

PER UN PATTO RINNOVATO: LE POLITICHE REGIONALI A SOSTEGNO DELLA GENITORIALITA' ATTRAVERSO L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI

(Sandra Benedetti)

Le politiche familiari sono quelle che "assicurano o dovrebbero assicurare alle famiglie e alle persone, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e sociali, la possibilità di progettare, generare, crescere figli affinché abbiano adeguata cura e prospettive di futuro, senza eccessivi oneri sull'esistenza e le prospettive di vita dei genitori stessi e di altri familiari coinvolti nella cura. (Ranci Ortigosa 2007).

Questa affermazione del tutto condivisibile si rivela densa di fragilità se letta nella prospettiva italiana perché, come ci ricorda spesso Chiara Saraceno, le politiche familiari sono il risultato di un'assenza perché gli interventi verso la famiglia sono scarsi e insufficienti, complessivamente incoerenti, diseguali per categoria lavorativa e rapporto di lavoro, per area territoriale (nord-sud, città-provincia).

Ma questa tendenza è sempre stata considerata tale anche negli anni passati o davvero assistiamo oggi ad un arretramento delle politiche sociali sulla spinta di una forte compressione finanziaria?

La mia relazione intende risalire alle scelte compiute dalla regione in questo ultimo ventennio, assumendo come riferimento alcuni passaggi normativi che segnarono una svolta nei programmi regionali, passaggi correlati come è ovvio ad altrettante azioni che i governi nazionali di allora avevano assunto a favore delle politiche sociali ed educative.

Nel tracciare questo percorso vorrei avvalermi di alcune parole chiave che hanno connotato le politiche di welfare e le connotano tuttora, ma con valenze diverse ed è proprio su questi mutamenti semantici che vorrei nella seconda parte rintracciare nei documenti e nei materiali elaborati dagli assessorati di competenza, il valore delle nostre azioni, ciò che è cambiato, ciò che prelude a nuovi orizzonti di lavoro comune.

La lettura delle norme e dei documenti ruota attorno al tema oggetto di questo seminario ossia quello della genitorialità, per comprendere se il patto proclamato nelle leggi e nelle azioni che nella nostra regione i servizi socio-educativi hanno fatto propri, sono state davvero foriere di innovazione: in altre parole vorrei con la relazione tentare una operazione di sintesi tra "un prima e un dopo" per rimarcare le premesse delle alleanze che un tempo si sono espresse con parole che significavano non solo l'area educativa e sociale, ma le politiche stesse; successivamente l'interesse cadrà su quelle stesse

parole risignificate, ossia come le trasformazioni del sistema di welfare per effetto anche della crisi economica le hanno trasformate, sottendendo nuovi significati e quindi precludendo a nuovi orizzonti.

Le parole che userò con funzione paradigmatica e nella lettura trasversale e in ordine temporale sono **partecipazione sociale, integrazione, complessità, benessere e competenza professionale**. Sono parole che non mi sono inventate, ma che ho rintracciato da una lettura in orizzontale dei materiali e delle norme che sorreggono l'azione quotidiana di ciascuno di noi: dai dirigenti ai funzionari, dai coordinatori agli educatori, dalle assistenti sociali al personale dell'area socio sanitaria, gli stessi materiali che in forma più compiuta Marisa Anconelli vi presenterà accompagnandovi in una interessante rilettura dei saperi consolidati.

Lo sguardo nazionale: la cultura nazional-popolare sfociata in Italia nel ventennio fascista ha pesantemente segnato l'Italia come d'altronde tutti i paesi dell'area del Mediterraneo (Spagna e Grecia) in particolare per quanto attiene le politiche familiari e il concetto stesso di genitorialità contribuendo al persistere di una cultura ancorata a valori tradizionali ed autoritari al punto da ritardare la riforma democratica del diritto di famiglia e, in tempi anche più recenti, a rimuovere ogni tipo di politica sociale anche solo sospettata di finalità demografiche (Nadini). Dovremo attendere la spinta riformatrice degli anni 70 in cui, chi c'era, è stato testimone diretto o indiretto di una rottura rispetto alla visione tradizionale della famiglia al punto da prefigurare elaborazioni politiche e azioni tecniche particolarmente progressiste anche dal punto di vista simbolico.

Sono gli anni caratterizzati da grosse spinte, anche corporative, da lotte sindacali improntate al riconoscimento delle soggettività, in primis quelle delle donne, riscattandole da una condizione di subalternità culturale; sono gli anni che per quanto riguarda il tema della genitorialità hanno visto due leggi quella del divorzio (L.898/70) e la legge sull'aborto (194/78) configurare nuovi scenari nelle relazioni di coppia e nell'autodeterminazione della donna a scegliere il proprio futuro. E' sempre di questi anni la riforma del diritto di famiglia (L.151/75) con la quale viene cancellata l'anacronistica discriminazione di genere in seno alla famiglia. E' anche attraverso questa legge che si fa strada il concetto di una genitorialità declinata nella integrale parificazione dei coniugi nel governo della famiglia e nella potestà sui figli (con l'eliminazione della patria potestà) la previsione dell'intervento del giudice in alcuni casi di contrasto tra coniugi nella direzione della vita familiare.

L'impatto maggiore di questa mobilitazione, quasi sempre al femminile (sono prevalentemente le donne che portano in piazza le battaglie per ottenere gli

asili nido -L. 1044/1- e consultori - L.405/75-, si è realizzato sulle politiche sociali con una visione del tutto innovativa della organizzazione dei servizi sociali di natura territoriale. Nel 77 viene approvata anche la legge 903 avente come oggetto la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro il cui testo verrà integrato e modificato quasi trent'anni dopo dalla L. 53/2000. In base a queste riforme la cittadinanza delle donne assume una nuova connotazione seppure lontane appaiono ancor oggi le mete relative ad una reale eguaglianza negli impegni di lavoro e di cura dei figli, che risulta fortemente compromessa particolarmente nei periodi di forte recessione economica.

