

modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati".<sup>6</sup> Tuttavia, secondo Marta Cartabia, se le Istituzioni europee decidessero di dare contenuto concreto ai diritti contenuti nella Carta, al di là delle competenze loro riconosciute formalmente dal Trattato, probabilmente ci riuscirebbero, perché normalmente la Corte di Giustizia europea "solo in casi veramente eccezionali ha sanzionato l'annullamento di una misura comunitaria per ragioni legate alle competenze. Tanto meno la Corte di Giustizia sarebbe incline a far prevalere le ragioni dei limiti delle competenze sulle ragioni dei diritti fondamentali".<sup>7</sup> Proprio per evitare conflitti a tale livello, nel 2007 è stata istituita l'Agenzia dell'Unione europea per i Diritti fondamentali,<sup>8</sup> con sede a Vienna. L'Agenzia ha lo scopo di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate.

L'introduzione dei diritti fondamentali all'interno del Trattato avrà senz'altro effetto sul ruolo sempre più ampio che la Corte di Giustizia europea si sta ritagliando: legittimata dal valore giuridicamente vincolante della Carta, potrebbe permettersi di agire sull'insieme dei diritti che toccano i valori fondamentali e non più solo su quelli economici, come succedeva in precedenza. Data la supremazia del diritto comunitario, i giudici della Corte di Giustizia potrebbero finire per affermare e tutelare direttamente i diritti fondamentali, anche al di là dei limiti del campo di applicazione precisati dall'articolo 51 del Trattato.

#### Note

<sup>6</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

<sup>7</sup> Cartabia M., op. cit.

<sup>8</sup> [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/fra/index\\_it.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/fra/index_it.htm)

Gli abbonati a  
**Prospettive Sociali e Sanitarie**  
possono scaricare  
in formato PDF  
tutti i fascicoli arretrati  
della rivista  
dal 1996 al 2008.

**PSS.irs-online.it**

# Da cittadini in crescita a orfani di futuro?

UN'ANALISI DEI PERCORSI DELLE POLITICHE PER L'INFANZIA IN ITALIA NEGLI ULTIMI DUE ANNI, DALLE VICENDE DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA E DEL PIANO DI AZIONE PER L'INFANZIA FINO ALLA RECENTE CONFERENZA DI NAPOLI.

Stefano Ricci

Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza

## ATTESE E SPERANZE

Quando il 31 ottobre 2007 si è insediato l'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, ricostituito ai sensi del Dpr del 14 maggio 2007, n. 103, nella Sala Verde di Palazzo Chigi c'era l'agitazione e l'euforia di un nuovo "primo giorno di scuola", con i componenti dell'organismo carichi di speranza e voglia di fare per riallacciare i fili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese.

La riunione, co-presieduta dai Ministri della Solidarietà sociale e della Famiglia, era prevalentemente centrata sulla discussione dello "Schema di Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva", proposto dal Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

In effetti, l'urgenza di elaborare e approvare un nuovo Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza non era tanto dovuta al fatto che il precedente fosse scaduto da tempo (Piano 2002-2004), quanto alla consapevolezza diffusa che il livello centrale di governo dovesse riprendere l'iniziativa politica per garantire stabilità, unitarietà, continuità e futuro alle politiche ed ai servizi per garantire i diritti e le opportunità all'infanzia e all'adolescenza.

## SENTIERO "NUOVO" TRA CONTENUTI E METODI

Il Piano di azione rappresenta un elemento di raccordo tra i diversi livelli di responsabilità decisionale,

programmatoria, organizzativa e operativa dello Stato italiano, anche in relazione al compito di individuare le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli enti locali.

Il "telaio" proposto per quello che si definiva "non come un nuovo Piano di azione, ma come un Piano di azione 'nuovo'"<sup>1</sup> si caratterizzava principalmente per due elementi di discontinuità:

- "Sul piano dei contenuti una novità è la priorità dell'esigibilità del diritto alla partecipazione civica e sociale costruita a partire dalla considerazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze come interlocutori diretti e co-protagonisti nella promozione di un'effettiva partecipazione, finalizzata al riconoscimento della loro cittadinanza, all'integrazione sociale e al coinvolgimento nei processi decisionali che li riguardano".

