disporre indagini e trattamenti terapeutici (quali valutazioni psicodiagnostiche, invio al SERT o al CPS): anche in questo caso il Servizio non ha potere coattivo, i genitori sono cioè liberi di aderire o meno al programma di intervento, ma sono consapevoli delle conseguenze di un rifiuto rispetto alle successive decisioni relative al rapporto con i figli.

In caso ravveda una situazione pregiudizievole, il TM può iniziare a limitare la responsabilità genitoriale attraverso prescrizioni, ordinando ai genitori di adottare i provvedimenti ritenuti convenienti (quali l'invio del minore alla NPI, l'accettazione di interventi di Assistenza Educativa Domiciliare, la collaborazione con i servizi nelle indagini psicosociali, l'accesso ai vari Servizi specialistici).

Il TM (o il TO nell'ambito delle separazioni) può disporre l'allontanamento dalla casa familiare (art. 333 c.c.) o ordini di protezione (art. 342-bis c.c.); può provvedere per il minore il collocamento in Comunità o l'affidamento familiare (l. n. 184/1993) consensuale o su disposizione del TM, a parenti o a soggetti terzi esterni al nucleo familiare. Il Servizio è in questi casi incaricato di reperire le risorse familiari o comunitarie e comunicare al tribunale dove sia collocato il minore.

Molto frequentemente viene adottato dal TM il provvedimento dell'affidamento del minorenne all'Ente locale, cioè al Servizio Sociale, come limitazione dell'esercizio della responsabilità genitoriale limitata agli incarichi indicati nel decreto. In questo caso il Servizio può provvedere direttamente agli incarichi, in assenza della collaborazione dei genitori.

Con la pronuncia di decadenza della responsabilità genitoriale il Giudice rimuove del tutto il genitore dall'esercizio della stessa (art. 330 c.c.) nei casi di grave pregiudizio (violazione dei doveri, abuso dei poteri, trascuratezza).

La relazione tra il servizio di Tutela Minori e l'AG è quindi stretta e regolata da norme e tempistiche che è fondamentale conoscere in quanto parte delle responsabilità (in ambito sia civile che penale) dell'assistente sociale.

Secondo il nostro Ordinamento la segnalazione all'AG è obbligatoria in alcuni casi: in particolare sono pertinenza del servizio di Tutela Minori i casi in cui un minore "sia moralmente o materialmente abbandonato o allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone, per negligenza, immoralità, ignoranza o altri motivi, incapaci di provvedere alla sua educazione" (art. 403 c.c.), e per tale ragione collocato, d'urgenza, in luogo sicuro dall'autorità amministrativa, ovvero la pubblica autorità a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia; la segnalazione in tal caso è finalizzata a permettere al TM l'immediata verifica della situazione e l'adozione dei provvedimenti a tutela del minore.

L'allontanamento del minore dalla famiglia è un tema centrale nell'ambito della tutela minori, anche per la risonanza mediatica che questo tema ha e per il persistere di stereotipi, diffusi anche in altri servizi, quali quelli scolastici e sanitari, "sulle assistenti sociali" che "rubano i bambini". L'allontanamento da parte del Servizio in applicazione di un provvedimento ai sensi dell'art 403 è una misura sentita come molto pesante ed utilizzata nei casi di urgenza; di norma, qualora vi siano margini di collaborazione, ci si avvale di misure diverse di protezione. L'apertura di un procedimento a tutela del minore, a mezzo di una segnalazione qualificata del servizio, viene comunque vista come una maggiore garanzia di prosecuzione del progetto e di adesione ad esso da parte della famiglia.

I servizi territoriali hanno l'obbligo di segnalare alla Procura Minorile i casi di abbandono e pregiudizio dei minorenni; se vi sono procedimenti di divorzio/separazione le segnalazioni di situazione di pregiudizio vanno inoltrate al TO, quelle di abbandono, sia alla PM che al TO (per conoscenza).

Particolare attenzione va prestata in ambito penale: nei casi in cui si abbia notizia di un reato o anche solo di una possibilità di reato, l'art. 331 del codice penale prevede che tutti i "pubblici ufficiali" e gli "incaricati di pubblico servizio", quali operatori sociali, sanitari e scolastici, considerato il loro ruolo nell'amministrazione della cosa pubblica, siano obbligati a informare immediatamente l'AG. Ciò nel caso in cui i soggetti siano venuti a conoscenza della situazione "in ragione del proprio ufficio" e con le necessarie deroghe alle

regole concernenti il segreto professionale; diversamente possono incorrere in pene pecuniarie o la reclusione per “omissione di ufficio” (art. 328 c.p.), a differenza di tutti gli altri cittadini che possano denunciare, ma non hanno obblighi in questo senso.

In tali situazioni (abuso sessuale, maltrattamento in famiglia, abuso dei mezzi di correzione) il servizio territoriale invia la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale – Sezione Penale oppure alla Polizia Giudiziaria presso il Tribunale, per avviare l’accertamento sulla veridicità dei fatti e sussistenza del reato, e alla Procura presso il T.M., per la richiesta di interventi a tutela del minore.

La segnalazione diretta al Tribunale avviene dunque nei casi di un sospetto sufficientemente fondato, anche se occorre tenere presente che le procedure rivolte al sostegno del bambino e della sua famiglia dovrebbero prevalere su quelle connesse alle esigenze di accertamento giudiziario: per evitare l’insorgere di traumatismi secondari è importante massimizzare le informazioni e minimizzare lo stress.

Anche il personale scolastico e sanitario è tenuto ad inviare una segnalazione al TM in caso di sospetto di abuso fisico e/o sessuale corroborato da informazioni raccolte nell’esercizio delle proprie funzioni (colloqui con il bambino o con i genitori o altri parenti, confidenze fatte spontaneamente dal bambino, ecc.) o in presenza di segnali fisici (da far refertare in Pronto Soccorso) o psicologico comportamentali (questi ultimi se accompagnati da racconti o confidenze raccolte dal bambino o dai genitori o altri parenti) di maltrattamento o abuso notati o rilevati nell’esercizio delle proprie funzioni.

2.4. Promozione, prevenzione e protezione

I diversi provvedimenti adottabili dall’autorità giudiziaria, come i progetti costruiti con le famiglie e i minori insieme ai servizi coinvolti, tentano di adattarsi ad una realtà sociale molto complessa e variegata.

Le situazioni familiari si collocano (in maniera che peraltro può variare nel tempo) lungo un *continuum* che va dalla vulnerabilità, alla negligenza, per arrivare fino all’abuso e al maltrattamento. Le condizioni di vita sempre più

complesse e differenziate della nostra società, insieme all'emergenza di nuove vulnerabilità, mettono in crisi la tradizionale classificazione dei bisogni in target e le risposte standardizzate dell'offerta dei servizi.

Nell'insieme di riferimenti normativi sembra insita questa visione globale delle problematiche familiari e specularmente l'articolazione del sistema di intervento con le famiglie intorno alle tre aree della promozione, prevenzione e protezione all'infanzia. Questo sistema è basato sul principio che vada compiuto ogni sforzo, in ogni contesto, per generare qualità nella risposta familiare e sociale ai bisogni di crescita dei bambini, prevenendo forme di maltrattamento e trascuratezza.

Congiuntamente le *Linee di Indirizzo Nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità e la promozione della genitorialità positiva* del 2017 quelle, sempre del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *sull'Affidamento Familiare* del 2013 e *sull'Accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni* del 2017, vanno a delineare gli interventi, che si collocano lungo un *continuum* senza frammentazioni, all'interno di un sistema organico e unitario che risponde ai bisogni di sviluppo dei bambini (di sostegno, di protezione, di tutela).

Come detto il quadro normativo sancisce il diritto fondamentale del bambino a vivere con la propria famiglia e a mantenere i legami familiari, salvo quando ciò sia contrario al suo interesse, invitando conseguentemente gli Stati a sostenere ogni sforzo volto a preservare i legami tra i bambini e le loro famiglie, li esorta a tenere presente la necessità per ogni bambino di crescere entro un ambiente di cura e supporto, contrastando attivamente l'insorgere di situazioni che portino alla separazione dei bambini dalla famiglia, tramite l'accompagnamento della genitorialità vulnerabile.

Tali norme assegnano pertanto alle politiche importanti responsabilità nella mobilitazione, attraverso interventi precoci ed efficaci, del potenziale educativo delle famiglie e delle comunità, considerato il motore dello sviluppo umano. Come sottolineato nelle *Linee di Indirizzo Nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità e la promozione della genitorialità positiva* «le linee sviluppate dalla Strategia Europa 2020 a proposito dell'innovazione e della sperimentazione sociale come strumento per rispondere ai bisogni della cittadinanza suggeriscono di implementare azioni in grado di sviluppare una genitorialità positiva (REC 2006/19/UE), diffusa nell'ambiente di

vita dei bambini che vivono in situazione di vulnerabilità, al fine di “rompere il ciclo dello svantaggio sociale” (REC 2013/112/UE)».

Nel solco delle normative esaminate, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, unitamente alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e al Gruppo scientifico dell’Università di Padova, a partire dal 2011, ha avviato l’implementazione del programma P.I.P.P.I. (Programma d’Intervento per la Prevenzione dell’Istituzionalizzazione) sul territorio nazionale. Sinteticamente il programma – sul quale torneremo nel prossimo capitolo - si propone di attuare e valutare un approccio intensivo e flessibile, ma al contempo strutturato e codificato, per il sostegno dei nuclei familiari negligenti con figli in età da 0 a 11 anni e, in parte, anche nella fascia preadolescenziale tra 12 e 14 anni, con l’obiettivo di prevenire forme più gravi di maltrattamento e quindi l’allontanamento dei bambini dalle famiglie, oppure, nel caso si renda necessario il collocamento del bambino fuori dalla famiglia, fare in modo che ciò avvenga nel modo meno traumatico possibile, attraverso una valutazione e una progettazione accurate, globali e tempestive da parte dei servizi, per limitare al massimo la durata della separazione e per facilitare i processi di riunificazione⁴.

Lungo un *continuum* di situazioni familiari con le quali i servizi si interfacciano, il programma riconosce quindi nella negligenza parentale uno spazio specialmente adatto per mettere in campo interventi precoci e orientati alla prevenzione, nella prospettiva di prevenire i rischi che da essa derivano - e in generale il maltrattamento - e di utilizzare lo strumento dell’allontanamento temporaneo del bambino dalla famiglia come un intervento effettivamente protettivo ed efficace.

Secondo Serbati e Milani, la negligenza, definita da Lacharité come «una carenza significativa o un'assenza di risposte ai bisogni di un bambino, bisogni riconosciuti come fondamentali sulla base delle conoscenze scientifiche attuali e/o dei valori sociali adottati dalla collettività di cui il bambino è parte⁵», è una zona grigia di problematiche sulla quale esistono ancora pochi studi, nonostante si tratti di un fenomeno in aumento (sempre più segnalato da scuole e servizi e causa di allontanamenti) e la letteratura internazionale converga nell’affermare che gli

⁴ Milani P., Ius M., Serbati S., Zanon O., Di Masi D., Tuggia M., *Il Quaderno di P.I.P.P.I., Teorie, Metodi e strumenti per la implementazione del programma*, BeccoGiallo, Padova, 2015

⁵ Lacharite C., Éthier, L.S., Nolin P., cit. in Milani P., (a cura di), P.I.P.P.I. Programma di intervento per prevenire l’istituzionalizzazione, *Rapporto di valutazione, Sintesi 2014-2015*, 2016, p. 5.

effetti della negligenza siano seri e profondi. Questa situazione provoca infatti un evidente svantaggio psico-socio-economico ed educativo, segnando sin dall'inizio negativamente la traiettoria scolastica di questi bambini e minando globalmente il loro sviluppo; in questo modo contribuisce alle disuguaglianze anche sul piano sociale⁶.

Solitamente il maltrattamento⁷ viene classificato in quattro tipi: maltrattamento fisico, abuso sessuale, maltrattamento psicologico (che implicano comportamenti attivi) e la trascuratezza (che insieme all'abbandono implica invece comportamenti omissivi). Il maltrattamento psicologico può consistere sia in maltrattamento psicologico vero e proprio, «caratterizzato da persistenti atti di denigrazione e umiliazione, rifiuto, svalutazione⁸» nei confronti del bambino, che in “violenza assistita”, ovvero atti di violenza (fisica, psicologica, sessuale ed economica) compiuti su figure affettive di riferimento, cui il bambino assiste. Rispetto al maltrattamento fisico, psicologico diretto e all'abuso sessuale che, impattando sulla sicurezza del bambino, richiedono interventi tempestivi nell'area della protezione e della tutela, la “violenza assistita” è un fenomeno che è stato a lungo sottovalutato, sia nelle dimensioni, che nelle conseguenze sullo sviluppo evolutivo di bambini e adolescenti - a causa della natura del trauma psicologico ed emotivo, meno evidente di quello fisico, e di meccanismi difensivi e stereotipi culturali che alimentano la negazione o la minimizzazione della violenza all'interno della famiglia - e solo recentemente è diventato oggetto di studi sistematici.

Allo stesso modo, anche il fenomeno della trascuratezza, impattando in modo specifico sullo sviluppo del bambino più che sulla sua sicurezza, è meno visibile e rischia perciò di venire trascurato dagli stessi servizi, arrivando a creare danni pari a quelli del maltrattamento fisico-psicologico e dell'abuso sessuale.

⁶ Milani P., Ius M., Serbati S., Zanon O., Di Masi D., Tuggia M., *Il Quaderno di P.I.P.P.I.*, op. cit., pp. 35-43.

⁷ Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità «l'abuso o maltrattamento all'infanzia è costituito da tutte le forme di maltrattamento fisico e/o emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o sfruttamento commerciale o di altro tipo, che ha come conseguenza un danno reale o potenziale alla sua sopravvivenza, sviluppo o dignità, nel contesto di una relazione di responsabilità, fiducia o potere». Si tratta di «un fenomeno determinato socialmente in relazione alla concezione di infanzia, alle pratiche di allevamento considerate adeguate e accettabili, al ruolo della famiglia e a quello dello Stato».

⁸ Bertotti M. T., *Maltrattamento e abuso* in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, op. cit., pp. 337-340, a p. 337.

La promozione del migliore sviluppo di tutti i bambini, privilegiando le azioni di accompagnamento alla genitorialità, soprattutto nelle situazioni di vulnerabilità, prevenendo situazioni di maggiore criticità, è un'azione di promozione di giustizia sociale ed equità. Superare un'ottica meramente riparativa mettendo in campo interventi precoci e orientati alla prevenzione significa infatti rendere concretamente attuabile l'articolo 3 della Costituzione: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» contribuendo a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti».

Le normative danno quindi centralità agli interventi, soprattutto quelli preventivi e precoci, volti allo sviluppo del bambino: questo è strettamente connesso al futuro benessere fisico, psicologico, sociale, economico dell'adulto. In questa prospettiva tali interventi, come già sottolineato, vanno considerati non un costo ma un investimento in termini di riduzione dei costi umani ed economici futuri, in quanto contrastano la trasmissione intergenerazionale del disagio economico-sociale e la cronicizzazione di relazioni di assistenzialismo e dipendenza tra utenti e servizi.

2.5. I minori stranieri: status giuridici e diritti

Passiamo a questo punto al secondo ambito giuridico, quello di riferimento per i minori stranieri ed in particolare, per i minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Il minore straniero, sia esso “accompagnato” o non “accompagnato”, per il nostro ordinamento giuridico, è innanzitutto un minore, ovvero, come detto, un soggetto al quale vanno garantiti una serie di diritti (allo studio, di accesso alle prestazioni sanitarie e sociali) e che ha necessità di essere assistito, accudito e tutelato. Deve pertanto riconoscersi a tutti i minorenni presenti sul territorio dello Stato l'applicazione delle norme che disciplinano gli strumenti di protezione dalle cosiddette “inadeguatezze” degli adulti, cui abbiamo fatto riferimento (istituti

della tutela, dell'affidamento, dell'adozione, limitazione ed ablazione della responsabilità genitoriale).

Per quanto riguarda le norme che disciplinano il soggiorno dei minorenni stranieri presenti sul territorio dello Stato, il Testo Unico 286/98 dedica il Titolo V al *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori*. Viene qui ribadito il principio costituzionale della tutela dell'unità familiare e le regole di esercizio di tale diritto, quali quelle che regolano il rilascio di permesso di soggiorno ai minorenni, accompagnati da familiari regolarmente presenti sul territorio, e l'autorizzazione all'ingresso o la permanenza del familiare.

In base all'art. 31 co. 3 del d.lgs. n. 286/1998 infatti:

Il tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare⁹, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico.

In questa norma viene data preminenza all'interesse del minore e il diritto fondamentale di ogni bambino a vivere con la propria famiglia e a mantenere i legami familiari, rispetto alla tutela dei confini nazionali. Nella pratica i tribunali minorili ritengono che sussistano tali "gravi ragioni": in caso di patologia del minore, per motivazioni mediche; nei casi in cui il minore sia nato in Italia e frequenti da anni la scuola; qualora sia in corso una valutazione delle competenze genitoriali (per il tempo per essa necessario); per tutelare l'unità familiare, nei casi in cui il nucleo del minore sia ben radicato in Italia¹⁰.

Nel caso in cui i genitori o i familiari, non riescano a garantire sufficientemente la protezione e la tutela dei minori, come evidenziato, è compito pubblico della società civile difendere e garantire i diritti dei bambini e degli adolescenti: il d. p. r. n. 616/1977, pone infatti a carico degli Enti locali territoriali gli interventi assistenziali a sostegno dei minori in difficoltà.

⁹ La prevalente giurisprudenza è orientata ad intendere per familiare il parente entro il quarto grado.

¹⁰ Cascone C., Ardesi S., Gioncada M., *Diritto di famiglia e minorile per operatori sociali e sanitari*, Cedam, 2017, p. 377.

In queste situazioni possiamo comprendere anche i minori stranieri non accompagnati, persone di età minore entrate nel nostro Paese da sole: «al minore straniero che si trova in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza». (co. 5 dell'art. 33, che rinvia all'art. 37 bis, l. n. 184/83)

Gli Stati dell'Unione sono obbligati anche dalla normativa comunitaria ad individuare adeguate forme di protezione per i minori non accompagnati; in Italia la protezione è assicurata mediante l'applicazione ai minori non accompagnati della disciplina prevista per i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo (artt. 2 e 4 della l. n. 184/83) e dall'apertura di tutela a suo favore (art. 343 c.c.)

Questo quadro appare coerente con la definizione di MSNA che troviamo nella legge 7 aprile 2017, n. 47 *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, all' Art. 2: «il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Un'importante svolta sul piano legislativo - ma anche culturale - è avvenuta con l'introduzione della l. 47/17 (legge Zampa) il cui intento è stato di riordinare i vari interventi, fino ad allora frammentariamente disposti con diversi provvedimenti, talvolta disorganici e generici, che si sono succeduti nel tempo.

Nonostante alcuni punti critici infatti, come commentato da Save The Children Italia – che ha elaborato la proposta di riforma nel 2013 e seguito con attenzione e determinazione tutto l'iter legislativo – «l'Italia può dirsi orgogliosa di essere il primo paese in Europa a dotarsi di un sistema organico che considera i bambini migranti prima di tutto bambini¹¹».

Ciò appare evidente già dall'Art. 1 che circoscrive l'ambito di applicazione della legge: ai MSNA viene riconosciuta la titolarità dei «diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea» in ragione «della loro condizione di maggiore vulnerabilità».

¹¹ <https://openmigration.org/analisi/la-legge-zampa-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-5-punti/>

Dando priorità alla tutela della persona minorenni (vulnerabile) rispetto alle esigenze di protezione dei confini nazionali, quindi, la norma equipara sostanzialmente, quanto alle tutele applicabili, il MSNA ai minori italiani o comunitari (per i quali è prevista una diversa disciplina).

Prima dell'introduzione della legge 47/17 la disciplina applicabile ai MSNA era infatti il risultato dell'interpretazione combinata e sistemica (nel senso di coerente con tutto il sistema normativo) di «tre insiemi concentrici di regole: quelle applicabili ai minorenni, indipendentemente dalla loro provenienza e nazionalità; quelle che disciplinano il soggiorno dei minorenni stranieri presenti sul territorio dello Stato (...) alcune specifiche regole dedicate ai minori stranieri non accompagnati¹²».

Il primo insieme di regole si fonda sui principi e sulle norme contenuti nella Costituzione e nelle Convenzioni Internazionali, nonché nella legislazione ordinaria: le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione a ciascun individuo, indipendentemente dall'età, dalla nazionalità e dalla regolarità della posizione amministrativa sul territorio, e i diritti soggettivi della persona riconosciuti dalle Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito, tra cui la già citata *Convenzione di New York* del 1989 resa esecutiva con l. n. 176/91, la *Convenzione di Strasburgo* del 1996 resa esecutiva con l. n. 77/03, nonché la *Convenzione di Lanzarote* del 25.10.2007 resa esecutiva con l. n. 172/12.

La l. 47/17 rappresenta un importante risultato in quanto riordina diversi provvedimenti, fugando dubbi interpretativi e chiarendo varie disposizioni frammentarie rispetto ai MSNA, ad esempio: chiarisce in maniera inequivocabile il divieto di respingimento¹³ (Art. 3); definisce le procedure di identificazione e attribuzione e accertamento dell'età (Art. 5); disciplina le indagini familiari che devono essere attivate (Art. 6) e i permessi di soggiorno per minori stranieri (Art. 10); definisce la possibilità di disporre il rimpatrio assistito (Art. 8), le misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo

¹² Cascone C., Ardesi S., Gioncada M., *Diritto di famiglia e minorile per operatori sociali e sanitari*, op. cit., p. 371.

¹³ Come evidenzia Cascone nel suo commento alla legge l. 47/17 «sul punto va però osservato che i respingimenti più ricorrenti e preoccupanti sono quelli attuati non dalla polizia di frontiera italiana, bensì da quella, ad esempio, francese e svizzera, che rimandano in Italia molti ragazzi stranieri che tentano di attraversare la frontiera, ma il contrasto a tale politica di respingimenti va evidentemente attuato per altre strade.» Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge N. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci e ombre*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2 – 2017, pp. 1-34 a p. 9.

periodo, le disposizioni sul prosieguo amministrativo sino al 21° anno di età (Art. 13); esplicita l'attribuzione ai MSNA del diritto alla salute e all'istruzione (Art. 14), all'ascolto nei procedimenti (Art. 15) e all'assistenza legale (Art. 16).

I procedimenti giudiziari attivabili a tutela del MSNA, sono delineati dall'art. 19, d.lgs. 142/15; il co. 5 di questo articolo, prima delle successive modifiche, prevedeva che fosse l'autorità di pubblica sicurezza a dare «immediata comunicazione della presenza di un minore straniero non accompagnato al giudice tutelare competente per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli artt. 343 e ss. c.c., al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali», quest'ultimo competente per il censimento e monitoraggio della presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale.

Molto brevemente, la scansione procedurale prevedeva quanto segue:

- l'autorità amministrativa (forze di polizia, Ente locale, prefettura, ecc.) segnala immediatamente il minore al giudice tutelare ed al P.M. minorile (ma la norma dice che dovrebbero segnalarla anche al Tribunale per i minorenni);
- il giudice tutelare apre quindi un procedimento di tutela ai sensi dell'art. 343 c.c., e procede alla nomina del tutore;
- il P.M. minorile, verificata la permanenza del minore nella struttura di accoglienza, avanza ricorso al Tribunale per i minorenni con richiesta di ratifica delle misure di accoglienza oppure, nel caso in cui il minore non sia stato collocato in alcuna struttura o se ne sia subito allontanato, archivia la segnalazione;
- il giudice minorile, ricevuto il ricorso del P.M. e verificata l'idoneità delle condizioni di accoglienza del minore, emette il provvedimento di ratifica e chiude il procedimento.

Questo «doppio binario» giurisdizionale, ovvero giudice minorile e giudice tutelare, ha suscitato perplessità in quanto prevedeva l'invio doppio di ogni comunicazione da parte delle forze di polizia e degli Enti locali, l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari, con conseguente inutile dispendio di risorse e con il rischio di sovrapposizione dei due procedimenti e non apportando comunque alcun concreto beneficio alla tutela del minore. Sebbene la

l. 47/17 abbia perso l'occasione di intervenire su questo punto, fortunatamente modifiche in tal senso sono state apportate dal Decreto Legislativo 22 dicembre 2017 n. 220 grazie al quale si razionalizza il quadro delle disposizioni applicabili in materia di MSNA, attribuendo al Tribunale per i minorenni, anziché al giudice tutelare, il potere di nominare il tutore del minore non accompagnato, evitando così l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari.

A partire dal 3 marzo 2018 (per tutte le tutele aperte dopo tale data) la competenza per il provvedimento di nomina del tutore e per gli altri provvedimenti relativi alla tutela dei MSNA, è quindi attribuita non più al giudice tutelare, ma al tribunale per i minorenni e in particolare al presidente del tribunale per i minorenni o a un giudice da lui delegato (art. 19 comma 5 decr. lgsl. 18 agosto 2015, n. 142, così come modificato dal decr. lgsl. 22 dicembre 2017, n. 220¹⁴).

La comunicazione della presenza di un MSNA avverrà quindi direttamente dalle forze dell'ordine o dai servizi sociali al tribunale per i minorenni, in funzione di giudice tutelare, e al P.M.: «Distinto fascicolo, cronologicamente successivo, verrà aperto quando il pubblico ministero inoltrerà, il ricorso per la ratifica della collocazione del minore e l'eventuale accertamento della sua età. I due fascicoli non saranno necessariamente assegnati al medesimo giudice ed avranno vita autonoma nel senso che quello relativo alla ratifica ed alla eventuale attribuzione dell'età, esauriti gli incumbenti istruttori sopra menzionati, si chiuderà mentre quello relativo alla tutela rimarrà aperto sino al raggiungimento della maggiore età¹⁵».

Il superamento dell'inutile complicazione procedimentale del doppio binario appare ancora più sensato alla luce dell' Art. 11 della l. 47/17 che istituisce un «elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti¹⁶ regionali e delle

¹⁴ Long J. (a cura di), *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, Wolters Kluwer – Cedam, 2018, pp.139 - 140.

¹⁵ *Ivi*, p. 63.

¹⁶ In Italia sono attualmente 16, compresa l'Emilia-Romagna, le Regioni e le Province autonome che hanno istituito la figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza. «Per assicurare a livello nazionale la piena attuazione e la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti secondo le disposizioni della Convenzione, la legge n. 112 del 12 luglio 2011 ha istituito l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Come sancito dalla legge (art. 3 comma 1, lett. a) l'Autorità “promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e

province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle». Appositi Protocolli verranno stipulati fra i Garanti ed i Presidenti dei Tribunali minorili.

Sarebbe stato assolutamente irrazionale continuare a prevedere l'elenco dei tutori presso il Tribunale per i minorenni quando poi continua ad essere il giudice tutelare a nominare il tutore e gestire il procedimento di tutela, dal momento che il giudice minorile non provvede neanche alla selezione e formazione dei tutori.

Prima dell'introduzione dell'elenco dei tutori volontari, solitamente era l'Ente locale ad essere nominato come tutore, ad eccezione di alcune prassi già consolidate sul territorio di alcune Regioni, come per esempio Emilia-Romagna, Veneto e Marche, in cui già si procedeva alla nomina dei tutori volontari, che con la nuova legge diventano un'ipotesi ordinaria.