Questi anni sono caratterizzati dal punto di vista politico da un riallineamento dei livelli istituzionali con un minore accentramento dello Stato ed una maggiore funzione dei livelli periferici. Nel 1972, con il trasferimento di alcune competenze statali (assistenza sanitaria e ospedaliera, beneficenza, assistenza scolastica) e l'esercizio di propria autonomia politica e potestà legislativa, iniziano la loro attività le Regioni.

Nel 1977, a partire dal d.p.r. 616 (in attuazione della legge delega 382/75), la dimensione municipale diviene il fulcro del sistema dei servizi socio-assistenziali con il trasferimento ai Comuni delle competenze, del personale e delle strutture per la gestione dei servizi e delle funzioni amministrative per l'erogazione delle prestazioni. Il territorio diviene lo snodo intorno al quale leggere la variabilità della domanda sociale e l'articolazione delle risposte. Sono i primi segnali di una strutturazione seppure embrionale del futuro welfare locale.

Tra gli anni 90 e il nuovo secolo due leggi nazionali configureranno una rinnovata geometria del welfare nazionale: parlo della legge 285/97 associata alla n. 451 sempre del 97 che istituiva la Commissione parlamentare e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; tre anni dopo viene emanata la legge di riforma del welfare sociale nazionale ovvero la 328 del 2000 assieme alla legge costituzionale n.3/2001; quest'ultima in modo un po' goffo e sbrigativo, cambia i connotati degli assetti istituzionali di potere nei diversi livelli dell'amministrazione pubblica. Gli esiti di questo terremoto si vanno ad innestare anche nei contenuti della legge 328/00 facendo saltare (ancora una volta) il ruolo che la legge riservava allo Stato e che prevedeva un coordinamento centrale di indirizzo, trasmesso attraverso il documento di programmazione nazionale, e di controllo, con la definizione dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas).

Nella ridefinizione del welfare regionale comunque sia la L. 285 che la L.328 avranno una forte ricaduta nella nostra regione essendo entrambe le leggi orientate agli stessi obiettivi che la giunta regionale di quegli anni intendeva

perseguire. Questo è stato anche il risultato di una forte saldatura tra il governo centrale e alcune regioni che si vedevano rappresentate ai tavoli tecnici istituiti dal governo attraverso quei funzionari che da tempo lavoravano alla costruzione del welfare regionale.

La legge 285 ha avuto il pregio di dichiarare disposizioni precise per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza prevedendo l'istituzione di un fondo nazionale finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa legge è stata considerata da molti, in quanto antesignana della 328, una legge "prova" poiché anticipandola avrebbe consentito di testare la praticabilità e gli effetti introdotti dalla legge 328 stessa. Quest'ultima infatti emanata nel 2000 è divenuta la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e ha concorso ad individuare nuovi scenari per le politiche sociali soprattutto in riferimento alla necessità di superare la logica assistenzialistica che caratterizzava la legge che la precedeva e che era nata alla fine dell'800 (1890 legge Crispi).

Infine a fare da sfondo alle azioni politiche nazionali non poca incidenza hanno le indicazioni provenienti dall'Europa visto che ponendo con forza il tema delle pari opportunità, la CEE lancia nel 1996 attraverso una commissione dedicata ai servizi educativi quali strumenti di conciliazione nelle funzioni genitoriali, i 40 punti di qualità da realizzare entro il 2006; scorrendo i punti larga parte dello sforzo l'Unione la richiede per favorire attraverso i servizi, processi di cura ed educazione orientati all'accoglienza delle diversità (sociali, culturali, fisiche, di genere) attraverso il ricorso ad una progettualità adeguata ai segni dei tempi.

Unitamente a ciò vengono indicati altri obiettivi quantitativi che i paesi dell'unione europea dovrebbero raggiungere entro il 2010 ossia:

- il 60% del tasso di occupazione femminile;
- una copertura dei servizi di cura del 33% per i bambini sotto i tre anni,
- una copertura dei servizi di cura almeno del 90% per i bambini tra i 3 anni e l'età scolare

Nel contesto della presente riflessione vale la pena ricordare l'importanza assunta dal decennale processo di discussione e di approvazione della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989 (CRC) e dal successivo processo di implementazione nei Paesi che l'hanno ratificata. Essa, come noto, ha avuto il merito di sancire in modo definitivo l'universalità dei bambini come soggetti e soprattutto come soggetti di diritto in forma non residuale rispetto agli adulti e ai genitori.

Così come la L. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" nel modificare la legge 184/1983 (legge in materia di affidamento familiare e adozione), in un quadro nazionale di profonda incertezza e di mancanza di una cornice di riferimento, ha dato impulso al sistema dei servizi nel ripensare e riorientare i propri interventi verso obiettivi di maggiore benessere sociale e relazionale.

Lo sguardo regionale

Speculare per certi aspetti al percorso nazionale, il tragitto regionale si rivela denso di normative soprattutto per quanto riguarda le politiche sociali. La svolta più significativa si registra a partire dagli anni che marcano il nuovo secolo. Sono di quel periodo la L.R. n. 1 del 2000 che risistemizza l'intero pacchetto normativo riferito ai servizi per la prima infanzia riconfigurandolo all'interno del sistema integrato dei servizi 0-3, la L.R. 2 del 2003 avente per oggetto la riforma del welfare regionale, e il piano socio-sanitario ad essa conseguente, la L.R. 14 che introduce norme in materia di politiche per le giovani generazioni.