Si tratta di un intervento decisamente positivo, rispetto alla tutela e protezione del minore e alla promozione del suo interesse superiore. Come suggeriscono le *Linee Guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari*, realizzate per facilitare l'attuazione dell'art. 11 della l. 47/17:

Perseguire la costituzione di un elenco di tutori da mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria richiede uno sforzo e anche un salto culturale. Il tutore volontario, invero, incarna una nuova idea di tutela legale, espressione di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva: un tutore non solo per la rappresentanza giuridica della persona di minore età, ma un tutore attento, altresì, alla relazione con il tutelato, interprete dei suoi bisogni, dei suoi problemi.

In questa nuova idea di tutela legale, il tutore volontario è chiamato a svolgere alcune specifiche funzioni, con motivazione e sensibilità, orientato dal principio dell'interesse superiore del minore quali: svolgere il compito di rappresentanza legale del minore; perseguire il riconoscimento dei diritti della persona minore di

dell'adolescenza, nonché del diritto della persona di minore età ad essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo". Istituzione dotata di poteri autonomi di organizzazione e indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica, l'Autorità garante è un organo monocratico. Dal 28 aprile 2016 la guida Filomena Albano, magistrato.»
https://www.garanteinfanzia.org/autorita_garante

età senza alcuna discriminazione; promuovere il benessere psico-fisico del minore nell'ambito delle rispettive competenze delle istituzioni e dei soggetti a ciò preposti; vigilare sui percorsi di educazione ed integrazione del minore straniero tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali ed aspirazioni; vigilare sulle sue condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione; amministrare l'eventuale patrimonio del minore.

Le suddette Linee Guida definiscono i requisiti e le procedure di selezione dei tutori volontari nelle sue diverse fasi: selezione, formazione, iscrizione. In particolare, vengono previsti percorsi di formazione continua - ed esplicitati il numero di ore e i contenuti dei moduli formativi, in modo che risultino il più possibile uniformi sul territorio – volti a verificare l'adeguatezza delle conoscenze e competenze degli aspiranti tutori volontari. Torneremo sul tema della formazione dei tutori volontari nell'ultimo capitolo di questo lavoro, in merito all'esperienza del territorio di Bologna.

A mio avviso l'aspetto più significativo della promozione di tale nuova forma di tutela legale, come suggerito dall'idea che essa sia “espressione di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva”, è certamente quello di stimolare il coinvolgimento della comunità nella protezione e tutela dei MSNA, attraverso l'instaurazione di una relazione significativa che possa offrire al minore sostegno e possibilità di integrazione che trascendono il mero aspetto legale.

Sembra di vedere qui riconosciuta l'importanza che il minore instauri relazioni significative con adulti, cittadini del territorio; ciò in un certo senso richiama quel diritto fondamentale di ogni bambino a vivere con la propria famiglia e a mantenere i legami familiari, che sembrerebbe per definizione negato ai MSNA (se non attraverso la comunicazione a distanza).

In maniera ancora più marcata la l. 47/17 sembra implicitamente riconoscere i benefici psico-fisici per il minore straniero derivanti dal vivere in un vero contesto familiare piuttosto che in una comunità, quando all'art. 7 tratta dell'affidamento familiare dei MSNA. Tale istituto va, secondo la norma, promosso da parte degli Enti locali in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza; peraltro i costi di collocamento di un minore straniero non accompagnato in una famiglia affidataria, piuttosto che in una struttura di accoglienza, sono di molto inferiori.

È evidente però che per poter procedere in tal senso occorre che i servizi territoriali, che già faticano ad occuparsi dei MSNA, possano dedicare tempo ed energie sia alla costruzione di basi sociali e culturali che promuovano tale istituto, che all'esame delle coppie aspiranti all'affidamento, alla loro formazione e sostegno, anche in considerazione delle peculiari caratteristiche (anagrafiche, culturali, psicologiche) e necessità dei minori in oggetto. Come per tutto l'impianto normativo, però, dall'attuazione di questa disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: gli Enti locali provvederanno quindi nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci.

Questa indicazione, ovvero che «all'attuazione delle disposizioni contenute nella nuova legge si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», è significativamente ripetuta più volte nel testo normativo¹⁷ (negli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 14, 17, 21).

Come evidenzia lucidamente Cascone nel già citato commento alla norma, è questa la più grande “ombra” del testo di legge, il suo punto veramente critico che limita fortemente la concreta attuazione e conseguente piena protezione e promozione dei diritti dei MSNA, dei quali viene pur riconosciuta la particolare condizione di vulnerabilità:

Accanto a questo innegabile passaggio e messaggio, culturale prima che giuridico, va però evidenziato che, ancora una volta, alla declamazione dei diritti non fa seguito una adeguata previsione di mezzi e risorse per rendere effettivi questi diritti. (...) È evidente come diventi allora molto difficile operare senza un concreto investimento di risorse, essendo noto che le risorse attuali non sono assolutamente sufficienti (già non lo erano finora) a garantire la piena attuazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, che devono essere, appunto, “accompagnati” verso l'integrazione e la costruzione di un serio e solido progetto di vita nel nostro Paese. (...)

¹⁷ Viene prevista una copertura finanziaria (specifica e limitata) agli artt. 16 e 17 co. 3, riguardanti, rispettivamente, il diritto all'assistenza legale e la tutela dei minori vittime di tratta.

Sappiamo tutti che la coperta è corta, ma a furia di tirarla da un lato o dall'altra, senza allungarla, alla fine a restare scoperte saranno ancora una volta le persone più vulnerabili, in questo caso i minori stranieri non accompagnati¹⁸.

Anche l'utilizzo dell'istituto dell'affidamento familiare a favore dei minori stranieri non accompagnati rimane pertanto limitato dalla scarsità delle risorse, con conseguente mancato superamento della pratica maggioritaria di collocamento in comunità, la cui valutazione di idoneità (come detto in capo al Tribunale per i Minorenni) è essa stessa condizionata in termini qualitativi dalla penuria di risorse.

2.6. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Veniamo quindi ad analizzare l'aspetto dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, rispetto al quale l'Art. 4 della l. 47/17 interviene con delle modifiche sul decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Il sistema delineato dal d.lgs. 142/15 prevede due fasi di accoglienza: una prima fase di inserimento in strutture governative di prima accoglienza, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata e per il tempo (comunque non oltre i sessanta giorni) necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età; una seconda fase, che prevede il ruolo degli Enti locali, di inserimento nelle strutture di accoglienza del sistema SPRAR¹⁹ o, in caso di temporanea

¹⁸ Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge N. 47/17*, op. cit., p. 33.

¹⁹ «A partire dalle esperienze di accoglienza decentrata e in rete, realizzate tra il 1999 e il 2000 da associazioni e organizzazioni non governative, nel 2001 il Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma nazionale asilo". Nasceva, così, il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali. La legge n.189/2002 ha successivamente istituzionalizzato

indisponibilità delle stesse, in strutture residenziali ordinarie per minorenni, garantite temporaneamente dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova.

L'Art. 4, oltre a prevedere che le strutture governative di prima accoglienza debbano essere destinate solo a minori stranieri non accompagnati - escludendo quindi la permanenza in strutture in cui siano presenti anche adulti - riduce da 60 a 30 i giorni di permanenza nelle stesse (stabilendo anche che la procedura di identificazione debba concludersi entro 10 giorni).

Come evidenziato da Cascone, tali accorgimenti, potenzialmente migliorativi, sembrano ignorare le reali criticità del sistema di accoglienza: l'allungamento dei tempi di permanenza dovuto alle difficoltà operative (nei fotosegnalamenti e negli accertamenti sanitari sull'età) e alla scarsità di risorse destinate ad affrontare tali "emergenze" (con conseguente permanenza dei minori nelle strutture di prima accoglienza anche per vari mesi); ma soprattutto la generale indisponibilità di posti sia nelle strutture di prima che di seconda accoglienza del territorio (oggi in parte ridimensionata in seguito alla "chiusura dei porti" e alla diminuzione degli sbarchi²⁰).

queste misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Attraverso la stessa legge il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema – il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali – affidandone ad ANCI la gestione. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. I progetti territoriali dello SPRAR sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. A differenza del panorama europeo, in Italia la realizzazione di progetti SPRAR di dimensioni medio-piccole – ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio – contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari. Il Servizio Centrale è stato istituito dal Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e affidato con convenzione ad ANCI. A sua volta ANCI, per l'attuazione delle attività, si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia.» (<https://www.sprar.it>)

²⁰ Per maggiori dettagli si possono consultare i report del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al link:

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

Per una sintesi si possono consultare invece consultare i seguenti link:

<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/campagne/minori-migranti/numeri-arrivi-in-italia>
<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/campagne/minori-migranti/numeri-arrivi-in-italia-nel-2017>

L'Art. 12, rimarca l'inserimento dei MSNA nell'ambito del Sistema SPRAR (che così diventa Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati), presso strutture di accoglienza del Sistema che chiaramente devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni. La disposizione prevede che la capienza del Sistema sia commisurata alle presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale ma soggetta ai limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

La scarsità delle risorse appare un punto fortemente critico del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, al quale la nuova legge non offre spunti validi.

Nonostante la scelta del posto in cui collocare il minore dovrebbe tener conto delle sue caratteristiche e delle sue esigenze spesso questa finisce per ricadere su qualsiasi posto disponibile; le comunità in cui i minori vengono ospitati sono spesso indifferenziate e inadeguate a supportare minori con bisogni speciali a causa dei traumi subiti. Mi riferisco al trauma di separazione dalla famiglia, che in alcuni casi "espelle" il minore problematico, a quello del viaggio in condizioni disumane e infine al trauma "migratorio" in senso proprio.

Occorrerebbe pertanto intervenire predisponendo strutture adeguate ai bisogni dei minori, con mezzi e personale qualificato (servizi specialistici di etnopsichiatria diffusi su tutto il territorio, mediatori culturali, operatori e tutori preparati, progetti educativi e d'integrazione specifici) al fine di consentire da un lato il grado di tutela che richiedono la Costituzione e le Convenzioni internazionali, dall'altro di prevenire che in futuro questi minori possano diventare adulti devianti, psichiatrici e socialmente pericolosi.

In questo quadro si è inserito recentemente il Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 che ha introdotto modifiche di grossa portata al Sistema SPRAR sopra delineato e alla regolamentazione dei permessi di soggiorno di alcune categorie giuridiche di stranieri. Pur non potendo approfondire in questa sede il d.l. 113/18, mi pare interessante sottolineare alcuni aspetti che riguardano in maniera diretta e indiretta i diritti dei MSNA.

In primo luogo, per quanto concerne l'accoglienza, lo SPRAR pur continuando ad esistere in seguito all'introduzione della nuova norma, vede modificata la sua

denominazione in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) e con essa le tipologie di beneficiari che ad esso possono accedere. In seguito alla rivisitazione complessiva del sistema di accoglienza, in un'ottica che – come spiegato dalle note di spiegazione del decreto consultabili sul sito del Ministero degli Interni²¹ la cui lettura a mio avviso è utile al fine di comprendere a pieno i toni, l'interpretazione e l'intento del legislatore- sarebbe quella di “ottimizzazione” e di “razionalizzazione” dei servizi di accoglienza, riserva le attività di integrazione e di inclusione sociale ai soli beneficiari di protezione internazionale, “destinati a rimanere nel nostro Paese” e ad alcune “categorie di stranieri, in ragione delle specifiche necessità”, “in ragione della loro condizione”.

Il d.l. 113/18 stabilisce, infatti, che possono accedere allo SPRAR, o meglio a SIPROIMI, solo: i titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria); i minori non accompagnati; i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile; i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali rilasciati ai sensi degli articoli 18 (protezione sociale), 18 bis (vittime di violenza domestica), 22, co. 12-quater (sfruttamento lavorativo) d.lgs. 286/98, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

Non potranno invece più accedervi: i richiedenti asilo; i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari; i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (regime transitorio) rilasciato in seguito a decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione territoriale prima del 5 ottobre 2018; i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale.

Proverò a tralasciare le implicazioni dell'applicazione della norma a livello di tutela di diritti umani, per concentrarmi sulle conseguenze dirette della norma sui MSNA.

Sempre nelle già citate note ministeriali si dice infatti che «nel SIPROIMI potranno confluire i minori stranieri non accompagnati – in aggiunta ai 2.467 già ospitati - che oggi sono accolti, con molte difficoltà, innanzitutto dai comuni

²¹http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto_immigrazione_e_sicurezza_definitivo.pdf

(circa 8.860) e, in via residuale, nei centri di prima accoglienza FAMI²² (circa 326) o nei centri temporanei attivati dalle prefetture (circa 185)».

Mi pare rilevante fare alcune considerazioni su questo punto specifico.

Da una parte, infatti, nulla cambia per i MSNA rispetto all'accesso all'accoglienza, almeno durante la minore età: i MSNA, titolari di qualsiasi permesso di soggiorno (minore età, richiesta asilo, motivi umanitari, ecc.), o anche privi di permesso di soggiorno, vengono come prima inseriti nei centri governativi di prima accoglienza per MSNA (FAMI), e successivamente nello SPRAR/ SIPROIMI o, in mancanza di posti, in centri gestiti dai Comuni o in CAS per MSNA.

Dall'altra, al compimento dei 18 anni, si aprono diversi scenari:

- coloro che sono stati inseriti in SPRAR durante la minore età, come ha chiarito il Sistema Centrale, «restano in accoglienza nello SPRAR i neo maggiorenni richiedenti asilo accolti in progetti SPRAR per minori stranieri non accompagnati o in progetti ordinari se trasferiti²³»;
- coloro per i quali è stato disposto il prosieguo amministrativo, «benché la normativa vigente non disciplini quali siano gli obblighi dei servizi sociali nei casi in cui il Tribunale per i minorenni disponga il prosieguo amministrativo, si ritiene che tali servizi debbano senz'altro assicurare al neomaggiorenne loro affidato adeguata accoglienza per la durata del prosieguo amministrativo²⁴»;
- il problema si pone per coloro che non sono stati inseriti in SPRAR durante la minore età e non sono in prosieguo amministrativo, per i quali si applicano le stesse norme previste per gli adulti.

Ne consegue che risultano esclusi dallo SPRAR i neomaggiorenni, collocati al di fuori del sistema (non titolari di protezione internazionale) che siano richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria o di uno dei nuovi permessi introdotti dal d. l. 113/18.

²² Fondo asilo migrazione e integrazione, per un approfondimento

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

²³https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/9343_-_Operativit%C3%A0-SPRAR-DL-113-2018.pdf

Nelle stesse note operative, viene chiarito anche che «vengono accolti nei progetti SPRAR i nuclei familiari dove uno dei membri della coppia sia titolare di protezione internazionale.»

²⁴ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Scheda per operatori, Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal Decreto Legge n. 113/18 (aggiornata al 31.10.18)*, p. 21 https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/11/DL-113-18_permessi-di-soggiorno_Scheda-per-operatori_31.10.18.pdf

Se si tiene conto del fatto che i posti finanziati per minori non accompagnati sono come detto 3.500 (distribuiti in maniera peraltro disomogenea sul territorio), a fronte di 11.339 minori (presenti e censiti) dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 30/11/2018, di cui ben 6.790, ovvero il 59,9 %, di 17 anni²⁵, potrebbero rendersi necessarie delle tempestive misure al fine di scongiurare l'esclusione dall'accoglienza dei neomaggiorenni che ne avrebbero titolo (al pari dei minori richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria collocati nello SPRAR durante la minore età) tra i circa 8.860 minori temporaneamente accolti in strutture dei Comuni.

Ciò appare ancora più preoccupante alla luce dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, quello fino ad ora il permesso maggiormente riconosciuto ai MSNA richiedenti asilo²⁶.

Per quanto riguarda le modifiche della regolamentazione dei permessi di soggiorno il d. l. 113/18, infatti, pur avendo lasciato invariati i permessi per minore età (oltre che per motivi familiari/di coesione familiare, per assistenza minore) nonché le modalità di conversione dello stesso al raggiungimento della maggiore età, con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari impone agli operatori che lavorano con i MSNA particolari cautele, come evidenzia la già citata scheda redatta dall'ASGI.

Occorre infatti «valutare con ancora più attenzione per ciascun minore quale percorso sia preferibile, tra la domanda di protezione internazionale e la richiesta del permesso per minore età, e di supportare il minore nel passaggio alla maggiore età con ancora più cura che in passato. (...) benché la maggior parte delle Questure impongano ai MSNA di scegliere tra domanda di protezione internazionale e permesso per minore età, in base alla normativa vigente i due percorsi non siano affatto alternativi: un MSNA può cioè richiedere un permesso per minore età e contemporaneamente presentare domanda di protezione internazionale, senza dover rinunciare al permesso per minore età e alla sua conversione al compimento dei 18 anni²⁷».

²⁵ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-novembre2017-30112017.pdf>

²⁶ Alcuni dati aggiornati si possono consultare al link <http://www.ismu.org/ricerca/dati-sulle-migrazioni/>

²⁷ Asgi, *Scheda per operatori*, op. cit., p. 18.

Inoltre, con l'abrogazione della protezione umanitaria, spesso attribuita a minori che avrebbero avuto invero diritto al riconoscimento della protezione internazionale, «diventa ancora più importante che i tutori e gli operatori che supportano i MSNA nelle domande di protezione internazionale siano in grado di far emergere le forme di persecuzione specifiche contro l'infanzia e l'adolescenza, tra le quali le “Linee guida di UNHCR sulle domande d'asilo presentate da minori” includono: l'arruolamento minorile, la tratta di minori, la mutilazione genitale femminile, la violenza domestica, matrimoni forzati o precoci, il lavoro minorile vincolato alla restituzione di un debito o particolarmente rischioso, il lavoro forzato, la prostituzione forzata e la pornografia infantile, violazioni dei diritti alla sopravvivenza e allo sviluppo, discriminazioni dei minori appartenenti a specifici gruppi come bambini/ragazzi di strada, minori affetti da HIV/AIDS o disabili, minori apolidi²⁸».

Un altro punto, che ha avuto particolare risalto e suscitato forti critiche, è quello dell'accesso ai servizi, quali l'iscrizione al SSN e all'anagrafe.

Come già ribadito, ai minori va garantito il diritto alla salute e in particolare all'iscrizione al SSN, a prescindere dalla tipologia di permesso di soggiorno posseduto e anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno. «Per quanto riguarda l'iscrizione anagrafica, non sono invece previste norme specifiche per i minori non accompagnati, quindi vengono di fatto ad applicarsi le stesse norme previste per gli adulti²⁹».

Ha quindi delle conseguenze anche sui MSNA il fatto che il d.l. 113/18 stabilisca che il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica” (Art. 4, co. 1-bis d.lgs. 142/15, come modificato dal d.l. 113/18), pur prevedendo che “l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio” (Art. 5, co. 3, d.lgs. 142/15, come modificato dal d.l. 113/18). I dubbi di legittimità costituzionale da più parti sollevati, riguardo all'esclusione dei richiedenti asilo dal diritto all'iscrizione anagrafica, si pongono a maggior ragione con riferimento ai MSNA richiedenti asilo. Il decreto non ha invece modificato le norme sull'iscrizione anagrafica né sull'accesso ai servizi dei titolari

²⁸ Asgi, *Scheda per operatori*, op. cit., p. 19.

²⁹ *Ivi*, p. 27.

di altre tipologie di permessi di soggiorno (anche per motivi umanitari quindi) e non dice nulla riguardo i titolari dei nuovi permessi di soggiorno introdotti, per i quali, in applicazione delle norme generali in materia di iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri e in base a un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente, la stessa dovrebbe essere consentita. Restano però fondati (in considerazione dell'attuale clima politico e culturale) timori di un'interpretazione e un'applicazione restrittiva della norma, come avvenuto in un primo momento in seguito all'introduzione del decreto per quanto concerne l'accoglienza, con conseguente necessità di chiarimento da parte del Sistema Centrale.

2.7. La sfida dell'integrazione

Pur cercando di non sconfinare troppo in argomenti altri, mi sembra inevitabile allargare per un attimo lo sguardo al tema dell'immigrazione in un senso più ampio.

Innanzitutto non posso ipocritamente non nominare la più grande violazione dei diritti dei migranti, minori e non, oggi palesemente e dolorosamente davanti agli occhi della nostra società: ad essere negato, dall'Europa e dall'Italia, è ormai il diritto a migrare, a sbarcare in porti sicuri, è il diritto stesso alla vita, come dimostra il drastico calo degli arrivi nel 2017 e 2018.

Prima ancora di poter riconoscere ai minori tutti i diritti esplicitati nella ricostruzione del quadro normativo appena fatta, è questo diritto fondamentale a dover essere garantito. Sarebbe sbagliato, però, parlare soltanto dei diritti di bambini e adolescenti. Sono i diritti di tutti gli esseri umani che tentano di raggiungere l'Europa a dover essere garantiti: perché la retorica del "solo donne e bambini" è pericolosa ed essa stessa fautrice della violazione dei diritti di qualcuno e quindi di tutti; perché discriminare i padri e le madri, significa discriminare i loro figli, perché riconoscere un diritto a un bambino e a un adolescente ma negarlo ad un giovane e a un uomo, significa rendere questo diritto precario e inconsistente.

In secondo luogo, riguardo i servizi rivolti all'immigrazione, possiamo dire che già da tempo questi rappresentano "la frontiera esterna" dei servizi alla persona,

sempre a rischio di essere considerati un “optional costoso”, a rischio di delegittimazione da parte dell’opinione pubblica, con il loro “carattere di risposta all’emergenza” sempre “esposti al fluttuare dei finanziamenti disponibili” e al rischio di “estinzione”³⁰.

Ferrari e Rosso evidenziano come, nel caso italiano, non essendo avvenuta la necessaria presa di coscienza del fatto che l’immigrazione - insieme ai cambiamenti socio-economici ad essa connessi - sia un fenomeno stabile e strutturale e non transitorio, le politiche migratorie confermino l’esistenza di un “modello implicito di integrazione”. Il modello italiano si è infatti sviluppato sulla spinta della società civile, che in un quadro di scarsa regolazione istituzionale e in assenza di normative chiare ha anticipato, se non sostituito, l’intervento dello Stato. Tale modello è caratterizzato dalla rilevante influenza degli attori locali, “localismo dei diritti”, da «una forte autonomia da parte delle forme regionali di governo, che si traduce anche in una differente interpretazione ed applicazione di strumenti per la cittadinanza sociale e, appunto, in forme differenziate di accesso alla cittadinanza sociale che diviene così “regionalizzata”³¹».

Gli autori analizzano il processo di costruzione sociale del migrante su tre dimensioni (economica, securitaria, sociale) evidenziando come sul piano giuridico, sociale ed economico, in contrasto con l’insita tensione alla stabilizzazione, la condizione del migrante sia caratterizzata dalla precarizzazione, «rinforzata da un inserimento lavorativo schiacciato verso il basso». «Schiacciati da un riconoscimento giuridico “svantaggioso” che arriva ad una vera e propria discriminazione istituzionale nell’applicazione di regolamenti (...); da una stratificazione giuridica (un cammino ad ostacoli, da irregolari a regolari-con-contratto-di-soggiorno fino a regolari-con-carta-di-soggiorno) combinata con una politica sociale discontinua, la condizione dei migranti è caratterizzata dunque da uno status parziale, provvisorio, confinato entro un paradigma economico-securitario che rinvia il tema della cittadinanza tout court e delega alle politiche sociali specialmente locali la soluzione del dilemma dell’integrazione»³².

³⁰ Ferrari M., *Vorrei ma posso. Una proposta analitica per l’utilizzo della categoria delle “pratiche di sconfinamento” nel lavoro sociale con utenza migrante*, in Omizzolo M. e Sodano P. (a cura di) *Migranti e territori : lavoro diritti accoglienza*, Ediesse, Roma, 2015

³¹ Ferrari M., Rosso C., *Interazioni precarie. Il dilemma dell’integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: il caso di Brescia*, CIRSDIG, Messina 2008.

³² *Ivi.*

L'integrazione è quindi per gli autori un "percorso a ostacoli": ovvero il tentativo di superare quegli ostacoli che costituiscono il divario tra la condizione di cittadino e lo status giuridico (o meglio gli status) del migrante ospite nel nostro Paese per favorire l'integrazione sociale dei migranti e la loro partecipazione attiva alla vita della comunità. Al fine di rilevare tale divario, Ferrario e Rossi analizzano le politiche migratorie e le politiche sociali nazionali, regionali e comunali, evidenziando come «lo svantaggio che vive il migrante e che lo posiziona in modo asimmetrico rispetto a tutti gli altri cittadini è generato innanzitutto dai processi di esclusione o di inclusione parziale promossi dalla normativa che regola l'immigrazione e il sistema di welfare³³».

In generale dall'analisi del quadro normativo emerge una "formale differenziazione" tra migranti e cittadini italiani nell'accesso a determinati diritti e benefici che, al di là delle differenze territoriali, rende più difficile il processo di integrazione locale. In particolare, la scelta di esclusione operata a livello centrale - ad esempio escludendo il migrante dall'accesso a determinate provvidenze economiche quali quelle a favore della famiglia numerosa, così sottovalutando il fatto che l'unione familiare rappresenti un fattore significativo per il benessere psico-fisico di una persona e di conseguenza possa costituire un volano determinante per la sua integrazione - sposta la gestione della questione dei migranti e delle loro famiglie nei diversi territori locali. Ciò, oltre a determinare una differenziazione degli interventi e delle politiche, ha «delegato l'onere del costo del sostegno ai nuclei più fragili - intervento basilare per una loro fattiva e positiva integrazione - ai governi locali e alla rete attivata e operante intorno alla questione in esame³⁴».

La precarizzazione della permanenza regolare e il rischio di scivolamento nella condizione di irregolarità (a causa dell'irrigidimento legislativo e delle maggiori difficoltà di un inserimento lavorativo stabile) insieme alle norme restrittive relative al diritto alla casa e all'unione familiare, contribuiscono a porre ostacoli ai processi di radicamento e integrazione degli immigrati, lasciando come unica «strada per l'acquisizione dei diritti e delle tutele previsti dall'ordinamento a favore della popolazione nazionale, (...) il riconoscimento della cittadinanza italiana». Una strada questa però più "sperata" che percorribile, vista la

³³ Ferrario M., Rosso C., *Interazioni precarie*, op. cit.

³⁴ *Ivi*.

legislazione vigente per l'ottenimento della cittadinanza e la minaccia costante di una sua modifica in senso ancora più restrittivo (peraltro già presente nel d. l. 113/18 che la rende in alcuni casi revocabile).

Oggi assistiamo ad un vero e proprio attacco, ad un tentativo di smantellare allo stesso tempo i servizi per gli immigrati (in particolare quelli per l'integrazione) e i diritti dei loro beneficiari: appare ancora più evidente che in passato, e che in altri ambiti del lavoro sociale, quanto siano accomunate «le fragili carriere professionali degli operatori addetti all'immigrazione con altre carriere, stavolta esistenziali e giuridiche, dei loro utenti³⁵».

Ciò mette in difficoltà anche i servizi sociali che operano per i MSNA - integrandosi con le risorse istituzionali, il sistema dei servizi, le organizzazioni del terzo settore e della società civile - con il compito di organizzare, monitorare e verificare costantemente con tutti i protagonisti il progetto a favore del minore. Per i servizi sociali la cui responsabilità, attribuitagli dalla legge, è attivare quanto necessario per la protezione del minore, per favorire la sua crescita, il raggiungimento dell'autonomia e l'integrazione nel territorio, diventa sempre più complicato lavorare nell'attuale contesto.