Prima di indicare la peculiarità di ciascuna di queste leggi è necessario sottolineare che altre ne erano precedute e avevano segnato significativamente il passaggio nelle politiche di welfare con particolare riferimento al sostegno alla genitorialità: mi riferisco, una tra tutte, alla legge 27 dell'89 avente per oggetto norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione e degli impegni di cura verso i figli.

Lo sfondo in cui nascono quelle leggi, ossia nel decennio che va dalla metà degli anni 70 a tutto l'arco degli anni 80, si rivela particolarmente fertile dal punto di vista normativo e culturale poiché la regione è nel pieno della sua legittimità ad operare: è nata da poco, ha bisogno di crearsi una credibilità e ha la possibilità di operare (almeno in alcune materie tra le quali quelle sociali) in senso federalista e in virtù di una compagine governativa rappresentata da una giunta regionale monocoloro.

Questa caratteristica consentiva di creare un rapporto di forte fidelizzazione tra assessori e apparato tecnico ...un rapporto certamente esposto alla linearità ideologica che caratterizzava anche la scelta e l'assunzione di tecnici e dirigenti allineati all'appartenenza politica di stesso segno, ma che spesso facilitava da parte di entrambi, politici e tecnici, l'elaborazione di programmi e di azioni coerenti e di forte impatto, al punto che nell'ambito delle politiche socio-educative la regione divenne per il territorio un riferimento importante. Quando oggi si parla della legge 27/89 si riconosce l'impegno dell'allora assessore Elsa Signorino, ma contemporaneamente nessuno dimentica il lavoro di Ebe Quintavalla che di quella legge ne fu abile tessitrice assieme alla sua équipe di lavoro...così come allo stesso tempo il convegno del '90 "Una politica grande per i più piccoli" introdusse una profonda rivisitazione del

sistema dei servizi prefigurando le premesse per la realizzazione dieci anni dopo della legge 1 sui servizi 0-3; anche in questo caso artefice di questi indirizzi politici fu l'allora assessore Giuseppe Corticelli, ma ancora una volta madrina di questa impalcatura fu Patrizia Ghedini.

Il passaggio dalle giunte monocolori alle giunte di centro sinistra nel caso emiliano romagnolo hanno marcato una sostanziale differenza nella relazione tra politici e tecnici: è venuta meno la fidelizzazione dell'apparato tecnico alla componente politica e viceversa, i contratti dei dirigenti sono divenuti di tipo privatistico, le barriere ideologiche sono cadute assieme al muro di Berlino certamente la complessità dell'agire quotidiano ha assunto, assieme ai caratteri dell'urgenza e della contingenza, una certa distanza sacrificando in questo senso anche le elaborazioni culturali di cui si devono nutrire politici e tecnici per definire realizzare obiettivi chiari e perseguibili.

Quali erano le parole che contaminavano sia la politica e le azioni incluse nei conseguenti programmi?

In questi anni, cioè tra gli anni 70 e 80, dominano alcune delle parole che utilizzo come lenti di lettura: la più frequente è "**partecipazione**" che si esprime con l'idea di una gestione collettiva della "res pubblica" e con la convinzione che solo l'appartenenza diretta e non delegata ai processi di elaborazione della cultura e della progettazione in ambito sociale ed educativo, possa sortire un senso di appartenenza alla comunità; la partecipazione svela in questi anni tutta la sua componente collettivistica e la sua forza generatrice di senso in cui l'identità appunto collettiva, costituita dal gruppo, dall'équipe educative a quelle socio-sanitarie, dagli stessi genitori percepiti e vissuti nella loro dimensione plurale, finisce per rinforzare il concetto molto diffuso allora di "gestione sociale"; essi costituiscono i soggetti incontrastati di una politica che, almeno nella nostra regione, si rende solidale nel conseguimento di una rete di servizi in cui lontano ancora è il concetto di utente-cliente, mentre protagonista è viceversa la collettività che ne beneficia in senso non solo personale, ma allargato.

Appare evidente che in questi anni e in virtù di un approccio fortemente condizionato dal peso delle ideologie, la partecipazione delle famiglie assume caratteri plurali...la famiglia e la genitorialità viene considerata non tanto nella sua dimensione intimistica, come avverrà negli anni 90, ma per la sua caratteristica di volano della comunità intesa in senso allargato...anche attraverso forme di gestione diretta.

Eppure già all'inizio degli anni 90 si fa strada la consapevolezza che dietro le quinte della partecipazione collettiva, ci sono anche tante solitudini frutto dei cambiamenti strutturali e repentini a cui le famiglie sono soggette ...scrive l'assessore Corticelli (delega alla scuola e alla cultura) nella presentazione del convegno del 90 "*abbiamo l'ambizione di pensare come regione ad una*

politica per i bambini "grande" attribuendo a questo aggettivo numerosi significati nessuno dei quali apologetico, ma tutti pertinenti non tanto all'essere, quanto al dover essere. (...) appare evidente la necessità di una integrazione per ricomporre (...) spezzoni di politiche , talvolta, riteniamo anche qualificate, come quelle che abbiamo sviluppato nella nostra regione nel campo dei servizi educativi o socio-sanitari, ma che richiedono con maggiore precisione la definizione di un quadro organico complessivo delle diverse competenze istituzionali e dei loro rapporti, l'elaborazione di indirizzi coerenti ed omogenei sul piano politico e culturale, l'individuazione di percorsi concreti di intervento che sappiano valorizzare al meglio le risorse esistenti, umane finanziarie, pubbliche e private".

E per dare coerenza al concetto di integrazione delle politiche il convegno individua tematiche considerate punti nodali delle future politiche: le differenze di genere, l'educazione e la cura, la salute, le differenze culturali, le differenze legate alle disabilità, la riorganizzazione degli spazi, dai servizi alla città, l'abuso e l'abbandono dei minori, gli affidi familiari e l'informazione pervasiva e invadente dei mezzi televisivi sull'infanzia. Questo convegno si svolse il 7-8-9 febbraio del 1990....un mese dopo il 19-20-21 marzo del 1990 l'assessore Signorino (delega ai servizi sociali) lanciava la prima conferenza regionale dedicata alle famiglie come soggetto delle politiche sociali.

La Signorino e con lei la giunta regionale vogliono fortemente, come era accaduto con Corticelli, questo evento per esplorare la **complessità** delle famiglie ...si fa strada quindi la seconda parola che unisce questo tragitto di ricomposizione delle politiche sociali dedicate alla genitorialità: complessità delle famiglie appunto associata al rapporto sempre più difficile e meno fiduciario di un tempo con le politiche. Signorino afferma: "*dobbiamo conoscere per riprogettare le politiche sociali, conoscere per riprogettare l'operatività dei servizi; occorrono politiche che sappiano attraversare e rivisitare più servizi e piani di intervento: da quello socio-sanitario a quello socio-educativo; da quello informativo-relazionale a quello socio-assistenziale, piegando in tal senso gli strumenti programmatici regionali e chiamando a raccolta più ambiti e più livelli operativi locali nella pluralità delle risorse e di soggetti secondo un approccio di rete non trascurando di valorizzare l'auto-organizzazione dei cittadini i quali proprio perchè portatori di esigenze sono anche portatori di competenze e possibili attori di risorse dentro le reti familiari e micro-comunitarie.*

E' evidente dai toni dei due interventi come la complessità marchi il tragitto anche delle politiche sociali date le profonde trasformazioni che dagli anni 70 agli anni 90 hanno attraversato le famiglie e che si traducono nella ricerca di una più alta qualità della vita, che tuttavia insieme a più alti livelli di benessere, produce anche nuovi problemi che preludono a futuri più complessi e incerti.

La genitorialità viene letta all'incrocio di una visione del cambiamento che la riguarda e viene indagata non in termini lineari e progressivi, ma secondo una logica di continuità-discontinuità di cicli e fasi vitali, di intrecci e interdipendenze tra resistenze e innovazioni, tra antagonismi e complementarità che attribuiscono senso e specificità ai comportamenti. (Nadini)

La legge 27/89 regala molto alla genitorialità: intanto dichiara che le politiche sociali devono rispondere ai bisogni quotidiani delle famiglie sostenendole nei progressivi cambiamenti e quindi delle dinamiche che i bisogni determinano nella relazione tra i membri della famiglia, adottando un approccio sistemico ossia considerando che il mutare di atteggiamento o di condizione di un componente genera ricadute sugli altri e li espone alla vulnerabilità.

I centri per le famiglie istituiti con questa legge e poi riconfigurati nella più recente L.R. n.14 dedicata alle politiche e agli interventi rivolti alle giovani generazioni, rappresentano attraverso le quattro aree di intervento una testimonianza concreta della promozione delle famiglie per garantire loro una crescita e uno sviluppo armonico: l'informa famiglie, la mediazione familiare, il sostegno alla genitorialità e la promozione di azioni rivolte allo sviluppo di comunità, in cui la famiglia possa riconoscersi come co-autrice di politiche sociali, sono le quattro aree sulle quali si articolano le azioni dei centri. Allo stesso tempo la legge introducendo le nuove tipologie per bambini da 0- 3 anni, segnala l'importanza di integrare all'offerta dei servizi tradizionali altri servizi che ne completano l'offerta e che per loro caratteristica non si connotano come luoghi di affido temporaneo dei bambini, ma come centri per bambini e genitori, ovvero come sedi in cui la permanenza dell'adulto accompagnatore offre spunti alle educatrici per riconfigurare anche la loro relazione oltre che con i bambini anche con i genitori o i nonni accompagnatori; da lì in poi questi ultimi non saranno visti più come coloro da "formare" al ruolo parentale, ma da sostenere mettendo in valore le risorse di cui dispongono, creando un'alleanza con le educatrici in relazione alla cura dei loro figli di cui rimangono i titolari diretti.

Dall'89, anno in cui fu emanata questa legge, passeranno dieci anni in cui anche a seguito dei movimenti normativi nazionali a cui accennavo prima, si lavorerà in regione alla legge 1 che aprirà il 2000 e che è rivolta al sistema dei servizi 0-3 nella quale oltre a contemplare tre generazioni di servizi (tradizionali, integrativi e sperimentali) si ribadisce l'importanza del sistema integrato pubblico-privato nell'erogazione dell'offerta educativa e si sanciscono standard strutturali e organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi per i privati, associata all'importanza della regolazione di un sistema di qualità per la cui valutazione vengono

riconosciuti a pieno titolo i coordinatori pedagogici formati in sede provinciale attraverso i coordinamenti pedagogici provinciali (CPP).

Tale riconoscimento consente di assegnare loro la responsabilità nel ruolo di monitoraggio e valutazione della qualità del progetto pedagogico che ogni servizio deve possedere perché è attraverso tale strumento che si concretizza il patto tra i genitori e il servizio erogato e quindi indirettamente anche tra le parti istituzionali responsabili dell'offerta educativa.

Nell'area dei minori, in modo meno riconosciuto si fa strada, a fronte di una permanenza dell'instabilità degli assetti organizzativi, una maggiore attenzione agli elementi di appropriatezza degli interventi non solo rivolti ai minori ma anche alla famiglia, in un'ottica meno ripartiva e più orientata alla prevenzione.