L'integrazione diventa allora ancor più una sfida per le politiche sociali, che sappiano passare da un «ruolo prevalentemente riparativo ad uno promozionale generativo», promuovere cittadinanza sociale, fare leva sul senso di umanità e comunità che a volte sembra purtroppo sopito. In questa sfida le sorti dei minori e degli adulti, dei migranti e di tutti i cittadini, sono inevitabilmente e indissolubilmente legate.

³⁵Ferrari M., *Vorrei ma posso*, op. cit..

Capitolo III

3. Le risorse solidali negli interventi di sostegno alle famiglie e ai minori vulnerabili

Dopo aver preso in esame le trasformazioni sociali e del welfare, nel primo capitolo e il quadro normativo di riferimento per il lavoro sociale con le famiglie e i minori, nel secondo, in questo capitolo analizzeremo il tema da un punto di vista teorico e metodologico.

Prima di passare all'osservazione dell'esperienza di valorizzazione delle risorse accoglienti nel sostegno alle famiglie e a i minori vulnerabili nel territorio Bolognese, ho voluto, infatti, provare a definire questo dispositivo di intervento, confrontandolo con l'istituto dell'affidamento familiare e facendo riferimento alle varie esperienze progettuali e sperimentali in cui l'accompagnamento si inserisce nelle sue varie forme.

Ho poi analizzato alcuni degli assunti di base e dei riferimenti teorici che fanno da sfondo alla promozione delle risorse solidali e che, insieme ai modelli e ai principi metodologici, servono ad orientare l'agire professionale.

Infine mi sono concentrata sui tre livelli di cambiamento che si cercano di promuovere attraverso questa tipologia di interventi, nella prospettiva di delineare un cambio di paradigma per la professione, coerente con i valori del servizio sociale.

3.1. *Natural helpers*, vicinanza solidale e affiancamento familiare

Forme di solidarietà e di aiuto che famiglie e persone, che abitano lo stesso luogo e appartengono alla stessa comunità, si scambiano per affrontare i normali e

molteplici compiti della vita quotidiana, sono rintracciabili «in moltissime culture e in tutti i tempi¹».

Un primo aspetto rilevante di queste forme di supporto, reciproco e solidaristico, definite in vari modi nella letteratura presa in esame - quali “famiglia di appoggio”, “vicinanza solidale”, “affiancamento familiare”, “solidarietà inter-familiare”, “prossimità fra famiglie”, “genitorialità sociale” - è quindi quello di essere diffuse, normali, naturali.

Per delineare meglio tale forma di sostegno proviamo innanzitutto a metterla a confronto con l’affidamento familiare.

L’istituto dell’affidamento familiare, come illustrato nel secondo capitolo, offre una risposta all’esigenza di offrire protezione ai bambini, che ci si trovano a vivere temporaneamente gravi situazioni di disagio all’interno della propria famiglia. Si tratta, quindi, di uno strumento di tutela del bambino che tenta di preservare i legami famigliari, attraverso l’allontanamento temporaneo del bambino dal nucleo famigliare.

Come evidenzia Tuggia - pedagoga, formatore e collaboratore del Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione (LabRIEF) dell’Università di Padova, tra i promotori del programma P.I.P.P.I.- tale istituto non è adatto «alle situazioni in cui è invece necessario sostenere la famiglia nell’impegno a far fronte alle diverse richieste della vita quotidiana mentre sta attraversando un momento di particolare fragilità»; in queste situazioni di normale e naturale bisogno di “appoggiarsi” a qualcuno, si può infatti manifestare una «difficoltà a trovare autonomamente degli aiuti naturali» e rendersi quindi «necessaria un’azione esterna per superarla²».

Le risorse solidali possono essere individuate in un’altra famiglia o in singoli aiutanti naturali: i *natural helpers* sono «operatori di aiuto naturali», «terapeuti scalzi», poveri di tecniche e strumenti professionali e «esperti» di umanità³. Come sottolinea Tuggia «parlando di aiuti naturali e non solo di famiglie in senso stretto, si intende valorizzare le singole persone e le diverse realtà sociali presenti nelle

¹ Milani P., Ius M., Serbati S., Zanon O., Di Masi D., Tuggia M., *Il Quaderno di P.I.P.P.I.*, op. cit., sez. 4, p. 9.

² Tuggia M., *La vicinanza solidale* in «*Rivista Italiana di Educazione Familiare*», n. 2 - 2017, pp. 77-93, a p.78.

³ Folgheraiter F., Cappelletti P., (a cura di) *Natural Helpers: storie di utenti e familiari esperti*, Erickson, Trento, 2011, pp. 9-10.

comunità locali che vogliono e possono esprimere una qualche forma di supporto sociale⁴».

Trattandosi di un accompagnamento “naturale”, tali risorse di sostegno al nucleo familiare vanno ricercate innanzitutto e soprattutto all’interno degli ambienti di vita della famiglia stessa, costruendo un percorso che, come approfondiremo, «sposta l’azione dei servizi dal controllo alla facilitazione dei processi e dell’autonomia della famiglia⁵».

Con questo dispositivo di intervento, a differenza di quanto accade nell’affidamento familiare, si sceglie quindi intenzionalmente di stare nel “terreno della famiglia”, «piuttosto che far transitare il bambino nel terreno di chi offre il proprio appoggio⁶» con la finalità di preservare i legami familiari e prevenire, attraverso quest’azione di sostegno, l’allontanamento del bambino dalla propria famiglia.

Esistono senza dubbio degli elementi di continuità tra questa forma di solidarietà e l’affidamento familiare: come detto nel paragrafo 2.4., gli interventi di promozione, prevenzione e protezione dell’infanzia si collocano infatti lungo un *continuum* senza frammentazioni, all’interno di un sistema organico e unitario che risponde ai bisogni di sviluppo dei bambini (di sostegno, di protezione, di tutela). Allo stesso modo, come suggerito dalle *Linee di indirizzo per l’affidamento familiare* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l’affidamento familiare può assumere forme diverse a seconda dei i bisogni dei bambini, del tipo e dell’intensità dei problemi familiari:

tali interventi si collocano in un *continuum* che dai più “leggeri”, che non implicano la separazione del bambino dalla sua famiglia e che anzi sono finalizzati a prevenirla, ai più “pesanti” interventi che implicano la separazione temporanea e il collocamento/accoglienza del bambino in una famiglia affidataria⁷.

⁴ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 79.

⁵ *Ivi*, p. 77.

⁶ Milani P. et al., *Il Quaderno di P.I.P.P.I.*, op. cit., sez. 4, p. 9.

⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo per l’Affidamento Familiare*, 2013

Le *Linee di Indirizzo* raccomandano di proporre l'affidamento familiare residenziale, al fine di assicurare un ambiente idoneo all'educazione e allo sviluppo del bambino, quando la sua permanenza nella famiglia, o presso parenti, sia per lui pregiudizievole (Raccomandazione 223.4), incoraggiando invece, in assenza di tale pregiudizio, la promozione di affidamenti semiresidenziali o diurni (Raccomandazione 223.1.) e la sperimentazione del "vicinato solidale" come forme di intervento cosiddetto "leggero" per famiglie in difficoltà. Nella Raccomandazione 223.2 si parla a tal proposito di nuclei familiari che abitano vicino alla famiglia in difficoltà e che sono coinvolti dai Servizi territoriali in un percorso di accompagnamento e aiuto condiviso dalla stessa famiglia.

Questa categoria di intervento coincide con quella che nelle *Linee di indirizzo nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità* viene chiamata "vicinanza solidale":

La vicinanza solidale rappresenta una forma di solidarietà tra famiglie che ha come finalità quella di sostenere un nucleo familiare attraverso la solidarietà di un altro nucleo o di singole persone in una logica di affiancamento e di condivisione delle risorse e delle opportunità.

La vicinanza solidale si colloca all'interno del *continuum* delle diverse forme di accoglienza familiare.

Con questo dispositivo infatti si sceglie intenzionalmente di valorizzare l'ambiente di vita della famiglia e del bambino, piuttosto che collocare il bambino temporaneamente o per alcune ore della giornata in un'altra famiglia. Inoltre, si privilegiano la dimensione informale dell'intervento e la creazione e/o potenziamento di reti sociali che potranno continuare ad essere presenti nella vita della famiglia anche dopo la chiusura dell'intervento istituzionale e in cui anche la famiglia che ha fruito dell'intervento potrà mettere a disposizione le risorse maturate grazie ad esso⁸.

Da questa definizione e da quanto detto finora, appare evidente che, nonostante il riconoscimento della continuità tra affiancamento e affidamento familiare,

⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo Nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva.*

esistano delle importanti differenze tra i due dispositivi di intervento; Tuggia ne evidenzia due che ci permettono di focalizzare l'attenzione su alcune caratteristiche essenziali della vicinanza solidale.

La prima differenza sta nella funzione e nell'azione di competenza della risorsa coinvolta: nella vicinanza solidale questa non ha la funzione di sostituirsi alla famiglia assumendo funzioni genitoriali, come accade nell'affidamento familiare, ma di sostenere la famiglia in una o più funzioni genitoriali circoscritte. La risorsa solidale offre il suo aiuto, in quanto questo non è naturalmente disponibile in quel dato momento alla famiglia vulnerabile, con un'azione che si muove nell'ambito della "co-genitorialità" e della "co-educazione"⁹.

La risorsa entra a far parte della "costellazione relazionale" della famiglia affiancata, diventa uno dei sistemi di interazione che influenzano lo sviluppo del bambino e costituiscono il contesto in cui professionisti e famiglie possono realizzare un processo di co-apprendimento e co-development¹⁰, come approfondiremo facendo riferimento alle prospettive teoriche - in questo caso alludo in particolare prospettiva bioecologica dello sviluppo umano di Bronfenbrenner - che fanno da sfondo al nostro discorso sulle risorse solidali.

Una seconda importante differenza tra vicinanza solidale e affidamento familiare si riferisce, invece, al ruolo dei Servizi Sociali nella gestione dell'intervento: trattandosi come detto di attivare aiuti "naturali", preferibilmente presenti nell'ambiente di vita della famiglia, i servizi dovrebbero il più possibile evitare che si generino «processi di istituzionalizzazione e burocratizzazione che rischierebbero di snaturare le peculiarità del dispositivo, fino a renderlo inefficace¹¹». La funzione dei servizi, in proporzione alla vicinanza-lontananza della risorsa mobilitata dall'ambiente sociale naturale della famiglia, dovrà essere il più possibile di facilitazione e non di controllo del processo di aiuto.

La naturalità dell'intervento va sempre presidiata, anche qualora non fosse possibile reperire le risorse solidali nel territorio sociale più "naturale", la famiglia allargata della stessa famiglia vulnerabile, e ci si dovesse rivolgere agli altri «potenziali bacini per l'individuazione di persone disponibili alla vicinanza solidale», lungo un asse che va dal più "naturale" al più "artificiale", ovvero alla

⁹ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 79-80.

¹⁰ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini. Teorie e strumenti di intervento con le famiglie vulnerabili*, Carocci, Roma, 2013, p. 68.

¹¹ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 80.

rete amicale e sociale della famiglia, prima, all'associazionismo familiare o le reti di famiglie, poi, e infine al Centro per le famiglie o il Centro per l'affidamento familiare¹².

I *natural helpers* svolgono infatti «un ruolo positivo proprio perché rimangono naturali, ossia non li si costringe a entrare in dinamiche complesse che riprodurrebbero, seppur in piccolo, gli stessi meccanismi previsti nelle situazioni di affidamento familiare¹³». Ciò viene suggerito anche dalle *Linee di Indirizzo sull'affidamento familiare* che nella già citata Raccomandazione 223.2, invitano ad operare in modo che il vicinato solidale sia «formalizzato individuando, per quanto possibile, le modalità di aiuto per l'organizzazione e la gestione della vita familiare e il sostegno in momenti particolari¹⁴».

Anche se, come ampiamente illustrato nel capitolo precedente, i Servizi restano responsabili del ruolo di tutela e vigilanza del progetto di intervento, ciò che qui si suggerisce è il passaggio da un'ottica di controllo ad una di sostegno: come proposto da Maurizio a proposito dell'affiancamento familiare, all'interno dei Servizi occorre porre l'accento sulla costruzione di un'alleanza in cui l'assistente sociale si proponga come riferimento competente e protettivo, che segue da lontano tutto il percorso, intervenendo in caso di necessità e garantendo la tenuta generale del sistema¹⁵. Torneremo ancora sul cambio di ruolo del professionista che nella prospettiva che stiamo delineando diventa “facilitatore”, “guida relazionale”, “tutore di resilienza”, “sacerdote laico della partecipazione”.

Mi sembra però importante sottolineare che «evitare l'errore di proporre a queste “risorse naturali” di inserirsi in percorsi troppo impegnativi» e formalizzati non significhi però «svincolare questo intervento dal Progetto Quadro che i servizi hanno costruito con la famiglia¹⁶».

È infatti di fondamentale importanza avere chiaro il contesto in cui il dispositivo dell'accompagnamento familiare si inserisce. Come sottolineano Serbati e Milani:

Se il progetto è di protezione, di natura intensiva (come i progetti previsti nel Programma P.I.P.P.I.) è di massima importanza che questo dispositivo

¹² Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 82.

¹³ *Ivi*, p. 81.

¹⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo per l'Affidamento Familiare*.

¹⁵ Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare. Orientamenti metodologici*, Carocci, Roma, 2015.

¹⁶ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 81.

sia integrato con altri, quali i gruppi per genitori e l'educativa domiciliare, mentre se il progetto ha natura preventiva e riguarda famiglie con problematiche più lievi, esso può ragionevolmente essere l'unico dispositivo attivo per una certa famiglia in un certo arco di tempo, come è ad esempio per i progetti di affiancamento familiare promossi dalla Fondazione Paideia¹⁷.

Nell'ambito dei progetti della Fondazione Paideia l'affiancamento familiare - realizzato nella sua prima sperimentazione nel 2003-2004, in un contesto di progettazione condivisa nel comune di Torino con il nome inizialmente di "Una famiglia per una famiglia" - infatti «costituisce una modalità di intervento efficace nei confronti delle famiglie che presentano elementi di fragilità, ma non comportamenti pregiudizievoli per la vita dei bambini¹⁸».

L'intervento si colloca quindi in un ambito di minore vulnerabilità, più spostato verso quello del sostegno alla genitorialità, rispetto agli interventi del programma P.I.P.P.I. che, pur essendo di tipo preventivo, sono di natura intensiva e si situano in un'area che coniuga l'ambito della tutela minori e quello del sostegno alla genitorialità.

A tal proposito mi sembra interessante fare alcune considerazioni sulla "leggerezza" dei dispositivi della vicinanza solidale e dell'affiancamento familiare, che abbiamo descritto in questo paragrafo nell'ambito di entrambe le sperimentazioni: questa leggerezza infatti, come «tutto quello che apprezziamo come leggero, non tarda a rivelare il proprio peso insostituibile¹⁹».

Da quanto detto sino a ora, risulta evidente che quella richiesta all'operatore sociale nella promozione del dispositivo è una ristrutturazione profonda dell'ottica con cui occuparsi di sostegno alle famiglie: «per evitare di applicare il medesimo modello con cui solitamente si gestisce il processo dell'affidamento familiare, è opportuno ripensare alle modalità con le quali si cercano, si coinvolgono nei progetti e si accompagnano le persone disponibili²⁰».

La faticosa "leggerezza" del dispositivo sta in un certo senso nella costante tensione tra il sistema complesso, "pesante", istituzionale della tutela e protezione

¹⁷ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 247.

¹⁸ Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit., p. 20.

¹⁹ Calvino, I., Cit. in Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit. p.21.

²⁰ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 81.

dei minori, accompagnati e non, tratteggiato nel precedente capitolo, e la “naturalità” delle relazioni, la “normalità” delle situazioni di vulnerabilità che le famiglie si trovano ad affrontare.

Lo sforzo costante ed enorme richiesto ai professionisti è dovuto ad un’oscillazione continua tra due spinte contrastanti: da un lato, la spinta del professionista “esperto” al controllo, alla protezione, alla sostituzione dell’utente, in un atteggiamento focalizzato sul bisogno, sulla carenza, sul problema, secondo una logica medica della patologia, con il rischio di produrre effetti disabilitanti e creare un a condizione di dipendenza da servizi di tipo assistenzialista; dall’altro, la spinta alla prevenzione, al sostegno, all’accompagnamento, che metta al centro le capacità e le risorse, delle persone e della comunità, nell’ottica di promuovere *empowerment*, partecipazione, attivazione, attraverso una relazionalità reciproca con le famiglie e i bambini, ma anche con i loro contesti, le loro reti, la loro comunità.

Nei prossimi paragrafi spiegherò meglio queste due “famiglie di parole”, queste due spinte dicotomiche presenti nel lavoro sociale con le famiglie, cercando di ricostruire il quadro dei riferimenti teorici, metodologici e valoriali, che permettono di agire in un’ottica innovativa di valorizzazione delle risorse comunitarie nel sostegno alle famiglie e ai minori vulnerabili.

3.2. Assunti di base e riferimenti teorici

Come già osservato «la solidarietà tra famiglie e persone abitanti un medesimo territorio è stata particolarmente curata dai servizi e dalle realtà dell’associazionismo familiare negli ultimi anni, soprattutto come forma di supporto alle famiglie vulnerabili²¹».

In questo paragrafo farò riferimento ad alcuni degli assunti che sottendono l’utilizzo di questo dispositivo, nel lavoro sociale con i minori e le famiglie, e di conseguenza l’aspettativa che ciò abbia un esito, o meglio, più esiti positivi su di essi e sui diversi contesti coinvolti.

²¹ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 77.

Un primo presupposto è che le condizioni sfavorevoli che le famiglie si trovano a fronteggiare, siano riconducibili a fragilità momentanee o sulle quali comunque si reputi prognosticamente realistico ottenere dei miglioramenti attraverso l'intervento dei servizi.

Ciò si connette almeno a due aspetti tra loro intrecciati. Da un lato qui si richiama un atteggiamento professionale di fiducia nel cambiamento e nelle risorse delle persone: l'assonanza tra l'acronimo P.I.P.P.I. e il personaggio fantastico di Pippi Calzelunge (una bambina senza genitori, che vive in una grande casa, che potendo contare sull'affetto degli amici pare cavarsela benissimo) sottende un implicito riferimento dei ricercatori al concetto di resilienza, che approfondiremo più avanti, ma che intanto possiamo già definire come la capacità di un soggetto di reagire positivamente a condizioni sfavorevoli, potenzialmente anticipatorie di esiti negativi, mettendo in atto comportamenti socialmente accettabili e strategie positive di adattamento.

Dall'altro si richiama la concezione della situazione di vulnerabilità e negligenza con la quale la proposta di interventi di sostegno e accompagnamento alle famiglie si trova ad interfacciarsi: come abbiamo visto nel paragrafo 2.4., si tratta di fenomeni fortemente connessi al contesto, all'ambiente di vita, alle reti sociali, alle interazioni e relazioni dei diversi membri delle famiglie. L'aiuto delle risorse solidali entra infatti in campo a sostegno di famiglie che hanno difficoltà a trovare autonomamente degli aiuti "naturali" in momenti di fragilità. Tale difficoltà, resa sempre più comune a causa delle trasformazioni sociali contemporanee, è particolarmente critica per le famiglie che già faticano a creare e mantenere legami, non solo all'interno del proprio nucleo, ma anche verso l'esterno.

Il ruolo che le risorse affiancanti svolgono nell'accompagnare un cambiamento in positivo della condizione del minore e della famiglia, principalmente attraverso l'azione di promozione di «integrazione della famiglia nella vita sociale del territorio di appartenenza» e di sostegno nella «creazione e/o potenziamento di reti sociali²²», si connette evidentemente ad un altro assunto di base che riguarda il concetto stesso di genitorialità: questa non si esaurisce «nelle risposte dirette

²² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo Nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva.*

che i genitori riescono a dare ai propri figli, ma nella valorizzazione delle risorse presenti nel loro ambiente di vita²³».

Senza la pretesa di riuscire, in questa sede, ad approfondire in maniera esaustiva questi assunti e quindi i riferimenti teorici che fanno da sfondo alla prospettiva-cornice del lavoro sociale, che dall'inizio di questo lavoro si va delineando, cercherò di soffermarmi ulteriormente su alcuni dei concetti appena menzionati, a partire da quelli di vulnerabilità e resilienza, che per certi versi si richiamano a vicenda.

Innanzitutto la problematica della vulnerabilità si interseca con le trasformazioni sociali, economiche e del sistema di welfare esaminate nel primo capitolo; come sottolineano Meo e Negri queste hanno portato ad una trasformazione della «fisionomia tradizionale dei rischi sociali, avendo questi perso la loro natura circostanziata, relativamente uniforme e aleatoria²⁴»; ne sono esempi il rischio di disoccupazione e i rischi connessi alla necessità di dare e ricevere cure, diventati possibilità alla quale si è “normalmente” esposti nel corso della vita, esigenze ricorrenti che dipendono dalle “diverse storie individuali e familiari”.

Questa «diffusa esposizione al rischio di perdere la condizione di relativo benessere, in assenza di protezione sociale²⁵» - definizione della vulnerabilità sociale – viene oggi percepita anche dal “cittadino socialmente incluso”: in questo senso si assiste alla crisi della cittadinanza, la quale, in un contesto di sempre maggiore diseguaglianza, diventa incapace di proteggere le persone da questo rischio, dipendente sempre più da “come si sta dentro la società” che dalla condizione di cittadino.

Ne è un esempio la crescente difficoltà delle famiglie italiane *male breadwinner* (ovvero basate su reddito del marito-padre lavoratore): l'inclusione sociale di queste famiglie - nelle quali la funzione di cura è affidata alle madri/figlie adulte - è messa a rischio dalla posizione sempre più debole nel mercato del lavoro, specie se poco qualificata, del *male breadwinner*, dal cui reddito tutti i membri delle famiglie dipendono.

²³ Tuggia M., *La vicinanza solidale*, op. cit., p. 78.

²⁴ Meo A., Negri N., *Vulnerabilità*, in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, op. cit., pp. 783-785, a p. 783.

²⁵ *Ivi*, p.784.

Alla luce della diffusa fragilità delle situazioni “normali” - accanto alla crescente povertà delle situazioni “anomale”, degli esclusi – occorre che i servizi allarghino lo sguardo oltre la “mera carenza di risorse” e considerino i meccanismi attraverso i quali le persone acquisiscono le risorse e fronteggiano le situazioni critiche, incrementano la loro libertà di raggiungere quello che definiscono come benessere, i fini cui tendono. Sul piano delle politiche occorre integrare l’ampia gamma di politiche di attivazione o del corso di vita (del reddito, del lavoro, abitative familiari, sociosanitarie, dei tempi, dei servizi, delle infrastrutture) superando politiche assistenziali passive e attive esclusivamente focalizzate sui reinserimenti lavorativi.

La vulnerabilità non va infatti ricondotta alla sola “questione economica”, ma connessa anche ad una “questione relazionale”: nella società contemporanea infatti «le relazioni interpersonali e affettive dentro le famiglie sono sempre più difficoltose (...), come sono fragili le relazioni fra le famiglie e il loro esterno²⁶» e sempre più deboli le forme di solidarietà, di prossimità.

In questo quadro non stupisce l’emergenza di molteplici nuove forme di vulnerabilità che toccano un sempre maggiore numero di famiglie, nelle varie fasi del loro ciclo di vita, fragilità dalle quali deriva una diffusa difficoltà a soddisfare in maniera adeguata i bisogni evolutivi dei figli, con conseguenti problematiche multidimensionali (psico-sociali ed educative).

La nozione di vulnerabilità, “normalizzata”, finisce così per rinviare ad una dimensione costitutiva dell’essenza umana: la sua finitudine, imperfezione, incertezza, condizione che rende in un certo senso possibile la relazione con l’altro. In tal senso il concetto di vulnerabilità richiama all’opposto la naturale propensione delle persone ad adattarsi alle difficoltà, e quindi il concetto di resilienza.

Questa è definibile come un processo dinamico attraverso il quale il soggetto umano trasforma le difficoltà in risorse che quindi «aumenta la probabilità di un risultato evolutivo positivo, anche in presenza di un fattore di rischio», ovvero di «ciò che predispone un soggetto o una famiglia a un risultato evolutivo indesiderabile». Al contrario, la vulnerabilità è «ciò che aumenta la probabilità che un problema, in presenza di un certo rischio, diventi importante,

²⁶ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 30.

accentuandone la portata negativa sul soggetto o la famiglia», mentre un fattore di protezione «riduce la probabilità che tale problema si verifichi, anche in presenza di un fattore di rischio²⁷» generando così resilienza.

Gli studi sulla resilienza, ai quali questi concetti appartengono, sono uno dei riferimenti teorici della nostra prospettiva; i diversi fattori vanno però considerati in una prospettiva fenomenologica, narrativa, dinamica, non determinista né strutturalista: ovvero in una prospettiva centrata sulla percezione e sull'esperienza che il soggetto ha del rischio, della protezione e in generale del processo di interazione con il proprio ambiente di vita.

Nell'attuale dibattito, l'approccio alla resilienza ha assunto particolare rilevanza «a partire dalla prospettiva bioecologica dello sviluppo umano che consente di collocare l'analisi dei fattori di rischio e dei fattori di protezione dentro la dinamica relazionale dei diversi sistemi ecologici²⁸».

In estrema sintesi il modello bioecologico dello sviluppo del bambino (di Bronfenbrenner), altro importante riferimento teorico che fa da sfondo alla nostra prospettiva, considera il bambino/soggetto «nella sua intrinseca relazionalità, quindi al centro di una moltitudine di relazioni, la cui qualità ne determina l'influenza: alcune lo influenzano in maniera diretta, altre in maniera indiretta²⁹».

La totalità dell'ambiente ecologico di cui fa parte il bambino è infatti composta secondo Bronfenbrenner da quattro sistemi di interazione: *microsistema* (le relazioni che influiscono direttamente sul bambino e indirettamente su chi si prende cura di lui); *mesosistema* (le interrelazioni tra due o più sistemi ambientali, quali casa e scuola, ad esempio), *esosistema* (le strutture ambientali di cui il bambino non fa parte ma che influenzano il *microsistema*, quali ad esempio l'ambiente di lavoro dei genitori) e *macrosistema* (la cultura che produce i sistemi, quali le politiche sociali). Questi sistemi sono messi in relazione dinamica dal *biosistema* (le strutture biologiche del bambino, il temperamento, ad esempio) e dal *cronosistema* (la dimensione temporale intesa sia in senso *micro* – età – che *macro* – avvenimenti storici³⁰).

Lo sviluppo del bambino è il risultato dell'interazione di questi sistemi di relazioni e quindi di un complesso sistema di fattori.

²⁷ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 32.

²⁸ Milani P., Ius M., *Resilienza*, in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, op. cit., pp. 515-519, a p. 518.

²⁹ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 65.

³⁰ *Ivi*, p. 64-65.

Provando ad integrare le due prospettive teoriche, possiamo dire che nei diversi ecosistemi, contesti di sviluppo, di vita e di interazione del bambino, sono individuabili fattori di rischio, ovvero condizioni del contesto che aumentano la probabilità che si verifichino situazioni tali da compromettere il percorso evolutivo (per esempio vivere in quartieri problematici), e fattori di protezione, che appartengono alla sfera delle relazioni familiari e sociali e migliorano la risposta al rischio (per esempio relazioni positive con la famiglia allargata).

Oltre all'analisi di tali fattori bisogna però considerare anche il fatto che ogni persona risponde in maniera particolare alle situazioni, influenzate da fattori di rischio e di protezione, trovando le proprie modalità per affrontarne le sfide; entrano cioè in gioco anche elementi di vulnerabilità, che fanno riferimento a fattori personali o relazionali che aumentano gli effetti negativi delle situazioni di rischio (quali età, sesso, temperamento), e di resilienza della persona, ovvero quella capacità che si sviluppa dinamicamente, nell'utilizzare le risorse, della persona e delle relazioni con il contesto sociale, per fronteggiare le situazioni avverse.

Gli studi sulla resilienza, la prospettiva bioecologica dello sviluppo umano, ma anche la prospettiva sistemico-relazionale, la teoria relazionale della società e ancora l'intervento di rete «sono prospettive teoriche diverse, che possono però essere integrate tra loro in una logica eco-sistemica e trans-disciplinare, che può aprire l'accesso a una visione contemporaneamente microscopica (focalizzata sul singolo, le sue relazioni e i suoi significati) e macroscopica (che consente di analizzare come il contesto di avversità economica, sociale e culturale nella quale le famiglie vivono influisce sui processi educativi e relazionali che mettono in atto al loro interno) della realtà in cui le famiglie evolvono³¹».

A partire dalla natura relazionale e multidimensionale della persona e di fenomeni come la vulnerabilità, l'approccio olistico e comprensivo di queste teorie fanno da sfondo, tratteggiano la cornice teorica interdisciplinare, creano il terreno per innovare le modalità di azione con le famiglie. Va sempre più delineandosi «un paradigma che ridefinisce il benessere delle famiglie in termini ecosistemici, multifattoriali e coevolutivi in quanto il cambiamento e l'evoluzione delle

³¹ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 34.

famiglie dipendono anche dalla capacità di cambiamento ed evoluzione dei contesti in cui le famiglie vivono³²»; questo paradigma ci permette di dare significato e senso alla valorizzazione delle risorse solidali della comunità nell'intervento con le famiglie.

3.3. Modelli teorico-pratici e principi metodologici per l'intervento

«Nel servizio sociale, la teoria non rappresenta una conoscenza per la conoscenza, ma una conoscenza che orienta l'operatività³³».

A partire da questo principio di base, vediamo quindi come tradurre i presupposti e i riferimenti teorici, esaminati nel precedente paragrafo, in modelli e principi che possano orientare la prassi professionale.

In linea generale, all'elaborazione dei modelli teorico-pratici o teorici per la pratica del servizio sociale, contribuiscono diversi elementi: la base teorica, sintesi originale di teorie generali e applicative delle varie scienze sociali, teorizzazioni dell'esperienza condotte attraverso l'uso del processo metodologico; principi e valori del servizio sociale³⁴.

Nello specifico, quindi, nell'ambito del lavoro con bambini e famiglie, le teorie alle quali abbiamo fatto riferimento, ampiamente condivise nell'attuale dibattito, orientano insieme all'osservazione della realtà empirica la costruzione di modelli operativi, congruenti con i principi e i valori del servizio sociale; questi modelli hanno la funzione sia di esplorare e organizzare i dati della realtà, che di guidare la prassi: da essi derivano infatti principi metodologici, tecniche e strumenti necessari nell'agire professionale.

Se riconsideriamo qui il modello ecologico di Bronfenbrenner, nella sua funzione di «quadro unificante per l'azione», possiamo ad esempio esplicitarne, seguendo Serbati e Milani, alcuni «criteri-per-la-prassi³⁵»:

- nel progettare gli interventi l'operatore tiene il focus sulla relazione genitore-figlio, e non solo sul bambino, considerando l'importanza del *microsistema* e

³² Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 63.

³³ Pieroni G., Dal Pra Ponticelli M., *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma, 2007, p. 115.

³⁴ *Ivi*, pp. 116-117.

³⁵ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., pp. 66-70.

quindi del benessere famiglia per lo sviluppo del bambino, rafforzando l'*empowerment* dei genitori ed evitando di sostituirsi a loro confermandone l'inadeguatezza;

- l'operatore affianca quindi il genitore in un percorso di *co-educazione* valorizzando l'apporto dei genitori nell'educazione dei figli (tenendo presente che l'apprendimento avviene più facilmente nell'ambito di relazioni significative), instaurando una relazione basata sulla reciprocità, entra a far parte della "costellazione relazionale" della famiglia, favorendo la creazione di nuovo contesto di co-apprendimento (in cui possono entrare in gioco anche le risorse solidali).

- l'agire è orientato alla creazione di nuove relazioni di *meso-sistema* che favoriscono fiducia, accordo e condivisione tra le esigenze della famiglia e il progetto co-costruito, secondo il criterio dell'*integrazione delle diverse professionalità*;

- infine, i servizi valorizzano la *domiciliarità come apertura al territorio*, vanno cioè verso la casa, verso lo spazio familiare nel quale si dipanano le relazioni reali, considerandolo come uno spazio non chiuso ma aperto alle reti informali, alla comunità, nella «consapevolezza che le relazioni con l'ambiente sono centrali per i cambiamenti» e nel tentativo di favorire la «creazione di una rete sociale positiva che sia di sostegno anche a conclusione dell'intervento³⁶».

Il modello multidimensionale triangolare denominato il "Mondo del Bambino", adattamento italiano dell'esperienza dell'*Assessment Framework* dei governi inglese e scozzese, oggi diffusa in molti paesi occidentali per rispondere ai bisogni di efficacia degli interventi di protezione e cura, in vista di uno sviluppo ottimale dei bambini seguiti dai servizi, appare coerente con questi principi e criteri. Il modello, multidimensionale in quanto comprende le tre macrodimensioni dei bisogni di sviluppo del bambino, delle risposte dei genitori a tali bisogni e dei fattori ambientali e familiari all'interno dei quali si costruiscono tali risposte, consente l'avvio di un percorso di analisi ecosistemica dei bisogni di sviluppo del bambino, focalizzata sulle risorse, per progettare con le famiglie azioni concrete in una cornice di riferimento comune e con un linguaggio condiviso.

³⁶ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., pp. 69-70.

L'obiettivo principale di tale progetto è «costruire una risposta sociale ai bisogni dei bambini, in particolare di coloro i quali vivono in condizioni che interferiscono con la loro sicurezza, il loro ben-essere e il loro sviluppo, che sia coerente (che si sviluppi da una comprensione globale e integrata di questi bisogni), appropriata (che tenga conto dei bisogni, della loro intensità, delle risorse disponibili, delle capacità dei bambini e degli eventuali ostacoli presenti) e opportuna (che venga realizzata nel tempo più adatto per la vita del bambino³⁷)».

Anche il modello *Resilience Matrix* può aiutare a costruire una “mappa orientativa” delle infinite possibilità di riorganizzazione delle famiglie, tenendo conto dei molteplici elementi che interagiscono tra loro: «esplicita visivamente come l'adattamento personale e sociale raggiunto da una persona dipenda dall'incrocio di varie dimensioni: la dimensione personale e relazionale (dalla vulnerabilità alla resilienza) e la dimensione delle caratteristiche del contesto di sviluppo (fattori di rischio e di protezione)³⁸».

Il modello orienta quindi l'agire dell'operatore:

- secondo il criterio della promozione della resilienza, mettendo in atto una sorta di “resilienza assistita” in cui l'operatore assume il ruolo di “tutore di resilienza” facilitando la creazione di una nuova rappresentazione della situazione, una riorganizzazione del vissuto, accompagnando l'attivazione di risorse, incoraggiando l'utilizzo e il potenziamento delle risorse personali e sociali;
- secondo il criterio della progettualità che realizzi *empowerment*, in cui l'operatore assume una posizione non di esperto ma di facilitatore condividendo con le famiglie potere, competenze, stima di sé e coscienza critica;
- infine, come nel modello ecologico, la progettazione avviene secondo il criterio della co-educazione, del co-apprendimento, della partecipazione, della reciprocità, del riconoscimento e promozione dell'*expertises*, del partenariato³⁹.

Quello che si vuole qui sottolineare è la vicinanza dei modelli esaminati negli assunti di fondo, con delle somiglianze che riguardano sia l'analisi della realtà che l'orientamento della prassi in un'ottica di cambiamento.

³⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo Nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva.*

³⁸ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 73.

³⁹ *Ivi*, pp. 74-78.

Nel lavoro con le famiglie e i minori esistono altri modelli innovativi, centrali nell'attuale dibattito, che vanno nella stessa direzione quali, ad esempio, il modello delle Family Group Conference.

L'esperienza delle Family Group Conference, che si è sviluppata in Nuova Zelanda alla fine degli anni novanta e poi diffusa in Europa e in vari Paesi del mondo⁴⁰, molto sinteticamente, è legata ai concetti di autodeterminazione ed *enabling* e mette in luce come l'«agentività sia una competenza situata e distribuita» che implica: ascolto, riconoscimento e rispetto dell'*expertise* di ciascuno; condivisione di una visione comune e reciprocità di sapere e potere; collaborazione nella complementarità che favorisca autonomia reciproca⁴¹.

In sintesi possiamo dire che, pur nelle specificità peculiarità di ognuno, questi approcci condividono alcuni principi teorico-pratici: riconoscono la centralità del minore e la competenza della famiglia, e attraverso l'ascolto, l'accoglienza e l'utilizzo di strumenti di valutazione e progettazione condivisa, cercano di dar loro voce e potere (*empowerment*) nell'intervento; partono dalla valorizzazione e dallo sviluppo delle risorse di fronteggiamento delle difficoltà (resilienza), non solo individuali, ma anche della rete familiare e della comunità (prossimità sociale); si pongono in una prospettiva relazionale e di reciprocità, anche attraverso l'uso di un linguaggio comprensibile, comune e condiviso con le famiglie; assegnano all'operatore la funzione di accompagnamento e non di sostituzione, nell'ottica di promozione dell'alleanza e della collaborazione tra servizi e famiglie; propongono un approccio multidisciplinare e di rete; hanno come obiettivo quello di contrastare, attraverso adeguati strumenti, l'uso di pratiche oppressive, forme di istituzionalizzazione ed effetti disabilitanti del lavoro sociale.

L'agire professionale che accompagna il processo di cambiamento è quindi orientato da alcuni principi metodologici comuni: l'interdisciplinarietà e la corresponsabilità, la partecipazione, la trasparenza e la valorizzazione delle risorse della comunità.

Le differenze tra i modelli hanno invece a che fare soprattutto con le specificità delle famiglie scelte come target e con gli accorgimenti messi in pratica, tenendo

⁴⁰ Per un approfondimento del modello si rimanda al testo di Maci F., *Lavorare con le famiglie nella tutela minorile. Il modello delle Family Group Conference*, Erickson, Trento, 2011

⁴¹ Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini*, op. cit., p. 78.

conto della peculiarità delle situazioni concrete, ovvero con le tecniche e gli strumenti di supporto all'agire professionale.

Come abbiamo già accennato, infatti, anche se la vicinanza solidale e l'affiancamento familiare sono dispositivi definibili come “leggeri”, per essere promossi e attuati concretamente secondo i principi metodologici, teorici e valoriali, richiedono ai professionisti un continuo riposizionamento, tra controllo e sostegno, tra governo e reciprocità relazionale.

La valorizzazione delle risorse comunitarie non è affatto un'operazione banale né semplice, ma al contrario richiede cura e attenzione per potenziare effettivamente le risorse, senza bruciarle, attraverso un lavoro di valutazione, monitoraggio, aggiustamento, verifica, che necessita di essere supportato da tecniche e strumenti professionali. Come già evidenziato, la responsabilità dell'intero processo viene assunta dal Servizio, che pertanto deve riuscire ad esercitare un controllo sul progetto, senza però mai trascurare la consapevolezza, la partecipazione di tutti i protagonisti, il potenziamento delle risorse presenti in ciascun contesto, coinvolto nella relazione in un'ottica di reciprocità. Alcuni strumenti utili in tal senso sono propri di una singola prospettiva, altri vengono utilizzati in maniera più trasversale, magari con alcune differenze. Ad esempio nel modello dell'affiancamento familiare proposto da Maurizio, hanno un'importante funzione di supporto e presidio della reciprocità le caratteristiche del patto educativo e le figure dei tutor. Nell'ambito del programma P.I.P.P.I., che si pone come fortemente orientato all'operatività, sono stati messi a punto o rivisitati diversi strumenti utili per dare parola a famiglie e bambini, quali il genogramma e l'ecomappa (usati in maniera diffusa nell'approccio sistemico-relazionale), il triangolo del modello multidimensionale, la linea della vita, il kit sostenere la genitorialità, per citarne alcuni.

Utilizzare sempre più strumenti efficaci per dare voce, visibilità e potere alle famiglie, per valorizzare sempre più le risorse individuali e comunitarie, per stimolare la partecipazione e la reciprocità dei cittadini, pur richiedendo un grande sforzo soprattutto iniziale per uscire dalla routine operativa, può permettere agli assistenti sociali di lavorare nel rispetto del mandato e dei valori della professione, nel tentativo di rifondare il precario patto di collaborazione e fiducia con i cittadini e andare “oltre la crisi” che il ruolo professionale attraversa nell'attuale contesto.

I principi teorici e metodologici, sviluppati nell'ambito del lavoro con le famiglie vulnerabili, esaminati per situare gli interventi di promozione della prossimità solidale, possono essere ugualmente utili a guidare la conoscenza e la prassi con i minori stranieri non accompagnati. In particolare permettono di lavorare in una prospettiva sistemico-relazionale che consideri il minore straniero non accompagnato nella sua intrinseca relazionalità, ovvero come il centro di innumerevoli relazioni, la cui qualità ne influenza, in maniera sia diretta che indiretta, lo sviluppo e quindi il benessere.

Il vissuto in varie maniere traumatico - l'allontanamento dalla famiglia e dall'ambiente di origine, le esperienze vissute nel paese di origine o nei paesi di transito e durante il viaggio - dei MSNA li porta a doversi confrontare con una condizione di vulnerabilità sociale, economica e talvolta psicologica. Nella costruzione della modalità che il minore adotta per affrontarne tali sfide entrano in gioco diversi elementi: fattori di rischio e di protezione, fattori di vulnerabilità, ma anche di resilienza. I servizi sociali, che hanno la responsabilità di proteggere il minore e favorire la sua crescita e il raggiungimento dell'autonomia - operando in collaborazione con gli altri servizi, le organizzazioni del terzo settore e della società civile - devono assumere una prospettiva di valorizzazione delle risorse e delle capacità di adattamento dei minori: al centro c'è la sua resilienza, ovvero la sua capacità, che si sviluppa dinamicamente, di utilizzare le proprie risorse e quelle del contesto sociale, per fronteggiare le situazioni avverse.

Anche nel caso dei minori stranieri non accompagnati, inoltre, sono i principi metodologici dell'interdisciplinarietà e corresponsabilità, della partecipazione, della trasparenza e della valorizzazione delle risorse della comunità ad orientare l'agire professionale.

3.4. Tre livelli di cambiamento

Le considerazioni teoriche e metodologiche perderebbero di significato se non fossero orientate alla promozione del cambiamento. Come recita la definizione internazionale del servizio sociale infatti:

Il servizio sociale è una professione basata sulla pratica e una disciplina accademica che promuove il cambiamento sociale e lo sviluppo, la coesione e l'emancipazione sociale, nonché l'*empowerment* e la liberazione delle persone. Principi di giustizia sociale, diritti umani, responsabilità collettiva e rispetto delle diversità sono fondamentali per il servizio sociale. Sostenuto dalle teorie del servizio sociale, delle scienze sociali, umanistiche e dai saperi indigeni, il servizio sociale coinvolge persone e strutture per affrontare le sfide della vita e per migliorarne il benessere⁴²».

In questo paragrafo cercherò perciò di rimarcare quali cambiamenti vengano perseguiti e prodotti attraverso l'utilizzo dei dispositivi dell'affiancamento familiare, della famiglia di appoggio, della vicinanza solidale, nel supporto a minori, accompagnati e non, e famiglie vulnerabili.

Coerentemente con il principio della tridimensionalità del servizio sociale, come evidenzia Maurizio a proposito dell'affiancamento familiare, possiamo collocare questi cambiamenti su tre diversi livelli tra loro intrecciati: *micro, meso e macro*.

A livello *micro*, ovvero quello dell'individuo, le finalità principali perseguite con l'avvio di un progetto di affiancamento familiare, in supporto a famiglie che attraversano una situazione di difficoltà, è la promozione del miglioramento del benessere del bambino e della famiglia, la prevenzione dei rischi di aggravamento delle fragilità familiari e quindi il ricorso a interventi più pesanti, quali l'allontanamento del bambino dalla famiglia. Il cambiamento atteso, attraverso il sostegno al potenziamento delle risorse individuali e della rete di fronteggiamento, è l'aumento della capacità della famiglia di rappresentare, riorganizzare e affrontare positivamente le situazioni di difficoltà. Questa capacità si sviluppa nel contesto di relazionalità e reciprocità, di fiducia e riconoscimento vicendevole tra la famiglia e i soggetti appartenenti ai vari sistemi di interazione coinvolti nel processo e in particolare tra la famiglia e la risorsa affiancante, relazione che si costruisce nella quotidianità delle concrete azioni concordate.

Allo stesso modo l'utilizzo del dispositivo della famiglia di appoggio (o vicinanza solidale) nel sostegno alle famiglie negligenti, si colloca nel quadro della più

⁴² Definizione internazionale di Servizio Social, <https://www.eassw.org/global-definition-of-social-work/> (traduzione in italiano dall'inglese "Global definition of Social Work" anno 2014; a cura di A. Sicora).

ampia finalità del Programma P.I.P.P.I. di prevenire gli allontanamenti e in generale quei processi di istituzionalizzazione ancora diffusi nell'agire dei servizi, garantendo a ciascuna famiglia un processo di *assessment* approfondito, condiviso e di qualità e una progettazione effettivamente pertinente a tale *assessment*. In particolare il dispositivo, nella prospettiva ecologica che abbiamo esaminato, va a rafforzare la rete sociale delle famiglie, valorizzando le risorse "naturali" o ampliando la rete degli aiuti informali, coinvolgendo nuove risorse che possano contribuire al soddisfacimento dei bisogni di sviluppo dei bambini e quelli dei genitori e migliorare il loro rapporto con la comunità sociale e istituzionale.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, la mobilitazione di risorse comunitarie ha lo scopo di concorrere al soddisfacimento dei loro bisogni di protezione e crescita e di facilitare il loro difficile percorso verso l'autonomia. Tutori volontari, risorse affiancanti, dei singoli minori o dei minori ospitati nella stessa comunità, attraverso la costruzione di una relazione significativa con il minore, possono infatti accompagnarlo, in collaborazione con le figure professionali coinvolte, nello svolgimento di attività volte alla sua integrazione nel territorio (apprendimento della lingua italiana, conoscenza del territorio e dei servizi, inserimento lavorativo) e alla costruzione di una rete sociale che possa sostenerlo anche dopo la conclusione del progetto di accoglienza.

La promozione della vicinanza solidale non mira a generare cambiamenti soltanto nelle famiglie e nei minori coinvolti nell'affiancamento, «ma anche nelle organizzazioni e nel territorio, e soprattutto nelle relazioni che lo attraversano: il progetto funziona laddove il sistema di Servizi, e soprattutto di interazioni tra servizi, pubblici, privati e territorio è generatore di altre relazioni⁴³».

Oltre alle famiglie, quindi, anche le organizzazioni hanno l'occasione di sperimentare nuove forme di fronteggiamento delle situazioni di criticità: l'affiancamento «può stimolare a far sperimentare forme diverse di azione e pensieri all'interno dell'organizzazione, cioè spazi di crescita e di possibilità altre rispetto a una routine organizzativa⁴⁴»

⁴³ Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit., p. 122.

⁴⁴ *Ivi*, p. 122.

L'utilizzo di metodologie innovative, infatti, presuppone e allo stesso tempo promuove nuove visioni e quindi facilita l'innovazione dei servizi, stimolando diversi cambiamenti al livello *meso*, ovvero quello dell'organizzazione.

Un primo cambiamento riguarda il ruolo professionale degli assistenti sociali, secondo i principi metodologici della corresponsabilità, della partecipazione e della trasparenza, e nell'ottica di una deistituzionalizzazione dei servizi. Le modalità di lavoro proposte dall'affiancamento familiare infatti: promuovono l'investimento in un lavoro a stretto contatto con il territorio e i cittadini, l'uscita da posizioni di isolamento e solitudine, lo sconfinamento, l'uscita dai servizi nel "campo aperto" del territorio; consentono ai professionisti di fare un lavoro di prevenzione e di *empowerment*, riconoscendo il ruolo protagonista delle famiglie e delle risorse del territorio; mettendo al centro la dimensione della coprogettazione, stimolano il riposizionamento dei professionisti, da una posizione di controllo ad una di sostegno e accompagnamento, favoriscono l'apertura sia verso le famiglie che verso il territorio, sollecitano l'utilizzo di un linguaggio non tecnico ma semplice, concreto e condiviso con i non-esperti⁴⁵.

Nell'utilizzo di questo dispositivo l'assistente sociale si trova a sperimentare il ruolo di "facilitatore", di "tutor di resilienza" di "guida relazionale", rafforzando così un approccio abilitante, anti-oppressivo, di valorizzazione delle persone; ciò sia nell'ambito del lavoro con le famiglie che in quello con i minori stranieri non accompagnati.

Il riferimento è qui alla critica di Illich agli "esperti di troppo" delle "professioni disabilitanti"⁴⁶: la finalità condivisa dal programma P.I.P.P.I. e dai progetti di affiancamento, ai minori accompagnati e non, è di contrastare forme di istituzionalizzazione, l'uso di pratiche oppressive e il rischio di effetti disabilitanti degli interventi. Il cambiamento auspicato è allora che i professionisti dell'aiuto definiscano insieme alle famiglie e ai minori i bisogni e le possibili soluzioni, utilizzando un linguaggio comune, riconoscendo il sapere delle persone che sono le vere "esperte" della situazione che vivono, ponendosi in un'ottica progettuale partecipativa e trasformativa, instaurando una relazione di reciprocità attraverso la quale valorizzare a pieno le risorse e le capacità di resilienza delle famiglie e

⁴⁵ Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit., p. 123.

⁴⁶ Illich I. et al., *Esperti di troppo*, Erickson, Trento, 2008.

dei minori e le competenze “esperte” della loro rete, dei *natural helpers* e delle risorse comunitarie.

Questo cambiamento professionale va di pari passo con la trasformazione dei servizi sociali nella direzione di un superamento dell’assistenzialismo, con una maggiore attenzione agli interventi di tipo preventivo.

Sperimentandosi nell’ambito di interventi preventivi - orientati a ricostruire il tessuto sociale e promuovere la solidarietà di vicinato, di prossimità, di comunità – con la sollecitazione dalle normative cui abbiamo fatto riferimento nel secondo capitolo, l’agire dei servizi, spesso abituato ad attivarsi soltanto in risposta ad uno stimolo negativo, si riappropria di parte del protagonismo progettuale. Viene quindi offerta ai servizi «una possibilità di uscire dall’esclusivo lavoro di reazione non per svalutarlo, ma per arricchirlo di una capacità di attivazione fuori dalle urgenze. In questo senso il paradigma di adattabilità e d’intervento preventivo proposto offre al Servizio la possibilità di percepirsi come attore di una strategia di successo⁴⁷».

L’apertura e il dialogo dei servizi con le persone e il territorio ha una valenza deistituzionalizzante in quanto richiede un continuo adeguamento alla realtà, un costante rimando alla complessità sociale: la complessità delle situazioni concrete, dei fenomeni come quello della vulnerabilità, delle persone considerate nella loro unicità e globalità.

Abbiamo già fatto riferimento alla complessità sociale con la quale i servizi rivolti alle famiglie si interfacciano, ovvero la diversità di situazioni di fragilità e vulnerabilità che le famiglie possono trovarsi a fronteggiare. Le famiglie, target dei modelli teorico-pratici esaminati e s-oggetto degli interventi dei servizi, si collocano, come detto, lungo il *continuum* di situazioni che variano dalla vulnerabilità/negligenza al pregiudizio e conseguentemente richiedono interventi di tipo preventivo, di sostegno della genitorialità o di vera e propria tutela del minore. Un cambiamento a livello organizzativo richiesto va allora nella direzione di una maggiore integrazione di queste aree e dei servizi sociali ai quali competono, con una migliore comunicazione e articolazione fra l’ambito della tutela dei minori e quello del sostegno alla genitorialità, così come viene sollecitato anche dalle già citate normative. Il programma P.I.P.P.I scommette su questa ipotesi di contaminazione, sperimentando un approccio di ricerca e

⁴⁷ Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit., p. 124.

intervento pertinente rispetto alle caratteristiche e ai bisogni delle famiglie negligenti, proponendo linee d'azione innovative nell'ambito dell'accompagnamento alla genitorialità vulnerabile, con l'obiettivo di prevenire forme più gravi di maltrattamento e quindi l'allontanamento dei bambini dalle famiglie.

La sfida più grande a livello di organizzazione, però, ancor più che l'integrazione tra le diverse aree dei servizi sociali, è la più ampia integrazione tra i soggetti coinvolti nel lavoro con le famiglie e con i minori stranieri non accompagnati. Abbiamo infatti già sottolineato come questi ambiti siano crocevia di servizi sociali, sanitari, scolastici, educativi, con il coinvolgimento di più autorità giudiziarie, che lavorano insieme alle reti familiari e comunitarie e alle famiglie stesse.

La già citata legge 328/2000 prescrive alle organizzazioni diverse indicazioni per la costruzione di un sistema integrato.

Innanzitutto coerentemente con il principio della corresponsabilità, sono elementi centrali di questo sistema il coinvolgimento attivo, la responsabilizzazione e la valorizzazione delle famiglie, come definito anche dall'art. 16 della L. 328/2000 sulla *Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari*:

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione dei servizi.

I livelli essenziali delle prestazioni sociali (...) tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le

pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

Altrettanta importanza viene attribuita dalla norma ai «servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie», nell'ambito del sistema integrato di interventi, in cui servizi sanitari e servizi socio-educativi collaborano.

La legge 328/2000, coerentemente con il principio di interdisciplinarietà e multidisciplinarietà, vuole promuovere una maggiore integrazione delle diverse discipline e dei servizi che compongono il sistema. Credo che l'utilizzo dei dispositivi di promozione di forme di vicinanza solidale, in linea con quanto suggerito dalla legge, possano contribuire a stimolare un cambiamento nel sistema degli "esperti", parte della rete di fronteggiamento dei minori e delle famiglie.

In questo ambito è fondamentale che i professionisti dei diversi sistemi coinvolti si confrontino, condividano e adottino un linguaggio e delle prassi di lavoro comuni al fine di garantire valutazione, progettazione e attuazione di interventi personalizzati e adeguati.

Un importante strumento volto a favorire la collaborazione tra i servizi sociali e quelli sanitari è l'Equipe Territoriale Integrata (ETI) prevista in Emilia-Romagna dalla L.R. 14/2008, per i casi cosiddetti "complessi", ovvero quelle situazioni nelle quali si rende necessario attivare interventi per la protezione/tutela dei minori: con disabilità accertata; con diagnosi di problematiche di natura psicopatologica; vittime di maltrattamento, abuso, trauma e violenza assistita.