La legge 2 che viene emanata tre anni dopo, nel 2003, riordina il welfare locale; legge speculare alla 328 per la quale si impegnò direttamente l'ex assessore Signorino che nel frattempo aveva ottenuto un incarico in parlamento, ne assume infatti i principi e ne dà attuazione costruendo una riforma regionale che tiene conto del nuovo titolo V° della costituzione. La legge 2 pone al centro il principio dell'universalismo per contrastare derive di privatizzazione affermando il diritto dei cittadini alla prestazione a prescindere dalla loro condizione, fermo restando il principio della contribuzione al costo del servizio in ragione del principio di progressività. (Borghesi)

Si fanno strada attraverso questa legge gli strumenti della governance attuale poiché in essa vengono definiti i diversi attori istituzionali e non istituzionali del sistema e vengono individuati strumenti per la costruzione dei rapporti tra i soggetti: la programmazione attraverso il piano sociale regionale integrato con quello sanitario: in esso dovranno essere contemplati gli indirizzi di programmazione e i livelli essenziali concordati con i Comuni; ancora, il piano di zona definito per ambito distrettuale con il compito di disegnare il sistema locale, le priorità del territorio le risorse da impiegare; vengono previsti gli strumenti di autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento a garanzia della partecipazione all'erogazione dei servizi dei soggetti pubblici e privati nel rispetto della sicurezza e della qualità delle prestazioni. La legge prevede un fondo regionale dedicato da ripartire tra i comuni e la costituzione di un fondo in ambito distrettuale alimentato da fondi comunali, delle aziende sanitarie e di altri soggetti che vogliono aderire per un impegno comune nell'ambito dei piani di zona.

Dal monitoraggio e dalla valutazione dei piani di zona sperimentali (triennio 2002-2004) si profilano i nuovi obiettivi per i successivi anni a partire già a quelli del 2005-2007. Gli elementi emersi dalla valutazione dei pdz

sperimentali indicano differenze e limiti che la delibera di consiglio 615/2000 cercherà di affrontare fornendo indicazioni e strumenti per la nuova programmazione zonale; in diverse zone appare poco chiaro e definito il rapporto con il terzo settore per quanto riguarda il potere decisionale, così come in altre realtà appare poco definito il ruolo del Comune capofila;..nell'integrazione socio educativa i coordinatori rilevano la mancanza di legittimità istituzionale nel partecipare ai pdz e agli uffici di piano con la conseguente difficoltà a far sì che le politiche educative siano ricondotte al dialogo con il sociale e ad una unitarietà dentro la programmazione integrata del territorio, evitando la loro collocazione in una non desiderata zona di nicchia spesso percepita come troppo raffinata e ricondotta perciò ad una involontaria e inevitabile autoreferenzialità.

Nel delineare il profilo dei nuovi piani di zona vengono confermati e in qualche modo aggiornati gli obiettivi di benessere sociale trasversali a tutte le aree di intervento; le citerò per sommi capi ossia:

-sviluppo e rafforzamento della coesione sociale: in questa direzione sono contemplate tutte le azioni che fanno riferimento ad interventi di contrasto alla povertà e al rischio di esclusione sociale, all'integrazione e all'inserimento sociale e lavorativo delle persone e delle famiglie immigrate, interventi di promozione e supporto alle autonome iniziative delle famiglie e delle comunità, alla condivisione degli impegni di cura tra uomini e donne, all'inserimento produttivo delle donne nel mercato del lavoro;

-promozione all'agio e al benessere dei bambini dei ragazzi e dei giovani: le azioni in questa area riguardano tutto ciò che può essere messo in campo per valorizzare i loro bisogni specifici (scuola, famiglia e ambienti informali)

- sostegno alla non autosufficienza e alla domiciliarità, alle responsabilità familiari e al lavoro di cura, alla condivisione di tale responsabilità con particolare riferimento al ruolo delle donne: in questa area sono comprese tutte le azioni volte a sostenere i progetti di vita delle persone dalla autonomia alla dipendenza passando per la tutela dei minori.

A questi obiettivi generali fanno seguito obiettivi di settore per le singole aree di intervento nelle quali ritroviamo rimarcato, per quel che ci riguarda, uno di questi che fa esplicito riferimento proprio alle responsabilità familiari, alle capacità genitoriali e ai diritti dei bambini, oltre alle politiche a favore dei giovani, alla lotta alla tratta, al contrasto alla povertà, alla prevenzione al disagio e alle politiche a favore degli anziani.

Un passaggio centrale nella elaborazione delle politiche sociali in chiave integrata è data dal piano sanitario e sociale che raccoglie gli indirizzi contenuti nella L.R 2 e tenta di conciliarli con quelli contenuti nella L.R 29/2004 relativa alle norme generali sull'organizzazione e sul funzionamento del servizio sanitario regionale.

La parola che per certi versi domina in questa fase tanto quanto la partecipazione era inflazionata negli anni precedenti, è **integrazione** e per certi aspetti il piano sociale e sanitario ne rappresenta il manifesto poiché fin dalle prime pagine esso dichiara l'impegno a garantire risposte personalizzate ed equità di accesso in tutta la regione, secondo una logica di integrazione di tutti i servizi socio-assistenziali fondamentali. All'origine dell'integrazione come pratica democratica ci sono altre azioni di pari importanza che ne garantiscono le premesse ossia accoglienza, ascolto, condivisione, conciliazione tra diritti e doveri secondo un principio di reciprocità.