In tali circostanze Enti Locali e Aziende USL mettono in campo azioni finalizzate alla valutazione dei casi complessi, alla presa in carico integrata tra sociale e sanitario, alla realizzazione dei relativi interventi, nell'area della protezione, tutela, cura e riabilitazione dell'infanzia e adolescenza e del sostegno alle responsabilità genitoriali. Le funzioni delle ETI sono quindi garantire: una prima valutazione integrata, effettuata da almeno 1 assistente sociale dei Servizi Sociali e 1 psicologo dell'Azienda USL; la presa in carico del minore e della famiglia e l'individuazione del responsabile del caso; il coinvolgimento del pediatra o medico di medicina generale; l'eventuale raccordo/integrazione con altri servizi sanitari, afferenti al Dipartimento di Salute Mentale - Dipendenze Patologiche e al Dipartimento Cure Primarie; l'attivazione dell'Unità di Valutazione

Multiprofessionale (UVM); la definizione del Progetto quadro e del Progetto educativo individualizzato (nel caso di inserimento in comunità), o del Progetto di accompagnamento dell'affidamento familiare, o del Progetto di vita verso la maggiore età.

Il raccordo tra servizi sociali e servizi sanitari non è però l'unico necessario nel lavoro con le famiglie e i minori. Per mantenere un approccio globale e unitario alla persona, è infatti fondamentale che ogni singolo percorso venga realizzato da un'équipe multidisciplinare, che abbia come mandato quello dell'attuazione delle prescrizioni dell'autorità giudiziaria, se coinvolta, fermo restando la responsabilità ultima nei confronti del progetto che spetta al Servizio Sociale che con l'autorità giudiziaria si interfaccia direttamente.

È compito dell'assistente sociale, in quanto *case manager*⁴⁸, tenere le fila delle équipe multidisciplinari, organizzare incontri, tenere rapporti con le altre figure professionali coinvolte, raccogliere le loro relazioni, allo scopo di realizzare una valutazione della situazione e una progettazione degli interventi congiunte. Le équipe multidisciplinari variano a seconda delle peculiarità delle situazioni familiari, dei servizi di volta in volta coinvolti, degli interventi attuati e della specifica fase del percorso: agli incontri possono prendere parte insegnanti, educatori - delle comunità, dell'assistenza educativa domiciliare, degli incontri protetti - psicologi del consultorio familiare, medici del Centro di Salute Mentale, della Neuropsichiatria Infantile, dei Servizi per le Tossicodipendenze, o Servizi per le Dipendenze patologiche. La frequenza degli incontri varia a seconda della complessità dei casi, che possono richiedere un intervento sistemico integrato complesso, in base alla fase del progetto, che può ad esempio attraversare particolari criticità o necessitare aggiustamenti. Quando ritenuto opportuno e funzionale, gli stessi membri delle famiglie vengono coinvolti in colloqui con l'équipe, o con parte di essa; lo stesso vale per il coinvolgimento delle risorse

⁴⁸ Con l'espressione *case manager* si fa qui riferimento al ruolo del Servizio Sociale non più inteso come snodo unico del sistema di welfare ma come "responsabile del caso, attivatore e organizzatore di risorse provenienti da vari soggetti", pubblici e privati, come previsto dalla legge 328/2000 e dalle sue declinazioni a livello regionale. In un sistema di welfare mix e locale, infatti, l'assistente sociale elabora, "con la partecipazione attiva e responsabile dell'utente" nella sua globalità, "un progetto che ruoti attorno all'integrazione di una molteplicità di risorse istituzionali, di volontariato, formali, informali, personali, familiari", "lavorando all'attivazione di raccordi e all'ottimizzazione di risorse" provenienti da diverse fonti. In tal senso l'assistente sociale assume il ruolo di *management*, di "coordinamento del set di aiuto", di guida relazionale. Per un approfondimento: Dente F., *Servizio Sociale e managerialismo: dal manager al case management*, in Dente F. (a cura di) *Nuove dimensioni del Servizio Sociale*, Maggioli Editore, (RN), 2013, pp. 11-33.

affiancanti, la cui “naturalzza” deve, come già detto, essere preservata evitando un’eccessiva formalizzazione dell’intervento: vanno pertanto pensate delle modalità di integrazione della risorsa affiancanti nel progetto quadro e nell’equipe multidisciplinare, che tenga conto di questo aspetto, oltre che delle peculiarità delle singole situazioni familiari.

Collocando il dispositivo della vicinanza solidale nell’ambito del più ampio progetto, vediamo come la sperimentazione nazionale del Programma P.I.P.P.I abbia rappresentato un tentativo di creare un raccordo tra sistemi e istituzioni diverse, oltre che tra professioni e discipline degli ambiti sociale, sanitario, educativo-scolastico e della giustizia. Solo unitamente questi attori possono fronteggiare la sfida di garantire ad ogni bambino, seguito nel sistema di cura e protezione dell’infanzia per problematiche ascrivibili all’area della vulnerabilità e della negligenza familiare, una valutazione di qualità, approfondita e condivisa tra professionisti e famiglie della sua situazione familiare, cui segua un progetto di intervento documentato ed efficace in termini di esiti positivi.

Nella prospettiva delineata infatti il ben-essere dei bambini dipende, non solo dalle loro famiglie, ma dalla capacità di ciascuno di fare la sua parte, in modo coordinato e coerente con quella degli altri attori, in un sistema in cui le responsabilità siano esplicite, le azioni e gli obiettivi chiaramente definiti, in modo da rendere il cambiamento possibile, oltre che documentabile.

Vista la complessità delle situazioni con le quali si interfacciano i servizi, un approccio multidisciplinare alla valutazione e alla progettazione è non solo fondamentale nel percorso di aiuto, ma addirittura necessario: attraverso questa modalità di lavoro si riesce ad avere una visione globale del benessere del bambino e degli interventi integrati necessari al suo sviluppo, alla sua protezione e tutela, senza per questo attuare una sostituzione della famiglia da parte dell’equipe, ma proprio allo scopo di coinvolgerla nella creazione e realizzazione di un progetto condiviso.

Diventa allora importante la creazione di un sistema realmente integrato, che faciliti un buon raccordo tra i professionisti: la costruzione (per nulla scontata né estranea a possibili conflitti) di una visione comune è infatti fondamentale per la riuscita del progetto di intervento e per l’adesione ad esso da parte delle famiglie e dei minori.

Allo stesso modo i servizi sociali, che hanno la responsabilità del progetto educativo individualizzato del minore straniero non accompagnato, lavorano secondo un approccio multidisciplinare, in collaborazione con diverse figure professionali, educatori delle comunità di accoglienza, neuropsichiatri (qualora si riscontrino particolari vulnerabilità i MSNA vengono infatti segnalati e presi in carico dall'ETI), personale scolastico e sanitario. Il coinvolgimento di risorse solidali comunitarie, nel ruolo di tutori affiancanti, famiglie affiancanti o affidatarie, stimola la collaborazione tra i diversi soggetti che interagiscono con il minore e sono coinvolti nel reperimento e formazione delle risorse e nel monitoraggio dei progetti, quali servizio sociale di protezione internazionale e accoglienza, centro per le famiglie, associazioni, terzo settore.

Aldilà dello stimolo a questa integrazione, l'effetto più evidente che l'utilizzo di tali dispositivi ha sull'organizzazione dei servizi è però a mio avviso l'apertura di questi alla comunità: il ruolo di protezione, sostegno e accompagnamento dei MSNA verso l'autonomia, da prerogativa esclusiva dei servizi, viene per molti aspetti condiviso con i cittadini solidali. La diffusione di progetti di vicinanza solidale stimola la reciproca conoscenza tra società civile e mondo professionale dell'accoglienza: la relazione riduce la distanza tra questi sistemi e facilita il superamento di reciproci pregiudizi e stereotipi.

L'utilizzo di dispositivi e strumenti innovativi ha lo scopo di promuovere una più ampia innovazione delle politiche del territorio a supporto dei minori e delle famiglie: un cambiamento auspicabile è che, come suggerisce la normativa vigente esaminata, l'affiancamento diventi, da progetto sperimentale, servizio, ovvero che le forme di sostegno "leggero", di vicinanza solidale diventino dispositivi disponibili per un numero sempre maggiore di famiglie e minori vulnerabili.

Questo è un chiaro obiettivo del Programma P.I.P.P.I. il quale, lungi dall'essere volto solo alla sperimentazione di un modello, mira alla sua almeno parziale integrazione negli assetti territoriali, tra loro difformi, del singolo contesto; l'idea è predisporre un progetto di consolidamento del Programma affinché diventi l'approccio e il metodo di riferimento comune dei servizi sociali nei progetti di cura, protezione, tutela e sostegno dei minori, con la conseguente estensione dei suoi dispositivi su tutto il territorio nazionale.

Nella stessa direzione, nell'ambito dei minori stranieri non accompagnati, un forte impulso alla diffusione della tutela volontaria e dell'affidamento familiare è stato dato dalla legge 47/17 (come evidenziato nel secondo capitolo), che ha così supportato l'estensione di buone prassi sviluppatesi a partire da alcuni territori.

Il consolidamento della conoscenza e apertura dei servizi al territorio e della comunità ai servizi, sviluppata attraverso la relazione costruita nell'ambito dei concreti progetti di accompagnamento, stimola la nascita di nuove reciproche rappresentazioni.

Da un lato i servizi (secondo una logica di sussidiarietà orizzontale) sviluppano una nuova rappresentazione del terzo settore, delle associazioni, del territorio: questi diventano partner sia nel progetto che nel più ampio percorso di ricostruzione dei legami sociali e promozione del benessere della collettività. Dall'altro, un cambiamento che viene facilitato a livello *macro*, è «la crescita delle comunità rispetto alla percezione di sé come territorio solidale e attento allo sviluppo del proprio capitale sociale⁴⁹» e della rappresentazione dei servizi come partner in questo processo.

Soprattutto in contesti particolarmente esposti alla vulnerabilità, infatti, l'affiancamento familiare può divenire un catalizzatore dei processi sociali: le relazioni possano generare nuove relazioni, contrastando così l'isolamento, ricostruendo legami sociali positivi e aumentando il capitale sociale; la condivisione di responsabilità da parte della collettività può migliorare la rappresentazione che questa ha di se stessa, producendo un aumento del sentimento di comunità e una ricaduta positiva sul benessere del territorio.

I Servizi, attraverso questo dispositivo, hanno la possibilità di utilizzare le proprie competenze per attivare questi processi sociali e favorire un percorso di valorizzazione del territorio e delle risorse, promuovendo un *welfare comunitario*. Come abbiamo visto nel primo capitolo, accanto alla «*care in the community*, che comprende l'attività dei professionisti del lavoro sociale» la prospettiva delineata «favorisce l'adesione al modello di *care by community*, che prevede l'interazione costruttiva con le reti informali, familiari amicali e vicinali, poiché il benessere dei cittadini è nell'incontro tra i due modelli di intervento⁵⁰»

⁴⁹ Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit., p. 126.

⁵⁰ *Ibidem*.

In altre parole mi riferisco a quel cambiamento sociale perseguito dal servizio sociale, ovvero lo sviluppo, la coesione e l'emancipazione sociale: la comunità che partecipa a tale processo si riappropria della propria responsabilità sull'incremento del benessere collettivo.

Credo che nel contesto attuale questo sia un passaggio fondamentale: la valorizzazione delle risorse comunitarie nel sostegno ai minori può favorire il recupero del senso di solidarietà e di comunità, ma anche di dovere e responsabilità dei cittadini, attraverso la facilitazione di una loro partecipazione attiva al processo di promozione dello sviluppo dei bambini, della loro cura e protezione nella prospettiva di prevenire l'esclusione sociale e promuovere una società più equa e inclusiva.

Questo diventa particolarmente evidente nell'ambito dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (e più in generale dei richiedenti asilo giovani ed adulti): l'isolamento dei servizi ad essa deputi, la mancanza di una condivisione di responsabilità con la collettività rispetto a tale funzione, che eticamente spetta alla nostra società, è infatti, a mio avviso, uno dei fattori che ha contribuito a lasciare spazio ai toni che caratterizzano l'attuale dibattito pubblico su questo tema.

La valorizzazione delle risorse comunitarie è quindi volta a promuovere lo sviluppo del capitale umano della comunità, in un'ottica di corresponsabilità e partecipazione di tutti, esperti e non, nel sostegno ai minori, soprattutto coloro i quali vivono una condizione di vulnerabilità, attraverso il potenziamento delle loro reti e la loro integrazione nel tessuto sociale della comunità.

3.5. Valori per un cambio di paradigma

I cambiamenti appena esplorati, attuali e potenziali, in germe, in essere, in divenire, trovano le loro radici nel sistema valoriale della professione che, insieme alle teorie e all'analisi della realtà, contribuisce alla costruzione dei modelli che orientano la conoscenza e la prassi.

Nell'utilizzare una teoria, per farne la base di un modello operativo, è infatti necessario valutare la coerenza tra assunti e principi e valori del servizio sociale: sotto questo aspetto gli studi sulla resilienza, l'approccio ecologico e sistemico-

relazionale e la loro applicazione alla promozione della vicinanza solidale, offrono un supporto e un potenziamento degli atteggiamenti professionali.

Insieme al ruolo della cornice istituzionale, del quadro normativo, dei presupposti teorici e metodologici della disciplina, nel tracciare i limiti e i vincoli all'interno dei quali si colloca la pratica professionale, il riferimento al Codice deontologico ha una parte fondamentale nel guidare la pratica lavorativa. Specularmente la pratica permette di rafforzare e interiorizzare con maggiore concretezza i principi connessi al ruolo professionale.

L'assunzione di un atteggiamento di accettazione, non giudicante, tollerante, flessibile e collaborante, diviene condizione necessaria per instaurare una relazione di fiducia con le famiglie e i minori, anche in una situazione in cui controllo e aiuto si intrecciano.

L'agire professionale, nelle diverse fasi del percorso di aiuto e nell'utilizzo dei diversi strumenti, resta sempre orientato al rispetto della persona nella sua globalità e dignità, alla valorizzazione delle risorse dell'individuo e della sua rete, alla promozione dell'*empowerment* e della partecipazione dell'utente nella co-costruzione del progetto di intervento. Viene data molta importanza ai momenti di confronto con i soggetti coinvolti, utilizzando un linguaggio comprensibile, nel tentativo di stimolare la collaborazione per raggiungere l'obiettivo comune, il benessere del bambino.

L'impegno a «salvaguardare gli interessi ed i diritti degli utenti e dei clienti, in particolare di coloro che sono legalmente incapaci e [...] adoperarsi per contrastare e segnalare all'autorità competente situazioni di violenza o sfruttamento nei confronti dei minori⁵¹» è un riferimento importante per gli assistenti sociali che lavorano con bambini, adolescenti e famiglie: la responsabilità nei loro confronti può anche portare a sfidare il contesto istituzionale dei servizi, che nel processo di aziendalizzazione e nel contesto di taglio delle risorse rischia sempre più di peggiorare le condizioni lavorative dei professionisti e quindi la qualità degli interventi per i cittadini.

Molto importante è anche il rispetto delle differenze di ogni singolo individuo e la promozione dell'uguaglianza e della giustizia sociale attraverso il lavoro sociale: il lavoro con i minori stranieri non accompagnati e con le famiglie, che sempre più spesso hanno un passato di migrazione, sfidano il servizio, ad esempio, ad

⁵¹ Articolo 14 del Codice deontologico dell'assistente sociale.

avere un approccio interculturale nella comprensione di possibili concezioni divergenti della relazione genitori-figli tra genitori e servizio, nella lettura dei conflitti che possono emergere tra figli e genitori, spesso portatori di valori culturali, oltre che generazionali, diversi.

In un periodo di crisi, di grandi trasformazioni della società e del welfare, quello che ho provato a delineare, attraverso l'analisi della letteratura, è un cambio di paradigma, è un nuovo modo di guardare che passa, innanzitutto, per uno sguardo riflessivo «su di sé come professionisti e su come si costruiscono le relazioni con quanto ci circonda⁵²». Uno sguardo nuovo riguarda poi le famiglie e i minori: questi sono attori e protagonisti del proprio cambiamento, in grado, grazie ad un impianto metodologico rigoroso, di individuare i propri obiettivi e le modalità per raggiungerli. Specularmente il protagonismo delle famiglie, la sospensione del giudizio, l'ascolto attento e partecipato che vanno oltre la dimensione del controllo, fanno sì che le famiglie ricambino reciprocamente con uno sguardo nuovo i servizi. Nuovo è anche lo sguardo e l'atteggiamento dei servizi, di fiducia ed apertura, nei confronti delle famiglie affiancanti, delle risorse solidali, della comunità e viceversa quello della comunità nei confronti dei servizi.

Nell'ultimo capitolo calerò le considerazioni fatte fino ad ora nell'esperienza di valorizzazione delle risorse accoglienti del territorio di Bologna.

Dall'esame di questa tematica, sia sul piano teorico che nel campo reale, emergono semi di speranza, valori che non appartengono solo alla professione ma alla civiltà, all'umanità. Da cittadina, prima ancora che da professionista, voglio infatti sperare che il "pretesto" della prossimità solidale possa servire a promuovere nella nostra società la conoscenza reciproca, il riconoscimento dell'umanità e del valore dell'altro, il senso di corresponsabilità, di partecipazione, di cittadinanza attiva. Voglio sperare che le comunità possano riscoprirsi solidali e che i semi del loro agire possano crescere e servire da argine al clima di odio e disprezzo della diversità - non solo culturale -, all'individualismo ed egoismo feroci, nelle modalità e negli esiti, alla disumana indifferenza di fronte alla sofferenza (se non addirittura alla morte) dell'altro.

⁵² Maurizio., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare*, op. cit., p. 125.

Capitolo IV

4. Risorse accoglienti: l'esperienza dell'area metropolitana di Bologna

Come già accennato più volte, l'interesse per la prossimità solidale e le risorse accoglienti si è andato sviluppando, in un primo momento, ovvero tra novembre 2017 e aprile 2018, nell'ambito di un tirocinio professionale da 450 ore, svolto presso il servizio specialistico di Tutela Minori del Comune di Bologna, nel quartiere Borgo Panigale-Reno, e in un secondo momento, da maggio 2018 a gennaio 2019, nel contesto lavorativo, presso la Società Cooperativa Sociale Camelot (da dicembre 2019 Cooperativa CIDAS, nome che utilizzerò da ora in avanti, in seguito ad una fusione tra le due cooperative), uno degli enti gestori dell'accoglienza di MSNA nello stesso territorio, nonché referente di progetti di vicinanza solidale a loro rivolti.

In quest'ultimo capitolo descriverò il contesto, le informazioni e i dati raccolti sull'esperienza di valorizzazione delle risorse accoglienti di sostegno sia alle famiglie vulnerabili che ai MSNA, in questo specifico ambito territoriale.

4.1 Il contesto e gli attori

Le trasformazioni del sistema di welfare che negli ultimi dieci anni hanno interessato la Regione Emilia-Romagna, e nello specifico il Comune di Bologna, si pongono in continuità con quanto detto nel primo capitolo a proposito delle trasformazioni del sistema di welfare a livello nazionale.

Dall'esame delle *Linee Guida per il riordino del Servizio Sociale Territoriale*¹ approvate con Deliberazione di Giunta regionale n. 1012 del 7 luglio 2014,

¹ Le Linee guida sono consultabili al link: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/linee-guida-per-il-riordino-del-servizio-sociale-territoriale>

possiamo comprendere come queste collochino il lavoro di comunità rispetto all'organizzazione interna del servizio sociale territoriale.

Innanzitutto è interessante evidenziare la declinazione, tra quelle attribuite al Servizio Sociale Territoriale, della missione di promuovere l'integrazione dei diversi attori locali e la responsabilizzazione delle reti territoriali nella promozione del benessere:

Il SST favorisce l'integrazione tra le politiche e gli attori sociali, pubblici e privati, coinvolgendo i soggetti e le risorse presenti nel territorio, importanti "antenne" nell'individuazione dei bisogni e delle priorità, e responsabilizzando i diversi nodi della rete nella promozione del benessere comune anche mediante la condivisione degli obiettivi di produzione dei diversi soggetti che erogano servizi ai cittadini nel territorio; informa e coinvolge i diversi attori nello sviluppo e realizzazione degli interventi attraendo le risorse presenti verso obiettivi comuni o promuovendo la creazione di reti sociali solidali: ciò può essere realizzato valorizzando le risorse della comunità locale in un'ottica di sussidiarietà orizzontale e di *empowerment* degli attori locali.

Nelle *Linee Guida* vengono inoltre definite le funzioni e le attività del servizio sociale territoriale: accoglienza e valutazione delle domande, co-progettazione personalizzata e accompagnamento, promozione e sviluppo delle reti sociali e del capitale sociale, gestione delle urgenze e delle emergenze sociali, supporto alla lettura del contesto ed alla programmazione territoriale, gestione delle risorse economiche e dei processi amministrativi, alimentazione dei flussi informativi.

In particolare, ai fini del nostro discorso, è interessante la declinazione della funzione di promozione e sviluppo delle reti sociali e del capitale sociale in esse contenuta:

Contribuire a promuovere lo sviluppo della rete sociale e del capitale sociale, porre un'attenzione specifica e ravvicinata ai microcontesti per identificare problemi, disuguaglianze, emarginazioni e sofferenze ma anche risorse mobilitabili e valorizzabili, sostenere ed orientare i diversi

attori sociali verso il benessere comune; articolare il lavoro sociale per definire e aggiornare politiche e strategie condivise con i portatori di interesse, garantire percorsi partecipati di valutazione dei risultati conseguiti, promuovere lo sviluppo di aggregazioni sociali e reti integrate, orientare l'operatività del servizio sociale e della rete sociale in modo che sia coerente con il contesto del territorio, sviluppare un continuo lavoro di modernizzazione e innovazione con l'obiettivo di rafforzare sempre più la coesione sociale all'interno della comunità.

Promuovere e sostenere attivamente iniziative e progetti rivolti alla comunità, finalizzati a prevenire situazioni di disagio ed emarginazione, azioni volte a ridurre il grado di vulnerabilità delle persone o delle famiglie, anche attraverso processi di co-progettazione con gli altri attori sociali, valorizzando le forme di autorganizzazione, formalizzate e non, già presenti sul territorio.

Come evidenzia Anconelli, nel già citato articolo sul lavoro di comunità e sul servizio sociale territoriale a Bologna, si tratta di un contesto attraversato negli ultimi dieci anni da grandi e profonde trasformazioni.

L'autore sottolinea come a livello extra comunale «lo scioglimento dell'Ente Provincia – che nel territorio bolognese ha sempre agito un ruolo di reale coordinamento attraverso vari tavoli che hanno efficacemente funzionato sin dai primi anni del Duemila – e l'Istituto della Città metropolitana nei primo mesi del 2016 stanno avendo conseguenze concrete nella ridefinizione di ruoli e funzioni in campo soci-assistenziale non irrilevanti per tutti i Comuni dell'area, ivi incluso il Comune capoluogo²». Inoltre, in conformità con le leggi regionali di riordino istituzionale³, negli stessi anni si è assistito alla fusione delle tre Aziende pubbliche di servizi alla persona⁴ (Asp) cittadine (l'Asp Poveri Vergognosi, l'Asp

² Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 104.

³ In particolare il riferimento è alla legge regionale n. 21 del 21 dicembre 2012, *Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza* e alla legge regionale n. 12 del 26 luglio 2013, *Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di aziende pubbliche dei servizi alla persona*.

⁴ L'Asp è un ente pubblico non economico disciplinato dall'ordinamento regionale; è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile

Persona Giovanni XXIII e l'Asp IriDes) in un'unica denominata Asp Città di Bologna (divenuta Ente servizi sociali e socio-sanitari a favore delle persone anziane, minori e famiglie, adulti in difficoltà e immigrati).

Contemporaneamente, da un lato, dal 2008 si è portato avanti il processo di completamento del decentramento di alcune funzioni del servizio sociale (minori e famiglie e disagio adulto) dal centro alla periferia (cioè ai servizi territoriali dei quartieri); dall'altro, negli ultimi anni il Servizio Sociale Territoriale del Comune di Bologna ha messo in atto un consistente processo di Riordino⁵ allo scopo di riunire i servizi sociali dei diversi quartieri sotto la responsabilità di una direzione unitaria, dando ai servizi un assetto più stabile, ma mantenendo allo stesso tempo le strutture territoriali di accesso, gli sportelli sociali, di valutazione e presa in carico degli utenti.

Tale processo, dopo un'ampia fase di confronto, elaborazione e consultazione avviata nel 2016 (sia a livello istituzionale, che con le parti sociali e gli operatori dei servizi coinvolti), ha portato alla creazione del nuovo Servizio Sociale Territoriale Unitario con l'approvazione della Delibera di Consiglio⁶ del 23 gennaio 2017 che ha sancito il passaggio formale delle funzioni del servizio dai Quartieri all'Area Benessere di Comunità, nello specifico al nuovo Ufficio di Piano e Servizio Sociale Territoriale. Parallelamente si è assistito nello stesso periodo ad un ridisegno entro la municipalità dei quartieri che sono passati da 9 a 6.

L'obiettivo principale di questo nuovo assetto è quello di garantire una maggiore equità, omogeneità e universalità, riunificando la famiglia professionale degli assistenti sociali e degli altri operatori dei servizi e costruendo un'offerta di servizi che, provando a superare le tradizionali targettizzazioni, promuova percorsi di presa in carico più personali e modulabili in base alla complessità dei bisogni dei cittadini. L'approccio fondamentale è quello dello sviluppo del

e finanziaria, nell'ambito delle norme e dei principi stabiliti dalla legge regionale e dalle successive indicazioni regionali, e non ha fini di lucro.

⁵ Le informazioni sono tratte da Documenti interni del Servizio Sociale Territoriale del Comune di Bologna (Report sulle azioni messe in campo nel primo anno del riordino del Servizio Sociale Territoriale, Linee di indirizzo di raccordo tra area Accoglienza e area Tutela Minori) e dal sito web del comune, in particolare:

<http://www.comune.bologna.it/sportellosociale/introduzione/1253>

⁶ Delibera di Consiglio del 23 gennaio 2017, *Realizzazione del servizio sociale territoriale unitario - ridefinizione dell'assetto dei servizi*, consultabile al link:

http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpub_delibere.nsf/dettaglio.xsp?documentId=76F39C89FA662B1FC12580B2007F87B9&action=openDocument&SessionID=ELSHOFVB6K

servizio sociale di comunità⁷, inteso come valorizzazione delle risorse dei cittadini e della società civile e rafforzamento dei legami sociali delle persone fragili. Il modello operativo sviluppato si fonda quindi sulla valorizzazione e attivazione delle risorse comunitarie.

Tale riorganizzazione, corrisponde a un tentativo di dare una risposta all'attuale fase di profondo cambiamento socio-economico e demografico che da tempo la società in generale, e il territorio in particolare, sta attraversando: invecchiamento della popolazione, aumento dei nuclei unipersonali, crescita dell'incidenza della popolazione di origine straniera, necessità di accogliere i richiedenti asilo - tra cui molti minori non accompagnati - scivolamento in condizioni di fragilità e vulnerabilità sociale di nuove fasce di popolazione a causa della crisi economica e del conseguente aumento della disoccupazione. I servizi in questo modo provano ad adattarsi alla profonda evoluzione dei bisogni dei cittadini, sempre meno standardizzabili, e alla crescente necessità di costruire risposte nuove, sempre più personalizzate e multidimensionali.

Come sottolinea Anconelli, ogni cambiamento istituzionale profondo porta però con sé, accanto a oggettive difficoltà di tipo organizzativo, anche difficoltà nel trovare un senso alla pratica quotidiana del lavoro sociali e dinamiche conflittuali, dovute allo smarrimento degli operatori di tutti i comparti dei servizi alla persona. Ciò viene ancor più acuito dal fatto che queste trasformazioni prendano vita, come detto, in un periodo di crisi economica - e non solo - che ha modificato i difficili equilibri fra domanda e offerta anche in un sistema di welfare, che potremmo definire realizzato ed efficace, come quello bolognese. Come in altri territori simili, per dimensioni, contesto socio-economico, livello di complessità del sistema di welfare, la forte pressione della domanda (prevalentemente di casa e lavoro) dei nuovi poveri e degli impoveriti, è divenuta infatti difficilmente sostenibile per i servizi bolognesi.

Guardando il nuovo assetto organizzativo, avviato concretamente il primo marzo 2017, vediamo che i servizi sociali, dislocati nei territori dei quartieri, vengono così articolati:

- 6 Servizi sociali di Comunità, che ricomprendono l'area di accoglienza dei cittadini, lo sportello sociale e i servizi rivolti alla non autosufficienza e alla

⁷ Per un approfondimento consultare il link:
<http://www.comune.bologna.it/sportellosociale/articoli/91007>

popolazione adulta, uno per quartiere (Borgo Panigale-Reno, Navile, Porto-Saragozza, San Donato-San Vitale, Santo Stefano, Savena);

- 4 Servizi sociali Tutela minori, due per l'area est (San Donato-San Vitale e Savena-Santo Stefano); e due per l'area ovest di Bologna (Borgo Panigale-Reno-Porto-Saragozza e Navile) a copertura dell'intera città.

Per quanto riguarda i servizi rivolti ai minori e alle famiglie con minori, che ci interessano più da vicino nell'ambito di questo lavoro, afferiscono al Servizio Sociale Territoriale unitario sia servizi ad accesso generalistico che specialistico.

Ai primi appartiene l'area Accoglienza (servizio sociale di Comunità), in capo all'ente, sulla quale è stato fatto negli ultimi anni un grande investimento in termini di personale e formazione: quest'area ha la funzione di garantire, dopo l'accesso diretto attraverso uno degli Sportelli sociali, a seconda della zona di residenza, una prima e tempestiva valutazione del bisogno e una risposta nella logica di presa in carico comunitaria. Questo secondo il principio di trasversalità nella lettura del bisogno superando la distinzione per target, indicazione contenuta anche nel Piano Socio sanitario regionale 2017/2019, e potenzialmente favorente l'intreccio tra comunità e servizi. All'area Accoglienza competono le funzioni di supporto ai minori e alle famiglie in situazione di vulnerabilità: le misure di inclusione attiva nazionali e regionali, il sostegno al reddito e inclusione sociale e lavorativa, le problematiche connesse all'abitare. Lo Sportello svolge un ruolo di informazione, orientamento (ad esempio verso altri servizi di ambito sociale erogati da altri sportelli informativi specializzati del Comune) e di erogazione diretta di alcuni servizi (ad esempio di compilazione bandi, modulistica). Attiva inoltre, laddove necessario, con il passaggio al Servizio Sociale professionale, il processo di valutazione e presa in carico (elaborazione PAI). Al cittadino, preso in carico a seconda dei bisogni valutati, verranno poi erogati i servizi o gli interventi di cui necessita.

Rispetto alla valorizzazione delle risorse comunitarie nel sostegno ai minori e alle famiglie, gli assistenti sociali dell'area Accoglienza ricoprono un ruolo centrale: trovandosi nel campo di interventi di prevenzione e promozione della genitorialità positiva, può essere infatti particolarmente utile per loro esplorare le risorse della famiglia vulnerabile, al fine di potenziarle e coinvolgerle nel progetto d'intervento da costruire con la famiglia. Come abbiamo visto sono quattro i contesti, possibili

bacini di risorse solidali, da esplorare: dai più naturali, la famiglia allargata e poi la rete amicale, ai più artificiali, l'associazionismo familiare o le reti di famiglie e poi il Centro per le famiglie.

Il ricorso al dispositivo di intervento della famiglie di appoggio o vicinanza solidale nella pratica quotidiana, viene fortemente promosso dall'ente tra i professionisti, attraverso attività di tutoraggio, laboratoriali e formative che esplicitamente si richiamano alle teorie e alle metodologie divulgate nelle *Linee di Indirizzo Nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità e la promozione della genitorialità positiva* e nell'ambito del Programma P.I.P.P.I (nel quale la città di Bologna è una delle 10 Città Riservatarie, che hanno partecipato al Programma fin dalla prima sperimentazione del 2011).

Dei servizi ad accesso specialistico in capo all'ente, fa parte il Servizio Sociale di Tutela Minori: questo si occupa della presa in carico dei casi complessi, riguardanti problematiche inerenti alla genitorialità, attraverso l'attivazione di equipe di operatori esperti su questo specifico tema; il lavoro richiede competenze specifiche e un importante raccordo sia con le diverse Autorità Giudiziarie, che con gli altri servizi. In particolare, il servizio ha la funzione di promuovere l'integrazione, attraverso equipe e progetti condivisi, con altri servizi del Comune (servizi educativi e scolastici), dell'Ausl (come ad esempio il consultorio familiare, la neuropsichiatria, il serd, il CSM), di Asp Città di Bologna (quali il Centro per le Famiglie e Servizio Risorse Minori, sui quali torneremo di seguito).

Anche se all'Area Accoglienza spetta la presa in carico di situazioni di vulnerabilità, con la messa in campo di interventi di promozione e prevenzione, mentre all'Area Tutela Minori competono gli interventi di tutela e protezioni, in situazioni di pregiudizio, che possono arrivare fino all'abuso e al maltrattamento, è evidente che vi sono aree grigie lungo questo *continuum* che rendono necessario un buon raccordo tra gli operatori delle due aree. Come abbiamo già evidenziato, infatti, nella sempre maggiore complessità della società attuale, vulnerabilità, negligenza, trascuratezza, abuso e maltrattamento si collocano lungo un *continuum* di situazioni familiari, che i servizi si trovano ad affrontare. Il raccordo fra l'area della tutela e quella del sostegno alla genitorialità, che nel territorio di Bologna, come spesso accade, fanno capo ad articolazioni diverse di un Servizio Sociale territoriale, è quindi necessario. Questo raccordo permetti infatti di

progettare interventi che possano dare una risposta alle condizioni di vita sempre più differenziate della nostra società, che mettono in crisi la tradizionale classificazione dei bisogni in target e le risposte standardizzate dell'offerta dei servizi, anche in considerazione della non staticità delle situazioni familiari, i cui bisogni possono variare e necessitano di un fluido accompagnamento dall'offerta di servizi di un'area a quella dell'altra, in modo che questa sia maggiormente aderente ai bisogni specifici delle famiglie.

Come abbiamo diffusamente illustrato, lo stesso quadro normativo di riferimento, nazionale, internazionale e soprattutto europeo su diritti e politiche delle le famiglie, incoraggia il raccordo, in continuità e senza frammentazioni, fra gli interventi di promozione, prevenzione, protezione e la conseguente articolazione fra l'ambito della tutela dei minori e quello del sostegno alla genitorialità.

In quest'ottica, la valorizzazione delle risorse accoglienti può essere, con le dovute cautele e valutazioni sulla specifica situazione, un importante strumento nella tutela dei minori, in particolare permettendo di mobilitare, con interventi precoci ed efficaci, il potenziale educativo della famiglia e della comunità. Tale dispositivo può, inserito nel più complesso progetto di intervento, contribuire a sostenere la famiglia nel rispondere adeguatamente alla necessità del bambino di crescere entro un ambiente di cura e supporto, contrastando così attivamente l'insorgere di situazioni di pregiudizio, che può portare all'allontanamento temporaneo del bambino dalla famiglia. Il dispositivo assume così la funzione di tutelare il diritto fondamentale del bambino a vivere con la propria famiglia e a mantenere i legami familiari e, più in generale, di contribuire a rompere il ciclo di svantaggio sociale e promuovere giustizia sociale ed equità.

Non è escluso, però, che il dispositivo possa anche essere adoperato, all'interno di un più complesso progetto, per facilitare il rientro in famiglia in casi in cui si sia reso necessario intervenire separando temporaneamente il bambino dalla famiglia. Certamente lavorare in un contesto in cui è coinvolta l'Autorità Giudiziaria e quindi la funzione di controllo dell'assistente sociale diventa più rilevante, rende più complesso co-costruire un progetto con la famiglia, facilitandone l'adesione e condivisione, anche in un contesto di non volontarietà. Allo stesso modo diventa più complesso che venga accettato, in un simile contesto, il supporto di un aiutante naturale, soprattutto se la risorsa non appartiene al contesto immediatamente prossimo a quello familiare. Diventa allora molto importante

costruire un'alleanza, una relazione di reciproca fiducia, innanzitutto tra servizio e famiglia, per poter pensare di coinvolgere una risorsa con la quale si possa similmente instaurare una relazione di reciproca fiducia e non di sfiducia, sospetto o timore.

Tenendo presenti tali criticità, diventa allora molto importante la partecipazione ad attività di tutoraggio, laboratoriali e formative, promosse dall'ente per gli assistenti sociali del Servizio di Tutela Minori, come per i colleghi dell'Area Accoglienza: questi momenti possono incoraggiare l'utilizzo del dispositivo (e più in generale della metodologia esaminata nel terzo capitolo) attraverso il confronto e la condivisione di dubbi e riflessioni.

Durante il Riordino dei servizi è stato inoltre creato un Ufficio Tutela, con una funzione prevalentemente giuridica di supporto al pubblico tutore e di consulenza ai servizi trasversali ai target, affinché le attività siano agite in sinergia a tutela dei minori.

Altri servizi rivolti ai minori e alle famiglie con minori vengono gestiti da Asp Città di Bologna, in un'ottica di miglioramento dei servizi ai cittadini e di lavoro di rete; tra questi servizi c'è il Centro per le famiglie: uno spazio di ascolto, orientamento e accompagnamento rivolto alle famiglie con figli minori, per favorirne l'accesso ad alcune forme di sostegno economico specifiche per le famiglie e in generale ai servizi del territorio, al fine di affrontare situazioni come l'adolescenza dei figli, la nascita di un bambino, la separazione. Il Centro per le famiglie è anche il riferimento a livello cittadino per progetti di accoglienza familiare e affido, per la richiesta di informazioni e per l'avvio dell'istruttoria finalizzata ad ottenere dal Tribunale l'idoneità all'adozione.

Il Centro per le Famiglie è quindi impegnato in prima linea, come approfondiremo nel prossimo paragrafo, nella promozione di reti solidali tra famiglie e di accoglienza familiare nelle sue diverse forme, nella sensibilizzazione della comunità su tali temi, nella mobilitazione, formazione e selezione delle risorse, come anche nelle attività di valutazione, monitoraggio e accompagnamento durante le varie fasi progetti avviati.

Al Settore Servizi sociali di Asp è affidato il Servizio di Pronto intervento sociale (PRIS) per situazioni indifferibili e urgenti, che è attivabile non a richiesta dei cittadini ma solo e unicamente dagli Ospedali, dalle Forze dell'Ordine e da altri servizi pubblici di emergenza.

Asp gestisce, inoltre, il Servizio Risorse Minori che concerne l'accoglienza residenziale e semiresidenziale per minori e madri con bambini. In particolare il servizio è orientato a garantire la massima appropriatezza nell'individuazione delle risorse (comunità, casa famiglia, assistenza educativa domiciliare) e nella collaborazione con i Servizi sociali territoriali dalla presa in carico alla predisposizione dei progetti individuali che riguardano i minori e le loro famiglie. Il servizio, oltre ad avere una finalità di tutela, esplica una funzione di prevenzione del disagio sociale, favorendo la crescita del minore in un ambiente idoneo e favorevole al suo sviluppo psico-fisico.

Ad Asp è affidata anche la gestione degli interventi per i minori non riconosciuti alla nascita, per i minori stranieri non accompagnati e per i minori vittime di tratta e rappresenta il punto di accesso e di interfaccia con Questura, Prefettura e Commissione territoriale per i cittadini richiedenti protezione internazionale. In particolare, gestisce il Servizio di Protezioni Internazionali, rivolto alle persone richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale e umanitaria e coordina il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) a livello metropolitano, assicurando la presa in carico sociale di tutte le persone inserite.

Come approfondiremo più avanti, il Servizio Risorse Minori e il Servizio di Protezioni Internazionali ricoprono un ruolo molto importante nella promozione della vicinanza solidale in supporto ai minori stranieri non accompagnati: Asp è infatti titolare dei 4 progetti di prossimità sviluppati in questi anni per i MSNA, gestiti in stretta collaborazione con altre istituzioni e servizi e con il Terzo settore, in particolare con gli enti gestori dello SPRAR MSNA.

Viste le grandi novità organizzative, sono state messe in atto a livello cittadino molteplici attività per facilitare il raccordo tra i diversi servizi. Durante il tirocinio ho potuto osservare direttamente la situazione molto complessa, ma al contempo dinamica e innovativa. È stato per me molto interessante poter partecipare a questo clima di profondo cambiamento, che per vari aspetti è ancora in atto, che ho potuto comprendere, oltre che attraverso il confronto con le assistenti sociali del servizio di Tutela Minori e la consultazione di documenti interni dell'ente, anche prendendo parte ad alcuni incontri cittadini rivolti agli assistenti sociali dell'Area Tutela e dell'Area Accoglienza.

Da questi incontri sono emersi molti elementi utili e spunti interessanti di riflessione.

Al primo incontro, una plenaria della Tutela Minori, tenutosi il 9 Febbraio 2017, hanno partecipato: gli assistenti sociali, i coordinatori, i responsabili di ciascun territorio, i responsabili rispettivamente dell'Ufficio sviluppo funzioni di accoglienza e tutela minori e dell' Ufficio di Piano e progetti di sviluppo del benessere di comunità, gli operatori e il responsabile dell'Ufficio Tutela. Lo scopo dell'incontro è stato quello di portare i diversi punti di vista degli operatori evidenziando “ombre e luci” a quasi un anno dalla nascita del nuovo servizio specialistico. Il secondo incontro è stato una riunione cittadina rivolta agli operatori dell'area Accoglienza e Tutela Minori congiuntamente, svolta il 19 aprile 2017, nella quale sono stati presentati i principali traguardi raggiunti nel processo di riordino, le criticità e le sfide future, oltre che descritti alcuni progetti di sviluppo di comunità attuati nei diversi territori.

L'impressione generale che ho avuto durante l'esperienza di tirocinio è stata di trovarmi, da un lato, in un contesto innovativo e con molte risorse nel territorio, con un forte impulso al lavoro di comunità e in rete, con un'organizzazione che ha messo in campo nuove risorse e strumenti innovativi per affrontare le nuove sfide della società; dall'altro, in un contesto le cui le trasformazioni organizzative hanno avuto ripercussioni sulla pratica professionale – sul lavoro di comunità agito dagli operatori sociali - in termini di carico di lavoro, di fatica richiesta dal dover rinnovare le procedure di lavoro, di coordinamento e di raccordo tra i diversi servizi.

Come evidenzia anche Anconelli «le geometrie assai variabili che conseguono alle modifiche cui si è accennato hanno inevitabili conseguenze proprio sulla possibilità di “lavorare insieme e di integrarsi” da parte degli operatori e, ancor più di “lavorare insieme” con le molteplici organizzazioni del territorio: non si dimentichi infatti che Bologna vanta un passato e un presente ricco di “storie” di cittadinanza attiva, di esperienze-pilota di lavoro di comunità, di reti cittadine partecipative efficaci⁸».

Queste storie di cittadinanza attiva, queste reti cittadine partecipative e in particolare le esperienze delle risorse accoglienti e le reti di famiglie, si

⁸ Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, op. cit., p. 104.

intrecciano con molteplici attori: quelli istituzionali appena descritti, ma anche associazioni e cooperative del Terzo settore, quali ad esempio gli enti gestori nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, tra cui la Cooperativa Sociale CIDAS, che ha l'importante ruolo di coordinatore tecnico di diversi progetti di vicinanza solidale rivolti a MSNA che andremo ad esaminare, le cui attività ho potuto osservare direttamente durante la recente esperienza lavorativa. Il ruolo di tutti questi attori è fondamentale, in un'ottica di integrazione e sussidiarietà orizzontale nei servizi. Nei prossimi paragrafi rifletterò su questo intreccio, gettando un sguardo su alcune esperienze metropolitane di sensibilizzazione, formazione, accompagnamento delle risorse accoglienti a sostegno di famiglie e minori vulnerabili.

4.2. Sensibilizzazione e formazione delle risorse accoglienti: il Centro per le Famiglie

Asp e Comune di Bologna hanno raccolto e declinato a livello locale la campagna "A braccia aperte"⁹ lanciata nell'autunno 2015 dalla Regione Emilia-Romagna per la sensibilizzazione e la promozione dell'affido e dell'accoglienza familiare.

In continuità con la campagna regionale, il progetto "Bologna a Braccia Aperte: per favorire una Accoglienza diffusa, per relazioni che restano nel tempo"¹⁰ ha messo in atto nel territorio del Comune di Bologna, tra settembre 2016 e settembre 2017, una serie di azioni di sensibilizzazione e diffusione dell'accoglienza in famiglia di bambini e ragazzi. Si è trattato di un intervento integrato tra Servizio Pubblico e realtà del Terzo Settore, in particolare frutto della sintesi delle proposte presentate dall'Associazione Mediatrici Interculturali Sociali e Sanitarie AMISS e dalla Cooperativa Sociale Open Group.

Il progetto comunicativo sperimentale ha voluto dare ulteriore eco all'iniziativa regionale, realizzando alcuni laboratori che hanno coinvolto numerose persone interessate al tema, con l'idea di cercare parole e immagini per raccontare

⁹ Per un approfondimento sulla campagna regionale: http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/campagne-informative/a-braccia-aperte?pk_campaign=abbracciaperte

¹⁰ Per un approfondimento sulla campagna comunale: <http://www.aspbologna.it/campagna-bologna-a-braccia-aperte/servizi-erogati/accoglienza-minori/campagna-bologna-a-braccia-aperte>

l'accoglienza familiare, coinvolgendo i protagonisti di questi percorsi nella costruzione del messaggio da proporre: famiglie accoglienti, genitori e bambini/ragazzi accolti, operatori dei servizi, cittadini e associazioni e cittadini sensibili che si approcciavano per la prima volta a queste tematiche. Attraverso l'ascolto delle voci dei diversi protagonisti nei progetti di affiancamento e affidamento familiare, utilizzando un contesto laboratoriale e metodologie di gruppo attive, sono stati quindi condivisi significati, raccolte esperienze e individuati contenuti mirati per la promozione di questi percorsi.

La campagna è stata strutturata in modo da raggiungere la cittadinanza attraverso variegati linguaggi e dispositivi di comunicazione (dépliant e segnalibri, articoli sulla carta stampata e story telling sui social network, trasmissioni e spot radiofonici, incontri dedicati e convivialità in luoghi di prossimità) al fine di condividere e diffondere nella città i valori della prossimità, dello scambio e della reciprocità. Sono stati realizzati incontri di informazione e sensibilizzazione con associazioni, gruppi, comunità religiose per coinvolgere il maggior numero di persone, anche di età, origini e nazionalità diverse, per favorire poi la migliore esperienza possibile per i bambini, i ragazzi e le famiglie.

Mi sembra interessante sottolineare, nell'ottica della valorizzazione della continuità tra le diverse tipologie di risorse accoglienti, come nell'ambito della campagna "accogliere" venga definito come «dedicare tempo a bambini o ragazzi ed accompagnarli nel loro percorso di crescita personale» e che tale azione si possa «tradurre in diversi modi (affiancamento, affido di bambini anche molto piccoli, accoglienza di minori stranieri non accompagnati) con progetti personalizzati sostenuti in ogni fase da un'equipe multiprofessionale. Possono accogliere persone singole e coppie con o senza figli, che vogliano aprirsi ad una esperienza relazionale di sostegno ma anche di scambio e reciprocità, con un impegno flessibile da valutare in base ai bisogni e alla disponibilità di chi si mette in gioco¹¹».

Il capillare lavoro di sensibilizzazione della campagna ha prodotto i suoi frutti e la risposta dei cittadini è stata notevole. Particolarmente risonante è stato l'impatto

¹¹ <http://www.aspbologna.it/campagna-bologna-a-braccia-aperte/servizi-erogati/accoglienza-minori/campagna-bologna-a-braccia-aperte/bologna-a-braccia-aperte-campagna-di-sensibilizzazione-all-affido>

di un articolo pubblicato sulla Repubblica locale a dicembre 2017¹², nel quale si invitava la cittadinanza a mettere a disposizione dei minori, soprattutto stranieri non accompagnati, anche poco del proprio tempo libero. Molte persone si sono infatti messe in contatto nel periodo immediatamente successivo con il Centro per le famiglie e l'associazione AMISS, facendo riferimento a questo articolo e mostrando particolare curiosità nei confronti di questa tipologia di possibili beneficiari: ai due incontri organizzati informativi (rispettivamente il 19/12/16 e l'11/01/17), aperti alla cittadinanza hanno partecipato complessivamente ben 90 persone che avevano chiesto maggiori informazioni dopo l'uscita dell'articolo. Grazie alle molteplici azioni di progetto, almeno 300 persone hanno ricevuto un'informazione accurata attraverso incontri di gruppo o colloqui individuali¹³. Nel corso della campagna l'equipe del Centro per le famiglie di Asp Città di Bologna ha organizzato 5 corsi in/formativi, per rispondere alla curiosità delle tante persone (single, coppie, famiglie con bambini) interessate all'accoglienza - anche temporanea - di bambini/e o ragazzi, al fine di permettergli di approfondire le tematiche dell'affiancamento familiare, dell'affido e dell'ospitalità di minori stranieri non accompagnati, per potersi preparare all'accoglienza. Le modalità di lavoro, in grandi e piccoli gruppi, hanno previsto la partecipazione attiva e momenti di confronto sia con i professionisti del settore che con chi aveva già vissuto o stava vivendo l'esperienza di accogliere un bambino o un ragazzo. I 5 corsi sono stati articolati in due moduli 3+2: 3 incontri per chi dava la disponibilità a solo all'affiancamento familiare e 5 per chi voleva diventare risorsa affidataria; la maggior parte degli iscritti ha partecipato a tutti gli incontri. Le tematiche affrontate hanno riguardato diverse forme e aspetti dell'accoglienza familiare e dell'affidamento: introduzione al percorso, *continuum* affiancamento/affidamento, soggetti coinvolti nell'accoglienza familiare; affiancamento familiare, bisogni del bambino, importanza dei tutori di resilienza; protezioni internazionali, MSNA e nuclei richiedenti asilo; affidamento familiare, bisogni specifici dei bimbi, conflitto di lealtà, rapporto con la famiglia di origine; affidamento familiare, progetti particolari (MNRN minori non riconosciuti alla nascita – progetto Cicogna) e sostegno nel progetto.

¹²https://bologna.repubblica.it/cronaca/2016/12/03/news/bologna_il_progetto_del_comune_minori_soli_da_adottare_nel_fine_settimana-153318247/?refresh_ce

¹³<http://www.aspbologna.it/campagna-bologna-a-braccia-aperte/servizi-erogati/accoglienza-minori/campagna-bologna-a-braccia-aperte/bologna-a-braccia-aperte>

I diversi moduli sono stati arricchiti dalle testimonianze di diversi attori coinvolti nell'accoglienza, diversi professionisti di Asp e di cooperative enti gestori dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, gruppi e associazioni di famiglie, risorse accoglienti attive che hanno portato la loro esperienza diretta.

In particolare sono stati organizzati, tra febbraio e novembre 2017:

- due corsi tra febbraio e marzo, a ciascuno dei quali hanno partecipato 28 cittadini, in particolare al primo 10 singoli, 7 coppie e un nucleo composto da 4 persone, al secondo 8 singoli e 10 coppie;
- un corso tra aprile e maggio, al quale hanno partecipato 16 cittadini, 6 singoli e 5 coppie;
- un corso tra maggio e giugno, al quale hanno partecipato 35 cittadini, 15 singoli e 10 coppie;
- un corso tra ottobre e novembre, al quale hanno partecipato 15 cittadini, 5 singoli e 5 coppie.

Ai corsi hanno fatto seguito colloqui individuali di conoscenza e valutazione della disponibilità delle risorse, che hanno portato all'attivazione di progetti di vario tipo (circa 40 secondo). Alcune persone hanno invece sospeso la loro disponibilità o sono state orientate su altri territori più vicini alle località di residenza¹⁴.

Nel complesso alcune risorse sono state impegnate, anche mettendo a disposizione poche ore del loro tempo libero, in progetti di sostegno compiti, di volontariato presso comunità educative come Il Piccolo Principe¹⁵, che accoglie minori in difficoltà, su segnalazione dei Servizi Sociali e del Tribunale dei Minori, o in altre comunità in collaborazione con l'Associazione di volontariato Emiliani¹⁶. Diverse risorse volontarie hanno iniziato ad affiancare gli educatori dell'Ex ostello S. Sisto, struttura di transizione abitativa, offrendo la loro disponibilità per aiutare i bambini dei nuclei ospiti, mettendo in campo le proprie competenze e attitudini per andare incontro ai bisogni espressi, svolgendo attività

¹⁴ Questi dati sono stati gentilmente forniti da Stefania Pilastrini del Centro per le famiglie di Bologna.

¹⁵ <http://partecipa.comune.bologna.it/associazione-il-piccolo-principe-onlus>

¹⁶ L'associazione opera attraverso i propri volontari o famiglie volontarie, all'interno di centri da lei gestiti/realizzati, o in qualsiasi altra organizzazione del territorio tra cui i Centri Accoglienza La Rupe, che operi nell'ambito del disagio psico-sociale. Il fine è poter seguire tali persone fino ad un completo reinserimento sociale onde favorire l'uscita da situazioni di difficoltà, nonché l'autodeterminazione e la stima di sé e dare risposta ai bisogni del territorio con particolare attenzione all'accoglienza familiare. L'associazione inoltre collabora con altre associazioni, istituzioni, enti, strutture operanti sul territorio nazionale per la realizzazione di specifiche iniziative aventi le stesse finalità. <http://www.associazionemiliani.org>

di aiuto nei compiti, attività ludiche, laboratori di cucina, piccoli gruppi anche con le mamme, azioni di aiuto per le famiglie che “transitano” in questi servizi, entrando nel servizio e cercando di costruire assieme – volontari e famiglie ospiti - uno “stare” il più piacevole possibile¹⁷.

Questi progetti si collocano in continuità con il lavoro che da anni il Centro per le famiglie svolge, in collaborazione con le associazioni e con altri servizi socio-educativi, impegnandosi per raccogliere l’adesione di cittadini in attività di volontariato a sostegno di minori e famiglie.