Le principali linee di sviluppo che il piano Sociale e Sanitario regionale si prefigge di realizzare nel triennio 2008-2010 sono condensate in 5 punti che riprendo:

- garantire un'assistenza sociale e sanitaria partecipata (riemerge dunque il termine partecipazione in una accezione meno rarefatta ed edulcorata ma associata alla garanzia della prestazione che va assicurata)
- dare attuazione ad un nuovo benessere sociale, equo e radicato nelle comunità locali e nella regione, in linea con i processi già avviati tramite la L.R 2/03 e la L.R 29/04
- ottimizzare il sistema integrato di servizi sociali e sanitari, sulla base dei mutamenti dovuti al quadro demografico e socio-economico regionale;
- garantire risposte personalizzate ed equità di accesso tutto il territorio
- valorizzare e coinvolgere tutti i soggetti (regione, enti locali, aziende sanitarie, strutture pubbliche, private no profit e profit, associazioni, volontariato, forze sociali) che a vario titolo sono chiamati a svolgere un ruolo per l'affermazione dei diritti di cittadinanza esigibili.

Inoltre le aree di intervento incluse nel piano sono 4 riconducibili:

- al nuovo sistema integrato di servizi
- alle politiche sociali i cui obiettivi riguardano il benessere sociale e i livelli essenziali delle prestazioni
- ai bisogni complessi (in questa area trovano cittadinanza le politiche integrate per dare risposta a bisogni complessi riconducibili alle responsabilità familiari ivi compresa l'esercizio della genitorialità, infanzia adolescenza e giovani, anziani persone con disabilità, immigrazione, povertà ed esclusione sociale);
- le politiche sanitarie
- le linee di sviluppo dove trovano cittadinanza lo sviluppo delle politiche per le infrastrutture che il piano intende perseguire tramite l'innovazione, la ricerca la formazione, la comunicazione e partecipazione.

Il concetto di **benessere** costituisce nel piano un obiettivo strategico: esso è correlato alla necessità certo di garantire un livello di ben-essere nell'arco

dell'intera vita, ma è in qualche modo imposto dal trend demografico che segnala un invecchiamento della società regionale con una fascia, quella dei grandi anziani che superano gli 80 anni, in forte crescita e che condizioneranno i trasferimenti monetari loro dedicati, un esempio per tutti i fondi per la non autosufficienza.

Tuttavia soprattutto nell'ambito delle azioni promosse dai servizi per l'infanzia e dai centri per le famiglie il concetto di benessere si è tradotto in una riflessività maggiore sulle scelte di cura educativa in una alleanza tra genitori e servizi che ha prodotto risultati concreti anche sul piano della prevenzione al disagio. Anche in virtù di questo approccio si sono fatti strada progetti ad alto tasso di integrazione socio-sanitaria: il progetto autismo che vede coinvolti nelle 9 province genitori, educatori dei servizi 0-6 ed équipe di neuropsichiatria, il progetto nati per leggere che vede coinvolti genitori, centri per le famiglie, reparti di pediatria degli ospedali, biblioteche; il progetto sul percorso nascita nel primo anno di vita che vede interessati ospedali, centri per le famiglie, puerpere, servizi educativi 0-3, ostetriche, pediatri, psicologi e neuropsichiatri per prevenire l'insorgere della depressione post parto; il progetto sugli incidenti domestici che vede interessati nella formazione pediatri di comunità, servizi 0-3, genitori e nonni per contrastare il fenomeno degli incidenti domestici particolarmente elevati nei primi anni di vita dei bambini.

Inoltre si sono rafforzate modalità di lavoro integrate sociali sanitarie nell'ambito dell'adozione, della disabilità, della promozione del benessere e della prevenzione del rischio in adolescenza.

Certamente il concetto di benessere a cui oggi aspira il mondo post moderno e dunque anche la nostra società regionale chiama in causa non più quella libertà collettiva a cui aspiravano i movimenti degli anni 70, ma una più pericolosa libertà individuale spinta al limite estremo e attraverso un principio del piacere dominante che induce giovani e meno giovani a cercare sensazioni sempre diverse e sempre nuove esperienze.

Questa ricerca spasmodica abbatte ogni tipo di regolazione sociale, compresa quella che nella modernità, tramite il welfare, aveva garantito la protezione sociale, ed un minimo di dignità anche per le classi subalterne. (Bazzocchi)

Bauman ci dice che tagliare le forme di protezione sociale e smantellare il welfare state non aggiunge nulla alla libertà di chi è libero: *"La restrizione di libertà degli esclusi non aumenta la libertà dei rimanenti, mentre toglie loro gran parte della sensazione di sentirsi liberi e della capacità di godere della libertà. L'eliminazione dello stato assistenziale apre molte strade, ma non è affatto detto che qualcuna di esse conduca a una società di*

individui liberi. Dal punto di vista dei bisogni umani, appaiono tutte dei vicoli ciechi. Viene infatti turbato l'equilibrio tra i due versanti della libertà: giunti circa a metà di ognuna di queste strade, il piacere della libera scelta diminuisce, mentre aumentano la paura e l'angoscia. Evidentemente la libertà di chi è libero, per poter venire realmente goduta, deve essere una libertà universale ".

Per Bauman dunque la libertà deve essere sempre una relazione sociale, così come va ricordato che i diritti umani correlati ad un concetto di benessere integrale, ossia inteso in senso olistico, sono un progetto di società che va salvaguardato in quanto diritto.

La coniugazione del concetto di benessere con quella della esigibilità del diritto e del suo esercizio è pienamente interpretata dall'ultima legge che prendo in esame e che rappresenta anche la più recente nel pantheon delle leggi regionali analizzate e in qualche modo correlate direttamente o indirettamente all'esercizio della genitorialità: la L.R. n. 14.