Altre risorse si sono formate per diventare adulti accoglienti, cioè per gestire una comunità familiare casa famiglia (ai sensi della Dgr. 1904/2011), altre sono state coinvolte in progetti di affiancamento a famiglie, di affiancamento in comunità mamma-bambino (come La Quercia gestita dalla Cooperativa sociale Open Group¹⁸) e in percorsi sperimentali di affiancamento di minori stranieri non accompagnati all’interno delle comunità (che approfondiremo nel prossimo paragrafo).

Altre risorse formate hanno aderito al Progetto Cicogna, realizzato in stretta collaborazione con la Cooperativa sociale Open Group, nato nel 2004 per dare una risposta al bisogno di accoglienza di bambini molto piccoli, spesso anche neonati, con un’età tra i 0 e i 6 anni, minori non riconosciuti alla nascita o allontanati dalla famiglia d’origine su decreto del Tribunale per i Minorenni per gravi problemi che metterebbero a rischio la loro incolumità psico-fisica. Il bambino, accolto nel nucleo familiare, frequenta quotidianamente la Cicogna, una struttura specializzata paragonabile a un piccolo asilo in cui questi bambini vengono seguiti da un’équipe specializzata, insieme al nucleo accogliente, per tutto il periodo del progetto (che può durare da qualche mese fino a un massimo di due anni, durante il quale, i Servizi Sociali competenti e il Tribunale per i Minorenni valutano se i bambini possono tornare nella propria famiglia d’origine oppure andare in adozione). Il ruolo della famiglia accogliente è fondamentale per garantire al bambino, in un ambiente emotivamente positivo, lo sviluppo di relazioni affettive necessarie per la sua crescita. L’accoglienza è temporanea, ma i legami possono rimanere nel tempo¹⁹.

¹⁷ <http://www.aspbologna.it/notizie-centro-per-le-famiglie/servizi-erogati/servizio-risorse-minori/centro-per-le-famiglie/nuovo-progetto-centro-per-le-famiglie-e-transizione-abitativa>

¹⁸ <http://www.opengroup.eu/la-quercia-nuova-struttura-mamma-bambino>

¹⁹ <http://www.affido.org/progetto-cicogna>

Infine, alcune risorse hanno avviato progetti di accoglienza di nuclei mamma-bambino e di affidamento familiare, part-time e a tempo pieno.

Questo quadro variegato ci rimanda sia la complessità del contesto sociale, dei bisogni delle famiglie e dei minori, che la continuità delle diverse forme di solidarietà che, tenendo conto delle caratteristiche degli attori coinvolti, possono trovare sinergia attraverso il progetto più adeguato di vicinanza solidale.

Dopo la campagna “Bologna a Braccia aperte”, seguendo la logica del *continuum* nelle forme di accoglienza valorizzata dalle *Linee di Indirizzo per l’Affidamento Familiare*, il Centro per le famiglie ha costituito un’equipe unica: l’equipe affido e accoglienza, che ha riunito l’equipe socio sanitaria affido e l’equipe volontariato familiare.

Nel corso del 2018 il Centro per le famiglie ha organizzato tre percorsi formativi/informativi per l’affidamento e l’accoglienza familiare, previsti dalla Direttiva regionale 1904 del 2011 e successive modifiche²⁰. Proseguendo l’esperienza sviluppata nel 2017, ognuno dei percorsi per la formazione delle risorse accoglienti, di preparazione all’affido, accoglienza e solidarietà familiare è stato articolato in 5 incontri, volti a permettere ai partecipanti di conoscere le diverse tipologie di progetti che permettono di sostenere, accogliere bambini/ragazzi e affiancare le loro famiglie. Il gruppo è stato pensato come occasione di confronto e ascolto del racconto di persone che in quel momento stavano facendo esperienza in tali progetti di solidarietà e affidamento familiare.

I tre percorsi hanno avuto un buon livello di adesione e partecipazione: il primo percorso, che si è svolto tra febbraio e marzo, ha visto coinvolte 27 persone di cui 9 coppie e 9 single; al secondo, svolto tra maggio e giugno, hanno partecipato 24 cittadini, 7 coppie e 10 singoli; il terzo percorso, tra ottobre e dicembre, ha coinvolto 28 partecipanti, 9 coppie e 10 singoli.

Al termine del primo dei tre percorsi è stato consegnato un questionario di gradimento dal quale è emerso, tra i vari dati, rispetto alle aspettative relative al corso, un livello di gradimento pari al 100% e la stessa percentuale è stata rilevata anche in merito alle conoscenze acquisite sui temi dell’accoglienza familiare. I partecipanti, riguardo agli aspetti organizzativi e la modalità di svolgimento hanno

²⁰ <http://www.aspbologna.it/notizie-centro-per-le-famiglie/servizi-erogati/accoglienza-minori/centro-per-le-famiglie>

inoltre valutato molto positiva la sintonia tra le conduttrici e a seguire il lavoro di gruppo, la puntualità, l'orario, il clima e il confronto. In particolare la presenza di numerose testimonianze di persone che stavano portando avanti esperienze diverse di accoglienza sono state molto apprezzate come anche l'approfondimento dell'analisi dei bisogni del bambino nel contesto familiare, scolastico e sociale²¹. Anche da questi percorsi sono state diverse le disponibilità raccolte tra i cittadini e le famiglie, e conseguentemente i progetti individuati e avviati (relativamente al più recente sono ancora in corso alcuni colloqui per definire disponibilità e possibili progetti). Alcuni dei partecipanti erano già al momento del corso impegnate in un progetto di affiancamento o affido, altri hanno dato disponibilità come adulti accoglienti all'interno di comunità educative, per affiancamenti e affidi familiari, anche di minori stranieri non accompagnanti: sono quindi stati avviati percorsi di conoscenza in seguito ai quali sono stati avviati diversi progetti di affido part-time e a tempo pieno, di affiancamento familiare, affiancamento mamma-bambino, affiancamento come adulto accogliente. Anche in questo caso i progetti sono stati attuati in collaborazione con altri servizi (con l'area Tutela Minori e l'area Accoglienza, con il Servizio di Transizione Abitativa) e con il Terzo settore: con Open Group, per il già citato progetto Cicogna al quale ci sono state nuove adesioni, con l'Associazione MondoDonna Onlus²² e con L'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII²³. Una coppia è stata inviata al progetto di accoglienza Vesta (che esamineremo nel prossimo paragrafo).

Anche in questo caso la rete degli attori è fitta e le forme di accoglienza sono differenziate, in base alle esigenze e caratteristiche delle diverse persone coinvolte e integrate nei più ampi progetti in cui le famiglie e i minori sono coinvolti, in collaborazione con i diversi servizi.

4.3. Progetti di vicinanza solidale con i minori stranieri non accompagnati

Come emerso nel precedente paragrafo, sono stati molti i cittadini di Bologna che hanno mostrato interesse, prima, e dato disponibilità, dopo, per progetti di

²¹ I risultati dei questionari sono disponibili sul sito di ASP al link <http://www.aspbologna.it/notizie-centro-per-le-famiglie/servizi-erogati/servizio-risorse-minori/centro-per-le-famiglie/esiti-corso-di-formazione-affido-accoglienza-febbraio-marzo-2018>

²² <http://www.mondodonna-onlus.it>

²³ https://www.apg23.org/it/la_comunita_papa_giovanni_xxiii

accoglienza e affiancamento dedicati a minori stranieri non accompagnati. Sicuramente la presenza numerosa, soprattutto negli anni passati, di MSNA è stata uno dei fattori che ha contribuito a stimolare questo interesse; vediamo quindi brevemente alcuni dati.

Attualmente, dopo anni di forte incremento della migrazione minorile in Italia, nell'ultimo anno stiamo assistendo, per effetto delle politiche sempre più restrittive degli ultimi anni cui abbiamo fatto riferimento nel secondo capitolo, anche in Emilia-Romagna, ad una diminuzione delle presenze dei minori stranieri non accompagnati. Dai dati più recenti, forniti dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, i minori presenti e censiti nella regione sono passati da 1.081 del dicembre 2016 a 861 del giugno 2018; in termini percentuali, l'Emilia-Romagna rappresenta la quarta regione per accoglienza con quasi il 7,0% rispetto al dato nazionale (13.151, al 30 giugno 2018)²⁴.

In provincia di Bologna, per i MSNA sono oggi 350 i posti SPRAR finanziati, 52 quelli FAMI²⁵; in particolare, nell'area metropolitana di Bologna: ci sono 50 posti attivi distribuiti in 4 HUB MSNA (progetto FAMI) nelle quali si è passati da 453 ingressi, da marzo a dicembre 2017, a 152 ingressi nel 2018, di cui 128 sono stati trasferiti nello stesso periodo in strutture di seconda accoglienza SPRAR MSNA o FAMI SAMB; nelle strutture di pronta accoglienza gli ingressi sono passati da 422 nel 2017 a 88 nel 2018; nello SPRAR MSNA sono oggi attivi 160 posti (distribuiti in 18 strutture) di cui 30 nel progetto di accoglienza in famiglia VESTA (che descriveremo più avanti), nei quali sono stati registrati 119 ingressi sia nel 2017 che nel 2018; 52 posti sono attivi in 8 strutture del progetto di seconda accoglienza FAMI SAMB, nelle quali sono stati registrati 60 ingressi nel 2017 e 43 nel 2018; infine al 31/12/2018 erano 44 i MSNA presenti nelle strutture di accoglienza minori (comunità educative). Le nazionalità maggiormente rappresentate, sono quella albanese e quella gambiana, la maggior parte dei minori è di sesso maschile e ha un'età di 16 e 17 anni²⁶.

In analogia con i dati nazionali e regionali, i dati confermano quindi un calo, dopo il consistente incremento degli anni passati, nelle presenze di minori stranieri nel corso del 2017 e 2018 anche nell'area metropolitana di Bologna.

²⁴ https://www.assemblea.emr.it/garanti/notizie/i-tutori-volontari-incontrano-la-garante-infanzia/copy_of_COMUNICAZIONEGARANTEPRESIDENTETMprot.pdf/at_download/file/COMUNICAZIONE%20GARANTE%20-%20PRESIDENTE%20TM%20-%20prot.pdf

²⁵ https://www.sprar.it/progetti-territoriali?_sft_provincia=bologna

²⁶ Per una lettura più approfondita dei dati si rimanda al link <https://www.bolognacares.it/dati/>

Il Comune di Bologna, intercettando e sviluppando la disponibilità di molti cittadini a partecipare attivamente alla costruzione di un modello di accoglienza e integrazione partecipato e solidale, ha promosso negli ultimi anni, attraverso progettualità distinte ma convergenti, diverse forme di accoglienza e affiancamento a minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio.

Le forme individuate sono quattro: l'affiancamento nelle strutture di accoglienza, l'affidamento familiare, l'accoglienza in famiglia dei neomaggiorienni e la tutela volontaria.

Pur nelle peculiarità dei diversi progetti e delle diverse forme di solidarietà, è evidente la condivisione di obiettivi e strategie e l'intreccio di attori tra i quattro progetti.

A partire dal 2018 si è scelto di facilitare questa convergenza attraverso la creazione di un'equipe di vicinanza solida, alla quale partecipano operatori di Asp, in particolare del Servizio Risorse Minori e del Servizio Protezioni Internazionali, e la Cooperativa CIDAS, uno degli enti gestori dello SPRAR, coordinatore tecnico dei progetti di prossimità, che ha partecipato anche alle fasi di progettazione. Tale equipe multi-professionale e *multi-stakeholder*, mira a integrare le attività svolte dai diversi attori nelle diverse fasi dei progetti: raccolta delle candidature, selezione, formazione, abbinamento, monitoraggio e accompagnamento delle risorse. Quella che sembra delinearsi è la creazione di un percorso sempre più coerente, che possa raccogliere le diverse forme di solidarietà, mantenendone al contempo le peculiarità e orientando al meglio le diverse risorse disponibili tra i diversi progetti, ad esempio tenendo conto delle specifiche caratteristiche in termini di motivazione, competenze, risorse e disponibilità di tempo.

Un esempio concreto di tale convergenza, ci viene dato dai corsi di formazione per le diverse tipologie di progetto: le formazioni organizzate, rispettivamente nella primavera e nell'autunno del 2018, hanno infatti coinvolto e formato cittadini interessati alle diverse forme di accoglienza e affiancamento dei MSNA.

Esaminiamo a questo punto più da vicino le attività messe in atto nel territorio, congiuntamente da istituzioni e Terzo settore, per promuovere queste forme di solidarietà e partecipazione attiva dei cittadini nella protezione, nel sostegno,

nell'accoglienza, nell'integrazione di questi bambini e ragazzi che vivono una situazione di vulnerabilità.

Il progetto di affiancamento a minori stranieri non accompagnati accolti in comunità, è stato promosso da Comune di Bologna e da Asp Città di Bologna in collaborazione con gli enti gestori delle strutture di accoglienza del sistema SPRAR del territorio a partire dal 2017. Durante il primo anno di vita (ovvero fra giugno 2017 e giugno 2018) il progetto è stato incentrato su quattordici persone che hanno affiancato minori stranieri non accompagnati inseriti in comunità, creando con loro dei legami significativi.

Il progetto coinvolge cittadini (single, coppie, con o senza figli), desiderosi di sperimentare forme di vicinanza solidale a minori stranieri non accompagnati accolti in comunità di seconda accoglienza, mettendo a disposizione alcune ore del proprio tempo. L'obiettivo del progetto è quello di offrire ai minori stranieri non accompagnati occasioni che favoriscano il processo di integrazione, di conoscenza del territorio e la costruzione di relazioni significative.

Dopo un breve percorso di formazione e un colloquio di conoscenza e di definizione della propria disponibilità, il cittadino viene abbinato ad una comunità d'accoglienza. Gli operatori di Asp e della struttura accompagnano i cittadini nella conoscenza della comunità e dei ragazzi e nell'individuazione di attività da proporre. Nel corso del tempo, possono nascere spontaneamente relazioni di maggiore vicinanza con alcuni minori che possono essere seguiti, individualmente o in piccoli gruppi, dal cittadino impegnato nel progetto di affiancamento, in particolare nel tempo libero. Le persone che partecipano al progetto di affiancamento si incontrano periodicamente, con la presenza degli operatori, per condividere le proprie esperienze, sostenersi e stimolarsi reciprocamente, formarsi su temi di particolare interesse. L'esperienza ha trovato quindi una efficace sinergia tra i professionisti delle cooperative e di Asp Città di Bologna.

Ad oggi sono undici le risorse affiancanti attive e tre quelle in attivazione, con comunità non ancora assegnate.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare dei MSNA, nel secondo capitolo abbiamo fatto riferimento a come la l. 47/17 sembri implicitamente riconoscere i benefici psico-fisici per il minore straniero derivanti dal vivere in un contesto familiare piuttosto che in una comunità, quando all'art. 7 tratta dell'affidamento familiare dei MSNA. Tale istituto va, secondo la norma, promosso da parte degli

Enti locali in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza. Come abbiamo già evidenziato la norma non risolve però la questione relativa alle risorse necessarie per poter concretamente procedere in tal senso: occorre infatti che i servizi territoriali possano dedicare tempo ed energie sia alla costruzione di basi sociali e culturali che promuovano tale istituto, che all'esame delle coppie aspiranti all'affidamento, alla loro formazione e sostegno.

A difficoltà di tipo organizzativo, si aggiungono considerazioni legate alle peculiari caratteristiche dei MSNA: l'età anagrafica elevata, in quanto nella maggior parte dei casi i minori accolti hanno già 16 e 17 anni, che rende più complesso il possibile inserimento in un contesto familiare e comunque riduce i tempi a disposizione dei servizi per riuscire a farlo; differenze culturali; possibili vulnerabilità psicologiche, legate al vissuto spesso traumatico nel paese di origine e nel viaggio, e alla separazione dal contesto sociale e familiare.

Considerate tali difficoltà, non stupisce allora che questa sia la forma di accoglienza che si sia meno concretizzata nel territorio di Bologna, rispetto alle altre che stiamo esaminando: nel 2018 è stato avviato soltanto un affidamento, extra-familiare, di MSNA.

Tale forma di accoglienza si pone comunque in continuità con altre forme di accoglienza in famiglia che stanno avendo maggiore diffusione, il che fa sperare che possa essere sviluppata in futuro e che la convergenza con altre forme progettuali possa essere una via per poter promuovere più efficacemente l'affidamento.

Sono diverse, infatti, a livello internazionale, nazionale e locale, le esperienze di accoglienza in casa di rifugiati adulti come quella promossa da Caritas anche nel territorio bolognese²⁷.

In continuità con tali esperienze, a Bologna nasce nell'aprile del 2016 il progetto Vesta, nome che evoca quello della dea dei Romani e dei Latini, cui era strettamente associato il culto del focolare domestico e pubblico, sviluppato e coordinato in collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni, le Prefetture, il Ministero dell'Interno e con le realtà del Terzo Settore.

Il progetto è concepito per integrarsi all'interno del sistema italiano di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e mira a coinvolgere principalmente

²⁷ Tra questi a titolo di esempio, <https://refugees-welcome.it> o <https://www.caritasbologna.it/pro-tetto-rifugiato-a-casa>

rifugiati neomaggiorenni (tra i 18 anni e i 18 anni e sei mesi), una categoria particolarmente fragile perché esce da progetti protetti per minori e si trova ad affrontare la vita adulta lontano dalla propria famiglia.

Vesta è un servizio per le famiglie e i cittadini attraverso cui questi possono attivarsi in prima persona, accogliendo neomaggiorenni titolari di protezione internazionale o umanitaria nelle proprie case, in una maniera strutturata e monitorata. Si tratta di neomaggiorenni che hanno già trascorso una prima fase del percorso di integrazione in strutture territoriali, monitorati per età e necessità, che hanno dimostrato di poter proseguire il progetto in un contesto familiare; questa valutazione viene effettuata a garanzia sia dei beneficiari che delle risorse accoglienti.

La Cooperativa Sociale CIDAS, in quanto coordinatore tecnico del progetto, si fa carico degli aspetti burocratici, amministrativi e legali dell'accoglienza e mette a disposizione l'esperienza decennale di un'equipe di professionisti - operatori e case manager, assistenti sociali, psicologi e avvocati - in grado di affiancare gli ospitanti in tutte le tappe del percorso e di rispondere alle loro esigenze. La cooperativa è infatti impegnata da oltre dieci anni in Emilia-Romagna nell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, adulti e minori; come gli altri enti gestori, lavora per sviluppare l'autonomia dei richiedenti asilo, garantendo la sicurezza delle comunità che li accolgono.

Il progetto Vesta vuole offrire ai Comuni e ai cittadini una nuova opportunità, qualificata e strutturata sul contesto italiano, per costruire comunità sempre più integrate, innovative e sicure.

Si tratta quindi uno strumento aggiuntivo e complementare all'interno del sistema nazionale dello SPRAR, un'ulteriore opportunità di accoglienza per i Comuni, con l'obiettivo di diversificare le possibilità che gli enti locali possono attivare per integrare sul proprio territorio le persone titolari di protezione internazionale o umanitaria. Ad oggi a Bologna sono 30 i posti riservati a tale tipologia di accoglienza.

Un importante obiettivo del progetto Vesta è quello di offrire ai cittadini l'opportunità di contribuire allo sviluppo di un nuovo modello di integrazione. La migrazione di persone richiedenti protezione internazionale è infatti un fenomeno sociale che, in forme diverse, coinvolge tutti. Il progetto rappresenta allora un importante contributo per l'integrazione, in cui le famiglie e il singolo cittadino, si

possono attivare in prima persona: aprire le proprie case significa, infatti, aprire ai giovani migranti accolti il proprio sistema relazionale, favorendone così l'inclusione e l'integrazione nella comunità locale.

Il progetto ha inoltre la volontà di creare una comunità fra le persone coinvolte nell'accoglienza, attraverso attività ricreative, culturali e sportive, e tutte quelle azioni che possono generare legami e promuovere pratiche sostenibili e di *advocacy*. A tale scopo la piattaforma on line del progetto²⁸ (attraverso cui è possibile candidarsi oltre a trovare informazioni e racconti di esperienze dirette) mette in connessione tutte le persone che prendono parte al progetto attraverso una *community online*. Più in generale il progetto Vesta ha quindi l'obiettivo di favorire il rafforzamento dei legami comunitari e solidaristici, di promuovere una comunità solidale e il benessere e i diritti di tutti i cittadini ad essa appartenenti.

In più di due anni dalla nascita del progetto, la risposta dei cittadini e delle famiglie del territorio bolognese è stata positiva: grazie alla loro disponibilità a mettersi in gioco 29 ragazzi rifugiati hanno vissuto quest'esperienza unica. Il loro esempio ha permesso di estendere Vesta anche alla provincia di Ferrara, dove si è appena concluso il primo corso di formazione e a breve inizieranno le accoglienze. Ad oggi nel territorio di Bologna sono attive 4 accoglienze²⁹.

Veniamo all'ultima forma di sostegno: come abbiamo accennato nel secondo capitolo, l'Emilia-Romagna è tra le regioni in cui la nomina dei tutori volontari era una prassi consolidata già prima che l'Art. 11 della l. 47/17 istituisse un elenco dei tutori volontari, facendo diventare le prassi sviluppate in alcuni territori un'ipotesi ordinaria da promuovere a livello nazionale.

Secondo i dati diffusi dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza³⁰, il numero complessivo di aspiranti tutori volontari al 30 settembre 2018 era di 335, di cui 40 (11,9%) formati nel biennio 2013-2014. In relazione all'andamento delle domande accolte dall'Ufficio della Garante, sono 181 (54,0%) quelle presentate nel periodo tra settembre e dicembre 2017 e 114 (34,0%) presentate nel periodo tra gennaio e settembre 2018.

²⁸ <http://www.progettovesta.com>

²⁹ Questi dati sono stati gentilmente forniti da Marina Misaghi Nejad, referente di CIDAS per il progetto Vesta.

³⁰ https://www.assemblea.emr.it/garanti/notizie/i-tutori-volontari-incontrano-la-garante-infanzia/copy_of_COMUNICAZIONEGARANTEPRESIDENTETMprot.pdf/at_download/file/COMUNICAZIONE%20GARANTE%20-%20PRESIDENTE%20TM%20-%20prot.pdf

Le caratteristiche principali degli aspiranti tutori volontari sono: prevalenza di aspiranti tutrici (femmine al 73,0%; maschi al 27,0%); quasi il 15,0% di aspiranti ha dai 25 ai 35 anni d'età, il 43,0% del totale ha comunque meno di 45 anni e il 49,4% ha tra 46 e 65 anni; per quanto riguarda il titolo di studio, il 62,7% dei candidati è in possesso di laurea e oltre il 92,0% conosce almeno una lingua straniera; infine a livello curricolare, nel 53,0% delle domande è indicato il possesso di particolari capacità personali e professionali utili allo svolgimento della funzione di tutore volontario conseguite attraverso formazioni specifiche, il 90,6% ha dichiarato di aver svolto esperienze di assistenza e di accompagnamento dei minori stranieri all'interno di associazioni di volontariato o culturali, agenzie educative (scuole e centri di aggregazione giovanile), ambiti professionali qualificati (professioni forensi, socio-sanitarie, psicologiche).

A novembre 2018, 143 candidati avevano portato a termine l'intera procedura di formazione con un minimo di presenza delle ore di lezione (80%) e ad avevano prestato il proprio consenso nel corso di colloqui individuali. Di questi, 86 nominativi sono stati trasmessi tra il 2 marzo 2018 e il 29 ottobre 2018 – dall'Ufficio della Garante al Tribunale per i Minorenni di Bologna per l'iscrizione nell'Elenco dei tutori volontari istituito presso la sede del medesimo Tribunale; mentre 57 erano a novembre prossimi alla trasmissione al Tribunale, poiché in attesa di completare l'accertamento dei requisiti richiesti (Casellario giudiziale et al.).

Le caratteristiche degli aspiranti tutori evidenziate, in particolare quelle curricolari, appaiono strettamente legate al profilo dei tutori volontari che, come abbiamo visto nel secondo capitolo, dovranno rappresentare una nuova idea di tutela, non più vista solo dal punto di vista legale ma come “espressione di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva” inserita e sostenuta dalla comunità e dalle reti sociali. Il tutore volontario viene infatti chiamato a svolgere alcune specifiche funzioni, con motivazione e sensibilità, orientato dal principio dell'interesse superiore del minore. L'obiettivo principale di questo istituto è quello di stimolare il coinvolgimento della comunità nella protezione e tutela dei MSNA, attraverso l'instaurazione di una relazione significativa tra il tutore e il giovane adulto che possa offrire a quest'ultimo sostegno e maggiori possibilità di integrazione, orientandolo nelle scelte di vita, nella realizzazione di un impegno di

studio, di lavoro e di interessi personali, individuati in collaborazione con gli operatori sociosanitari di riferimento.

Richiamando in un certo senso quel diritto fondamentale di ogni bambino a vivere con la propria famiglia e a mantenere i legami familiari, che sembrerebbe per definizione negato ai MSNA, viene quindi riconosciuta, attraverso questo istituto, l'importanza che il minore instauri relazioni significative con adulti, cittadini del territorio, nel suo percorso verso l'età adulta e l'autonomia.

Per quanto riguarda in particolare il territorio di Bologna³¹ sono state più di 100 le persone che si sono candidate e hanno dimostrato interesse verso l'istituto della tutela volontaria

Vediamo nel dettaglio alcuni dati: le persone che si sono formate nelle passate edizioni e risultavano a gennaio 2019 iscritte nell'elenco dei tutori volontari istituito presso il Tribunale per i Minorenni della Regione sono 12, mentre altre 53, formate nella prima edizione del corso post-Zampa, a gennaio 2019 erano iscritte nell'elenco dei tutori volontari istituito presso il Tribunale per i Minorenni della Regione (per un totale di iscritti in elenco di 65 persone); a gennaio 2019 erano 10 le tutele volontarie già concluse in occasione delle passate edizioni.

Secondo gli ultimi dati, aggiornati a inizio febbraio 2019, sono state in tutto 37 le proposte inviate post-zampa al Giudice Tutelare o al Tribunale per i Minorenni, a seconda del caso³², da parte dell'équipe vicinanza solidale, mentre 20 sono le tutele deferite ad oggi attive.

Mi sembra interessante sottolineare come in alcuni casi i giovani abbiano compiuto la maggiore età poco dopo la nomina del tutore o, in altri, il compimento della maggiore età sia arrivato addirittura prima, rendendo di fatto impossibile la nomina dei tutori. Ciò si lega alle caratteristiche anagrafiche dei MSNA in accoglienza che, come evidenziato, hanno molto spesso 17 anni, il che richiede di comprimere il più possibile i tempi delle procedure necessarie alla nomina del tutore volontario. Questo dato non va però, a mio avviso, ad intaccare il valore dell'esperienza, la cui essenza risiede nella relazione instaurata tra il giovane e l'aspirante tutore, avviata a partire dall'abbinamento, in attesa della nomina

³¹ I dati relativi al Comune di Bologna sono stati gentilmente forniti da Michele Dolcetti, referente di CIDAS per il progetto tutori volontari.

³² Come spiegato nel secondo capitolo, a partire per tutte le tutele aperte dopo il 3 marzo 2018 la competenza per il provvedimento di nomina del tutore e per gli altri provvedimenti relativi alla tutela dei MSNA, è attribuita non più al giudice tutelare, ma al tribunale per i minorenni.

ufficiale: questa relazione è centrale e la speranza è che possa durare nel tempo e accompagnare i giovani adulti, ben oltre il compimento della maggiore età.