Quindi la legge regionale 14/2008 approvata dalla Regione Emilia-Romagna il 28 luglio 2008 avente per oggetto "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", ha destato notevole interesse fra quanti auspicavano da tempo un approccio organico alle molteplici tematiche che riguardano l'infanzia, l'adolescenza e l'età giovanile. Il tentativo compiuto dal legislatore regionale - a ben vedere alquanto innovativo - è stato quello di passare dalla mera enunciazione di principi, al ragionamento incentrato sulla realizzazione di una concreta disponibilità di diritti ed opportunità. Essa è strutturata in quattro parti ciascuna delle quali tuttavia rimanda puntualmente alle altre, in un disegno che si vorrebbe organico e coerente. (Passarini)

Ritornano nella legge i concetti di integrazione delle politiche in materia sociale, scolastica, formativa, sanitaria, abitativa, culturale, del tempo libero, del lavoro, di pianificazione territoriale, di mobilità e di sviluppo sostenibile, oltre che rimarcare l'importanza di una non più procrastinabile integrazione istituzionale con gli Enti locali nella funzione di governo, programmazione, regolazione e verifica: dalle amministrazioni dello Stato - in particolare quelle scolastiche e le università - puntando decisamente anche sulla collaborazione con le parti sociali e sull'apporto del terzo settore.

La legge fa propria l'eredità della 285 sui cui esiti progettuali il prof Loperfido ebbe a dire che il valore aggiunto introdotto da quella legge è che essa ha favorito le reti attivate fra istituzioni, fra soggetti che comunque sono interessati da una comune problematica e che mettendosi assieme hanno fatto sì che quella problematica non fosse espressa da una determinata area di soggetti, ma dalla comunità nel suo insieme.

Questo approccio viene colto almeno nelle dichiarazioni e nelle intenzioni dalla L.R.14 del capo II della legge nel quale si sottolinea sia la necessità di formazione e continuità professionale degli operatori, sia la metodologia operativa del lavoro d'équipe, per consentire l'integrazione delle professioni sociali, educative e sanitarie; anche il capo V intercetta di nuovo la genitorialità attraverso la prevenzione e la tutela e dichiara il diritto del bambino ad una famiglia e accoglienza, declinando azioni relative ad adozione nazionale e internazionale, affidamento familiare e accoglienza in comunità, valorizzazione del volontariato e associazionismo familiare.

Ed è grazie al piano attuativo di questa legge se oggi siamo qui perché all'interno della programmazione regionale delle risorse in ambito sociale, è stato definito e finanziato il "Programma provinciale per la promozione delle politiche di tutela e accoglienza dell'infanzia e dell'adolescenza". Nel 2010 l'istituzione di un "Fondo sociale regionale straordinario" dotato di complessivi 22 milioni di euro, di cui 11 milioni di euro sono destinati all'attuazione del "Programma regionale per la promozione e tutela dei diritti, la protezione e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e il sostegno alla genitorialità", ai sensi della LR 14/2008 ed in raccordo con la programmazione distrettuale/zonale ha rivisitato l'approccio includendolo in un quadro di interventi articolato e più complesso su differenti livelli.

C'è un'ultima parola rimasta in sospeso e che connota il presente ed è la parola **competenza** anche se le altre non sono scomparse, ma si sono diversamente coniugate. E' riconosciuto che in tempi di vacche magrissime c'è una leva fondamentale per la salvaguardia del sistema e per la sua riconfigurazione anche in senso evolutivo e non solo recessivo ed la competenza, il sapere, il pensiero colto.

Competenza significa saper leggere i fenomeni, farsi promotori di scambi, interpretare creativamente la situazione cruciale avvalendosi del materiale che i servizi (parlo del personale del sociale e del socio-educativo) e di quelli dei centri per le famiglie hanno elaborato in questi lunghi anni e in cui è stato garantita loro, anche grazie all'investimento della regione, una robusta formazione (dal counselling familiare, alle tecniche di mediazione familiare, alle strategie di conduzione dei gruppi, ai laboratori open space technology (OST) rivolti ai tecnici dell'educazione, ma anche ai genitori ecc., agli scambi con altre realtà italiane ed europee, fino a ricerche mirate grazie al rapporto con le università..cito non ultima la ricerca sulla percezione delle educatrici circa gli stili relazionali dei genitori nei servizi 0-6, per non parlare del vasto materiale documentativo garantito tramite il centro di documentazione di BO e il gruppo regionale di documentazione (GRED), il sito regionale sull'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e quello curato a FE su infanzia in Europa, assieme alla rivista Genitorialità, Infanzia, Famiglie e

Territorio (GIFT) del centro di documentazione dei cxf di FE unitamente al centro sulla mediazione familiare di RA.) Allo stesso modo nell'area minori si registrano importanti momenti formativi promossi dalla regione e rivolti per es. alle assistenti sociali che operano nei servizi tutela minori con l'obiettivo di ri-orientare la progettazione degli interventi in un'ottica di innovazione dei servizi.

Dobbiamo raccogliere la sollecitazione che oggi ci lancia l'assessore Marzocchi quando ci esorta a raccogliere i risultati per affrontare le difficoltà del presente ..non siamo disarmati ..sappiamo che operare in ambito sociale, ma anche educativo e sanitario, nella dimensione individuale, diadica o triadica, significa tener conto del contesto in cui le relazioni hanno luogo e del fatto che oggi più che mai i genitori e le persone in generale, cioè anche noi, portiamo dentro la tensione a che i nostri piccoli o grandi disagi trovino una rapida soluzione. Chi opera a contatto con le persone sa bene, come afferma Teresa Bertotti, che *"ogni relazione di aiuto contiene i rischi della delega e dell'induzione della dipendenza, ma l'educatrice o l'assistente sociale o la coordinatrice sa che la persona che è in difficoltà e chiede aiuto, da sola, con le sue sole forze non ce la fa ..allora la competenza professionale è quella capacità che riesce a co-costruire cioè costruire con e progettare gli interventi possibili, in quel contesto, con quelle persone, tenendo conto dei limiti e delle possibilità di ciascuno ed evitando di proporre alle persone ciò che non è praticabile o non è comprensibile per una serie di fattori imputabili a noi e agli altri"*.

Si tratta di rileggere il nostro quotidiano, come sostiene l'assessore Marzocchi, nell'ottica della sostenibilità tra confini definiti o ahimè il più delle volte imposti, come nel caso dei tagli che stiamo subendo, e i valori a cui ci ispiriamo per essere professionisti sufficientemente adeguati: i confini finanziari che azzerano le risorse, i confini culturali che tendono a limitare l'orizzonte dei pensieri, i confini strutturali che tendono a ampliare la prossemica cioè la distanza fisica tra noi e gli altri.

Insomma oggi una sfida si propone a tutti noi: la costruzione di una società regionale più solidale, laddove la solidarietà non sia né data, né semplicemente evocata bensì sia il risultato di un più avanzato equilibrio tra libertà e responsabilità cui concorrono, con forti e autonome progettualità, soggetti molteplici, istituzionali e sociali, in relazione significativa tra loro per un patto assolutamente da rinnovare.

Buon lavoro a tutti.

Bibliografia utilizzata:

Regione Emilia-Romagna Giunta regionale Convegno regionale Assessorato alla scuola e Cultura "Una politica grande per i più piccoli" Relazione dell'assessore Giuseppe Corticelli, Bologna palazzo dei Congressi 7-8-9 febbraio 1990

Regione Emilia-Romagna Giunta regionale Convegno regionale "Una politica grande per i più piccoli" Documento preparatorio a cura di Patrizia Ghedini, novembre 1989

Regione Emilia-Romagna Giunta regionale Assessorato ai Servizi Sociali Famiglie e Politiche Sociali 1a conferenza regionale su Famiglie, politiche sociali e strategie di cambiamento. Impegni e prospettive della Regione Emilia-Romagna, bozza della relazione dell'assessore Elsa Signorino, Modena 19,20,21 Marzo 1990

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2001-2001, legge n. 451/97, dicembre 1999

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali a cura di Maria Teresa Paladino "Ricomincio da tre" Un confronto delle esperienze sulla legge 285/1997 in Emilia - Romagna, ed. Junior, 2000

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali "Una riforma in cammino La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e i principali atti applicativi" aprile 2001

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali, Le politiche sociali in Emilia- Romagna, primo rapporto 2001, ed. Rosenberg & Sellier

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali - Quaderni di innovazione- Piani sociali sperimentali di zona per costruire il nuovo welfare regionale -Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei piani sociali, Bologna, aprile 2002

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali - Quaderni di innovazione- Rafforzare i diritti investire nella solidarietà. La legge regionale n. 2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, Bologna, aprile 2003

F. Franzoni, M. Anconelli, "La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione, ed. Carocci, 2003

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali - Quaderni di innovazione- I piani sociali di zona in Emilia-Romagna. La sperimentazione del triennio 2002/2004, Bologna, Febbraio 2005

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali - Osservatorio infanzia e Adolescenza "Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, ed. Junior, 2005

Centro studi regione Emilia-Romagna - Assemblea Legislativa - Quaderno n. 3 aprile 2008 Primo piano Sanitario e Sociale 2008-2010 - Sintesi - Bologna, Maggio 2008

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali - I nuovi strumenti della programmazione regionale: la sfida del profilo di comunità e dall'atto di indirizzo e coordinamento triennale, Bologna, Ottobre 2009

Teresa Bertotti "Domande aperte, risposte provvisorie pag. 42 in "Discutere di lavoro sociale. Appunti e ipotesi" a cura di R. Camarlinghi e F. D'Angela ed.ne "I geki di Animazione sociale - supplemento al n. 10/2008 di Animazione sociale

Supplemento bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna "Bambini e ragazzi nella legge regionale sulle giovani generazioni (L.R. 14/2008) ed. Maggioli 2008, anno XXIX

Rivista delle Politiche Sociali di Alessia Sabbatini Le politiche di conciliazione e di sostegno alla genitorialità in Italia, Ancona 2008

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali, GIFT unità di Documentazione "S. Andreoli" Centro perle famiglie del Comune di Ferrara, a cura di Ivana Cambi e Tullio Monini, "I centri per bambini e genitori in Emilia-Romagna, ed. junior, maggio 2008

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali, Comune di Bologna, settore Pubblica Istruzione, Laboratorio Documentazione Formazione, progetto regionale documentazione educativa: dossier informativo, a cura di Carmen Balsamo e Marina Maselli, "Le famiglie tra diritti e bisogni", marzo 2009

Documento della conferenza delle regioni e delle province autonome "Le politiche sociali oggi: riflessioni e proposte delle regioni - Roma 22 settembre 2011

Regione Emilia-Romagna - Assessorato alle Politiche sociali, Quaderno del contro di documentazione GIFT - u.o. politiche familiari e genitorialità -Comune di Ferrara, Genitorialità, infanzia e territorio, febbraio 2011

Gino Passarini "Una nuova legge regionale dell'Emilia-Romagna per le giovani generazioni", articolo pubblicato in CITTADINI IN CRESCITA, nuova serie, n. 2/2010, Istituto degli Innocenti, Firenze.

Claudio Bazzocchi, raccolta di saggi "Tra crisi dello stato nazione, integrazione europea e responsabilità di "fare società". Fonte: Google

Zygmund Bauman, Il disagio della postmodernità, ed. Bruno Mondadori, 2002

Tutte le normative citate sono reperibili sul sito della regione ERMES www.regione.emilia-romagna.it