Per quanto riguarda i percorsi formativi per le risorse, le *Linee Guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari*, realizzate per facilitare l'attuazione dell'Art. 11 della legge 47/2017, definiscono, come già accennato nel secondo capitolo, i requisiti e le procedure di selezione dei tutori volontari nelle sue diverse fasi: selezione, formazione, iscrizione. In particolare, vengono richiesti percorsi di formazione continua, che prevedono la frequenza di un corso da 30 ore suddivise in tre moduli formativi (fenomenologico, giuridico e psico-socio-sanitario) e sono volti a verificare l'adeguatezza delle conoscenze e competenze degli aspiranti tutori volontari necessarie all'esercizio del delicato e importantissimo ruolo di tutela.

Il Comune di Bologna, il Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza e Asp Città di Bologna, in collaborazione con la Cooperativa sociale CIDAS, hanno promosso e organizzato diversi percorsi di formazione - tra aprile e giugno 2015, tra maggio e ottobre 2016 e due percorsi nel 2018, uno tra maggio e giugno e un secondo tra novembre e dicembre - dando seguito al riscontro molto positivo dell'iniziativa tra i cittadini.

I principali argomenti trattati nei percorsi formativi, da relatori esperti del settore e rappresentanti delle principali istituzioni coinvolte nei percorsi di presa in carico sociale dei minori, hanno riguardano gli aspetti formali della tutela legale del minore, la rete dei servizi, gli attori del territorio, il sostegno psicologico. I percorsi si sono inoltre avvalsi della partecipazione di tutori volontari già attivi sul territorio bolognese e di attività laboratoriali. In seguito ai percorsi di sensibilizzazione e formazione di gruppo, sono stati effettuati colloqui individuali per una conoscenza più profonda con i singoli volontari e per l'acquisizione delle disponibilità. La formazione continua prevede, inoltre, un monitoraggio dei percorsi avviati: in primavera verrà avviato il quarto gruppo di monitoraggio, che si terrà parallelamente agli altri tre ad oggi attivi. Questi gruppi stimolano il confronto tra i tutori volontari e, anche in questo caso, favoriscono inoltre il crearsi di una comunità di cittadini che possa attivarsi a protezione e sostegno dei diritti MNSA.

Come abbiamo accennato all'inizio del paragrafo i diversi progetti, da un lato, restano distinti e differenziati, dall'altro, presentano molti aspetti comuni, soprattutto per quanto riguarda le conoscenze e le competenze necessarie a sviluppare al meglio i percorsi di accompagnamento dei minori verso l'autonomia e quindi gli argomenti trattati nelle formazioni per facilitarne l'acquisizione.

Secondo questa logica, ai corsi formativi organizzati nel 2018, tra aprile e maggio il primo, tra ottobre e novembre il secondo, hanno partecipato singoli cittadini e famiglie interessati a sia all'affidamento e l'accoglienza Vesta, che all'affiancamento dei MSNA nelle comunità di accoglienza; in alcuni dei moduli formativi sono stati inoltre coinvolti i cittadini aspiranti tutori, il cui percorso ha, come abbiamo visto, delle specificità indicate dal Garante.

Negli anni passati le formazioni per i diversi ambiti progettuali erano state invece organizzate in maniera disgiunta: come abbiamo visto nel precedente paragrafo, le prime risorse coinvolte nel progetto di affiancamento ai minori accolti in comunità sono state formate durante i corsi organizzati da Asp nel 2017 nell'ambito della campagna "Bologna a braccia aperte"; parallelamente i primi percorsi di formazione rivolti alle famiglie interessate all'accoglienza in famiglia Vesta, sono stati organizzati a partire da luglio 2016 (coinvolgendo 19 famiglie bolognesi), tra settembre e novembre dello stesso anno (16 famiglie), tra febbraio e aprile 2017 (13 nuovi cittadini e nuclei familiari).

Nel 2018 questi percorsi formativi sono stati unificati: sei famiglie hanno partecipato al corso che si è tenuto tra aprile e maggio, mentre in 10 famiglie hanno preso parte al corso svolto tra ottobre e novembre. L'obiettivo dei due corsi organizzati, quindi, in un'ottica di continuità delle diverse forme di solidarietà, è stato di fornire le nozioni principali di natura tecnico-legale, conoscere la rete dei servizi sociali e socio-sanitari di Bologna e provincia, e approfondire motivazioni e aspettative della propria scelta di partecipare alle misure di prossimità rivolte a minori stranieri non accompagnati e a giovani adulti titolari di protezione internazionale e umanitaria: l'affidamento, l'affiancamento familiare e l'accoglienza in famiglia Vesta. La formazione si è configurata anche come percorso di formazione all'affido familiare di minori stranieri non accompagnati, istituto che si vorrebbe implementare. La formazione è stata condotta da responsabili e operatori del Comune di Bologna, di ASP Città di Bologna, dell'Azienda USL di Bologna, così come da referenti ed esperti del Progetto

Vesta di Cooperativa sociale CIDAS e degli altri gestori SPRAR, da personale dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR-UNHCR) con i quali i partecipanti hanno potuto confrontarsi per approfondire i vari ambiti trattati.

In particolare ai partecipanti sono state descritte le diverse forme di vicinanza solidale a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, con particolare attenzione alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati ed è stato presentato il Sistema di Accoglienza della Città metropolitana di Bologna a favore di richiedenti asilo e rifugiati adulti e minori.

Durante i percorsi è stato fornito un inquadramento fenomenologico dell'immigrazione, sono stati illustrati il quadro normativo di riferimento relativo alla tutela legale e volontaria dei minori stranieri non accompagnati e la normativa di riferimento per le forme di protezione internazionale e umanitaria e la procedura di richiesta asilo.

I percorsi hanno inoltre permesso ai partecipanti di approfondire aspetti psicologici, culturali ed emotivi dell'essere cittadini accoglienti, con particolare riferimento agli aspetti transculturali della relazione con l'altro. Sono state illustrate le diverse componenti del progetto per l'autonomia e l'inclusione sociale che i minori intraprendono e le risorse per sostenerli: i servizi territoriali in materia di ricerca attiva del lavoro; il progetto educativo, i servizi di orientamento e formazione professionale; le progettualità individuali e le azioni di integrazione sul territorio.

Molta importanza è stata data, durante i percorsi formativi, al dialogo e al confronto con gli esperti ma anche con alcune risorse già impegnate in progetti di vicinanza solidale e con alcuni ragazzi coinvolti, che hanno portato la loro diretta testimonianza di esperienze di affidamento, affiancamento e accoglienza in famiglia.

Oltre ad essere condivise nozioni di natura tecnico-legale, conoscenze sui servizi del territorio e su aspetti emotivi e psicologici, informazioni pratiche - sul patto di accoglienza, sugli adempimenti burocratici necessari per l'avvio del percorso di accoglienza, sulla piattaforma Vesta e sugli strumenti di condivisione social - sono state stimulate la condivisione e il confronto tra i partecipanti sul percorso formativo e sull'attivazione dell'accoglienza in famiglia, nell'ottica di coinvolgere

le risorse anche nello sviluppo del processo di mobilitazione, secondo un'ottica generativa e partecipativa dei servizi.

4.4. Alcune riflessioni sull'esperienza

Avviandomi verso le riflessioni conclusive su questo lavoro, vorrei sottolineare alcuni elementi, secondo me rilevanti, emersi dall'osservazione e dall'analisi dell'esperienza del territorio metropolitano di Bologna.

Innanzitutto, con la significativa adesione alle diverse iniziative, la cittadinanza ha mostrato di essere curiosa e motivata a partecipare a progetti solidali, in un contesto in cui è storicamente ricco il tessuto di associazioni e realtà attive sul territorio: molte delle risorse coinvolte avevano già precedenti esperienze nell'ambito dell'accoglienza, del volontariato, del lavoro socio-educativo o dell'attivismo. Altri cittadini, invece, sono stati raggiunti e intercettati attraverso variegati linguaggi e dispositivi di comunicazione, dépliant e segnalibri, articoli sulla carta stampata e story telling sui social network, piattaforme web, trasmissioni e spot radiofonici, incontri dedicati e convivialità in luoghi di prossimità. Questo consistente lavoro di comunicazione, frutto dell'intreccio e della collaborazione di diversi attori (del terzo settore) che hanno agito in sinergia con il Comune di Bologna, ha saputo porre al centro e valorizzare un elemento secondo me cruciale: l'esperienza diretta, delle risorse accoglienti, dei cittadini.

Le risorse accoglienti, ma anche i giovani e le famiglie coinvolti, condividono la loro esperienza con le proprie reti familiari e sociali, con altri cittadini nei percorsi formativi, nelle iniziative di sensibilizzazione, nelle trasmissioni radiofoniche, sulle piattaforme e sui social, moltiplicando così il potenziale generativo dei processi innescati dai singoli progetti. Sono diverse le possibilità per raccogliere e raccontare esperienze di accoglienza, di cittadinanza attiva, storie di integrazione e di umanità, storie di comunità che si sentono tali ed agiscono come tali, prendendosi cura dei più giovani e dei più vulnerabili. Penso, a titolo di esempio, al sito Bologna Cares che raccoglie storie dello SPRAR metropolitano, a Radio Città del Capo, alla piattaforma del progetto Vesta che crea una *community* dei cittadini impegnanti nell'accoglienza.

Ma penso anche ai gruppi di monitoraggio in cui le risorse accoglienti si incontrano, si conoscono, si uniscono per promuovere i diritti dei bambini e dei giovani che hanno imparato a conoscere, diventando la loro voce e dando loro voce, per attivarsi contro leggi e politiche che li discriminano ed escludono. Sarebbe molto interessante, a mio avviso, studiare maggiormente questo aspetto, ovvero il ruolo di *advocacy* svolto dalle comunità, sia locali che virtuali, di risorse accoglienti³³.

Un ultimo aspetto, più volte sottolineato a livello generale che ritroviamo nell'esperienza locale, riguarda l'organizzazione delle attività descritte, nelle quali l'"accoglienza" è concepita come un cappello di svariate forme di solidarietà e accompagnamento di famiglie e minori: possono accogliere cittadini singoli, coppie con o senza figli, dedicando il tempo che possono e traducendo la loro disponibilità in diversi modi.

Credo sia molto importante evidenziare l'importanza della capacità, da parte degli attori "esperti" del territorio impegnati nella promozione di reti solidali, di adattarsi in maniera flessibile ai bisogni, alle caratteristiche, alle risorse dei cittadini che vogliono partecipare attivamente alla creazione di una società più inclusiva ed equa. Infatti, soltanto creando un percorso coerente, integrato e partecipato di valorizzazione delle risorse comunitarie, nonostante le difficoltà e la fatica che ciò comporta, i servizi possono riuscire a evitare eccessive rigidità e standardizzazioni e quindi a mobilitare, senza dispersioni, preziose risorse per le famiglie e i minori, per i servizi e le associazioni, per la comunità nel suo insieme. Possiamo dire che l'esperienza qui descritta evidenzia come il territorio abbia colto questa sfida.

³³ A titolo di esempio qui si può leggere un comunicato stampa delle famiglie accoglienti di Bologna contro il decreto 113/2018 <http://cidisonlus.org/famiglie-accoglienti-bologna-dovrete-espellere-anche-noi/>

Conclusioni

L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà; se ce n'è uno, è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e apprendimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio¹.

Il coinvolgimento attivo, la responsabilizzazione e la valorizzazione delle famiglie e delle risorse comunitarie sono temi centrali nel sistema di welfare ridisegnato dalle grandi trasformazioni economiche, sociali e culturali della nostra epoca, a partire dalle indicazioni contenute nella legge 328/2000 e poi, a cascata, da quelle contenute nelle norme regionali e degli enti locali.

Per poter analizzare l'esperienza di valorizzazione delle risorse accoglienti, nell'ambito del sostegno alle famiglie e ai minori, nel territorio metropolitano di Bologna, è stato innanzitutto necessario comprendere questa trasformazione. Il processo di riordino e riorganizzazione dei servizi territoriali del comune si inserisce, infatti, in questo più ampio rinnovamento del sistema di welfare nella direzione di sviluppare un welfare mix, locale, partecipativo, comunitario. La riorganizzazione dei servizi è orientata allo sviluppo di comunità, attraverso l'investendo e il potenziamento dell'area Accoglienza, sulla scia di esperienze di lavoro di comunità già in essere nel territorio.

Questa trasformazione è parte di un processo di trasformazione, iniziato ancor prima della legge 328/2000, di popolamento del welfare e integrazione dei diversi attori nell'ottica di promuovere una sussidiarietà orizzontale. Lavorare insieme e integrarsi nel lavoro sociale è difficile ma necessario.

Il territorio di Bologna è particolarmente ricco di storie di cittadinanza attiva, di reti di famiglie, di associazioni, di cooperative che collaborano a livello di

¹ Calvino I, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino, 1972.

quartiere e cittadino. Nell'esaminare l'esperienza bolognese ho quindi voluto sottolineare questo importante intreccio: soprattutto in periodi di grandi trasformazioni organizzative, occorre particolare cura da parte dei servizi per non rischiare di recidere fili e reti fatte di persone e di relazioni, sapientemente intrecciati nel tempo. L'innovazione sociale deve sapersi porre anche in continuità con l'eredità della comunità.

Attraverso l'analisi di documenti e materiali online, l'esperienza professionale diretta e il confronto con diversi operatori coinvolti, ho approfondito alcune azioni messe in campo nel territorio per promuovere e accompagnare la partecipazione dei cittadini nel sostegno alle famiglie e ai minori vulnerabili, in special modo ai minori stranieri non accompagnati.

In particolare ho analizzato la campagna di sensibilizzazione, attraverso nuovi e vecchi linguaggi, promossa dal Centro per le famiglie di Asp Città di Bologna in collaborazione con le associazioni e il terzo settore: la risposta della cittadinanza è risultata positiva, sono stati molti i cittadini formati ad accogliere e affiancare famiglie e minori in diverse modalità, in base alle motivazioni e disponibilità dei cittadini e alle diverse situazioni familiari; grazie all'azione integrata di diversi attori è stato possibile attivare progetti di affiancamento familiare, di affiancamento di minori o nuclei accolti in comunità e strutture di transizione abitative, di affidamento part-time e full-time, nell'ottica di valorizzare, come suggerito dal quadro normativo – in particolare dalle *Linee di Indirizzo Nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità e sulla Promozione della genitorialità positiva* e dalle *Linee di indirizzo per l'Accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - la continuità tra le diverse forme di "accoglienza" e solidarietà. Da anni il Centro per le famiglie svolge questo compito di facilitazione dell'incontro tra le esigenze delle famiglie, dei servizi territoriali e le risorse disponibili ad impegnarsi in prima persona nel sostegno ai minori, singoli cittadini, ma anche famiglie, reti di famiglie, associazioni e cooperative.

Nella mia analisi mi sono concentrata su risorse reperite all'esterno della rete familiare e del contesto naturale delle famiglie coinvolte. Il dispositivo della famiglia di appoggio o della vicinanza solidale suggerisce, però, di cercare le

risorse innanzitutto nella rete naturale di bambini e famiglie (salvo che la situazione specifica richieda di agire diversamente).

Il Comune di Bologna, una delle città riservatarie del Programma P.I.P.P.I., promuove la valorizzazione di questo dispositivo da parte dei servizi sociali, di Tutela minori e di Accoglienza, attraverso attività formative, laboratoriali e di tutoraggio, rivolti ai professionisti che fanno parte del sistema di sostegno e protezione dei bambini.

Studi di valutazione condotti nell'ambito del Programma evidenziano sia l'efficacia del dispositivo della famiglia di appoggio che il bisogno di implementare e diffondere maggiormente questo importante dispositivo, che ha avuto una crescita minore rispetto ad altri². Sarebbe molto interessante, a mio avviso, un approfondimento di questo ambito di ricerca, che non è stato possibile sviluppare in questa sede.

Ho qui invece analizzato gli interventi rivolti ai minori stranieri non accompagnati, la cui presenza è un fenomeno con cui i servizi si interfacciano sicuramente da meno tempo, pur non trattandosi di un fenomeno recentissimo.

La stretta sinergia tra gli enti gestori dell'accoglienza appartenenti al terzo settore e il Comune di Bologna, in particolare il Servizio Protezioni Internazionali di Asp Città di Bologna, nel valorizzare le risorse comunitarie disponibili a supportare i minori stranieri non accompagnati, si inserisce nella più ampia gestione integrata dei servizi rivolti a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, di cui il Comune è titolare. La volontà dell'ente di gestire in maniera programmata il fenomeno, in collaborazione con il terzo settore, si esprime ad esempio nella recente "sprarizzazione" del sistema di accoglienza, di adulti e minori, che ha portato all'ampliamento dello SPRAR e alla drastica riduzione di Centri di accoglienza Straordinaria (CAS) nel territorio, a partire dal biennio 2018-2019: nel quadro delle attuali politiche sull'immigrazione, il raggiungimento di tale risultato acquisisce ancor più significato, in termini di mantenimento della qualità dei servizi volti all'autonomia e integrazione dei beneficiari accolti e quindi anche di sicurezza e benessere della collettività.

In particolare, per quanto riguarda la valorizzazione delle risorse accoglienti, sono stati esaminati quattro distinti percorsi progettuali, che anche in questo caso hanno

² Per maggiori dettagli si può ad esempio consultare Milani P., (a cura di), *P.I.P.P.I. Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione. Rapporto di valutazione, Sintesi 2014-2015, 2016*, pp. 42-43.

visto una buona partecipazione di cittadini: affiancamento ai minori in comunità, affiancamento familiare, accoglienza in famiglia e tutela volontaria.

La continuità di tali progetti, rafforzata dalla creazione di un'equipe di vicinanza solidale alla quale partecipano operatori di Asp e degli enti gestori, affiora nella convergenza dei percorsi formativi. Uno degli obiettivi comuni che tali progetti perseguono è la promozione di *community* di risorse accoglienti: come già evidenziato, sarebbe interessante approfondire e sviluppare il ruolo di queste comunità di cittadini nel farsi portavoce e promotori dei diritti dei giovani migranti.

Vorrei precisare che in questo lavoro ho dovuto inevitabilmente trascurare alcuni importanti aspetti: non mi è stato ad esempio possibile approfondire, ma solamente accennare nel terzo capitolo, l'importanza dell'utilizzo di strumenti e metodologie per accompagnare i progetti di affiancamento, nelle fasi di selezione e valutazione, di abbinamento e conoscenza, di attivazione e definizione degli obiettivi, di monitoraggio e verifica dei risultati. Riconoscere l'importanza del metodo serve a non banalizzare un lavoro che è invece complesso, ponderato e professionale, e senza il quale i cambiamenti positivi generabili dalla relazione tra famiglie/bambini e risorse comunitarie sarebbero difficilmente raggiungibili.

Dietro la "leggerezza" di queste esperienze c'è inoltre un lavoro continuo, lungo e faticoso dei servizi, un lavoro di riconnessione, di cucitura, di integrazione: è questa la sfida che, da tempo e ancor più oggi, chi lavora nel sociale ha la responsabilità di cogliere, ma non da solo, bensì insieme alla collettività.

Quello su cui mi sono concentrata maggiormente è mostrare come il benessere dei bambini dipenda, non solo dalle loro famiglie, ma dalla capacità di ciascuno di fare la sua parte, in modo coordinato e coerente con quella degli altri attori, rendendo così il cambiamento possibile.

Mobilizzare risorse accoglienti, che sostengono i minori attraverso il potenziamento delle loro reti e la loro integrazione nel tessuto sociale della comunità, significa promuovere lo sviluppo del capitale umano della comunità, in un'ottica di corresponsabilità e partecipazione di tutti, esperti e non, nell'accompagnamento dei minori, soprattutto coloro i quali vivono una condizione di vulnerabilità.

La diffusione di progetti di vicinanza solidale stimola, inoltre, la reciproca conoscenza (trasformativa) tra società civile e mondo professionale dei servizi: la

relazione riduce la distanza tra questi sistemi e facilita il superamento di reciproci pregiudizi e stereotipi.

Gli assistenti sociali rubano i bambini? Gli operatori dell'accoglienza speculano sull'immigrazione?

L'isolamento e la difficoltà dei servizi di uscire dalle istituzioni per andare nel "campo aperto" della comunità sono racchiusi in questi due diffusi stereotipi: questi possono essere contrastati attraverso la creazione e la diffusione di luoghi di condivisione tra i servizi e i cittadini, impegnati insieme a sostenere e proteggere i bambini e i giovani, ovvero la più grande ricchezza e speranza della nostra società.

La voce di questo discorso si unisce, pertanto, al coro che già prova a dare maggiore visibilità a queste esperienze di persone che entrano in relazione, operatori, cittadini attivi, famiglie, giovani coinvolti in questo comune percorso. La speranza è che si riesca a dare sempre maggiore spazio alle esperienze che parlano di genitorialità sociale, di cittadinanza attiva, di partecipazione, di solidarietà, di comunità, di reciprocità, di giustizia e di equità sociale: esperienze di risorse generative di altre risorse che hanno un potenziale d'investimento che si moltiplica all'infinito.

Riferimenti bibliografici

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Scheda per operatori, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal Decreto Legge n. 113/18* (aggiornata al 31.10.18)

Allegri E., *Tra disincanto e innovazione: la ricerca di un senso comune nel servizio sociale*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 9 – 2012, pp. 19-21

Allegri E., *Servizio sociale di comunità* in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale* Carocci, Roma, 2013, pp. 577-580

Allegri E., *Il Servizio sociale di Comunità*, Carocci, Roma, 2015

Anconelli M., Franzoni F., Piccinini R., *Lavoro di comunità e servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna e a Bologna*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 1 - 2016, pp. 89-109

Bassi A., Ecchia G., *La sfida dell'innovazione sociale: dall'Italia a Vienna (e ritorno)*, in «Impresa sociale», n. 6 – 2015, pp. 1-5

Bertotti M. T., *Maltrattamento e abuso* in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013, pp. 337-340

Bertotti T., *La tutela minori: mutamenti, rischi e potenzialità*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 4 – 2004

Calvino I., *Le città invisibili*, Einaudi, Torino, 1972.

Cascone C., Ardesi S., Gioncada M., *Diritto di famiglia e minorile per operatori sociali e sanitari*, Cedam, 2017

Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge N. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci e ombre*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2 – 2017, pp. 1-34

Cirillo S., *L'assistente sociale ruba i bambini*, Cortina Raffaello, 1994

Codice deontologico dell'assistente sociale

Dente F., *Servizio Sociale e managerialismo: dal manager al case management*, in Dente F. (a cura di), *Nuove dimensioni del Servizio Sociale*, Maggioli Editore, (RN), 2013, pp. 11-33

Documenti interni del Servizio Sociale Territoriale del Comune di Bologna (*Report sulle azioni messe in campo nel primo anno del riordino del Servizio Sociale Territoriale, Linee di indirizzo di raccordo tra area Accoglienza e area Tutela Minori*)

Ferrari M., Rosso C., *Interazioni precarie. Il dilemma dell'integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: il caso di Brescia*, CIRSDIG, Messina, 2008

Ferrari M., *La frontiera interna*, Academia Universa Press, Firenze-Milano, 2010.

Ferrari M., *Vorrei ma posso. Una proposta analitica per l'utilizzo della categoria delle "pratiche di sconfinamento" nel lavoro sociale con utenza migrante*, in Omizzolo M. e Sodano P. (a cura di) *Migranti e territori : lavoro diritti accoglienza*, Ediesse, Roma, 2015

Ferrari M., *Erbe da marciapiede*

Folgheraiter F., Cappelletti P., (a cura di) *Natural Helpers: storie di utenti e familiari esperti*, Erickson, Trento, 2011

Giunta della Regione Emilia Romagna, *Linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi integrati nell'area delle prestazioni socio-sanitarie rivolte ai minorenni allontanati o a rischio di allontanamento* (DGR 1102/2014)

Illich I. et al., *Esperti di troppo*. Erickson, Trento, 2008

Long J. (a cura di), *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, Wolters Kluwer – Cedam, 2018

Maci F., *Lavorare con le famiglie nella tutela minorile. Il modello delle Family Group Conference*, Erickson, Trento, 2011

- Maurizio R., Perotto N., Salvadori G., *L'affiancamento familiare. Orientamenti metodologici*, Carocci, Roma, 2015
- Meo A., Negri N., *Vulnerabilità*, in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013, pp. 783-785
- Milani P., Ius M., *Resilienza*, in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale* Carocci, Roma, 2013, pp. 515-519
- Milani P., Ius M., Serbati S., Zanon O., Di Masi D., Tuggia M., *Il Quaderno di P.I.P.P.I. Teorie, Metodi e strumenti per la implementazione del programma*, BeccoGiallo, Padova, 2015
- Milani P., (a cura di), *P.I.P.P.I. Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione. Rapporto di valutazione, Sintesi 2014-2015*, 2016
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo Nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva*, 2017
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'Accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni*, 2017
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di Indirizzo per l'Affidamento Familiare*, 2013
- Morel N., Palier B.e Palme J., *Towards a Social Investment Welfare State?* Policy Press, University of Bristol, 2012
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *The Open Book of Social Innovation : Ways to Design, Develop and Grow Social Innovation*, NESTA, 2010
- Olivetti Manoukian F. *Oltre la crisi. Cambiamenti possibili nei servizi sociosanitari*, Guerini, Milano, 2015
- Pieroni G., Dal Pra Ponticelli M., *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma, 2007
- Serbati S., Milani P., *La tutela dei bambini. Teorie e strumenti di intervento con le famiglie vulnerabili*, Carocci, Roma, 2013

Tilli C., *Servizio sociale e minori* in Campanini A. (a cura di), *Nuovo Dizionario di Servizio sociale* Carocci, Roma, 2013, pp. 622-626

Tuggia M., *La vicinanza solidale* in «*Rivista Italiana di Educazione Familiare*», n. 2 - 2017, pp. 77-93

Vecchiato T. (a cura di), *Welfare Generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla Povertà*, Rapporto 2014, Il Mulino, Bologna, 2014

Sitografia

<http://www.affido.org>
<https://www.asgi.it>
<http://www.aspbologna.it>
<https://www.assemblea.emr.it>
<http://www.associazionemiliani.org>
<http://www.bolognacares.it>
<https://bologna.repubblica.it>
<http://www.camera.it>
<https://www.caritasbologna.it>
<http://cidisonlus.org/>
<http://www.comune.bologna.it>
<http://www.dirittoegiustizia.it>
<https://www.eassw.org>
<https://www.fondazionezancan.it>
<https://www.garanteinfanzia.org>
<http://www.gazzettaufficiale.it>
<http://www.interno.gov.it>
<http://www.ismu.org>
<http://www.lavoro.gov.it>
<http://www.mondodonna-onlus.it>
<http://www.opengroup.eu>
<https://openmigration.org>
<http://partecipa.comune.bologna.it>
<http://progettovesta.com>
<https://www.radiocittadelcapo.it>
<https://refugees-welcome.it>
<https://www.savethechildren.it>
<http://sociale.regione.emilia-romagna.it>
<https://www.sprar.it>

Ringraziamenti

Ringrazio i professionisti del Servizio di Tutela Minori di Borgo Panigale-Reno, del Centro per le famiglie e della Cooperativa CIDAS, che con la loro passione e il loro contributo hanno ispirato e reso possibile sviluppare questo lavoro.

A mia madre e alla mia famiglia, alle amiche e agli amici più cari, grazie per esserci, anche quando fisicamente lontani.