- "Sul piano del metodo, la novità era rappresentata dalla scelta di costruire un processo di accompagnamento e di monitoraggio permanenti del Piano, con l'obiettivo di favorire la sua corretta applicazione e valutazione. [Veniva] programmato un percorso partecipato non solo di costruzione del Piano di azione, ma anche della sua attuazione, attraverso l'elaborazione di indicatori (di contesto, di risorse, di processo e di risultato) e di altri strumenti di affiancamento".<sup>2</sup>

Su questi due assi, contenuti e metodo, l'Osservatorio nazionale è stato chiamato a "tessere" una serie

di materiali e documenti relativi ad alcune priorità di intervento scelte non come slogan, ma come obiettivi programmatici, puntuali, riconoscibili, facilmente comunicabili, che però non dovevano far perdere di vista l'attenzione alla globalità, alla trasversalità e alle interconnessioni delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

### FORMA...

Il percorso di costruzione del Piano di azione nell'Osservatorio nazionale si è caratterizzato per una diffusa e articolata "consultazione" tra tutti i componenti nei diversi gruppi dell'Osservatorio e, in qualche caso, con altri soggetti collettivi, e per la "concertazione" nello sviluppo degli obiettivi strategici indicati e nell'armonizzazione delle politiche, dei servizi e degli interventi.

Successivamente all'approvazione dello schema di Piano di azione da parte del Governo, l'avvio della fase di applicazione si dovrà caratterizzare per la "coprogettazione", una progettazione operativa partecipata, condivisa, trasparente tra i diversi soggetti coinvolti e la "cogestione/corresponsabilità", nella diversità di ruoli e funzioni, delle varie azioni, a livello sia centrale sia territoriale.

I prodotti che era chiamato a realizzare ognuno dei gruppi di lavoro previsti sulle sette tematiche inizialmente proposte, sviluppano coerentemente il percorso logico appena descritto.

- **Repertorio dei materiali - Contributi:** è la rassegna che ha raccolto i materiali, i documenti, gli apporti dei diversi componenti di ogni gruppo e dei loro enti di riferimento, ma anche di soggetti esterni all'Osservatorio nazionale; un'antologia dei brani ritenuti più significativi e una bibliografia ragionata dei testi più rilevanti.

- **Documento programmatico - Indirizzi:** è lo strumento che ha sviluppato la tematica assegnata, definita e delimitata dagli indirizzi dello schema; è il "luogo" dove sono state raccolte le proposte di orientamento delle politiche e dei servizi, elaborati gli indirizzi del Piano su quel tema specifico, approfondite le linee di azione.

Il Repertorio materiali e il "quadro strategico di riferimento" del Documento programmatico hanno costituito la base per la *Relazione sulla condizione dell'infanzia*

e dell'adolescenza in Italia 2008-2009, prevista dal Dpr 103/07.

- **Sintesi progettuale - Azioni:** è il documento in cui, a partire dalle priorità individuate, dagli obiettivi generali e specifici definiti, dalle indicazioni progettuali delineate, sono state focalizzate, puntualizzate e descritte le azioni specifiche di intervento. Parte integrante della sintesi progettuale sono le "Schede descrittive" relative a ogni azione.

Un momento particolarmente qualificante è quello del "controllo partecipato", con la previsione dell'accompagnamento, del monitoraggio e della valutazione degli esiti delle azioni individuate dal Piano di azione, da parte dell'Osservatorio nazionale e del Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale, con il coinvolgimento della collegialità dei soggetti impegnati nella realizzazione del Piano.

La costruzione di indicatori (di contesto, di risorse, di processo e di risultato) per le azioni proposte ha costituito la base del monitoraggio, dell'accompagnamento e della valutazione delle azioni proposte. Diversi gli strumenti che si potranno utilizzare (griglie, interviste, audizioni, rapporti, manifestazioni, visite, convegni, confronti, ecc.) attivando i componenti dell'Osservatorio nazionale sul territorio e favorendo la partecipazione dei bambini e degli adolescenti.

### ...E SOSTANZA

I contenuti sviluppati dai gruppi dell'Osservatorio nazionale erano già presenti nel "telaio" iniziale.

- **Patto intergenerazionale e intragenerazionale:** "La Convenzione Onu sui diritti del fanciullo sviluppa in più articoli il diritto alla partecipazione. È in questa prospettiva che si vuole rendere effettiva la 'cittadinanza attiva' dell'infanzia e dell'adolescenza, un impegno articolato e diffuso a promuovere direttamente e a sostenere iniziative tese a favorire la partecipazione propositiva, critica e responsabile delle nuove generazioni in rapporto alle istituzioni e in tutti gli ambienti di vita nei quali si forma la loro identità".

- **Diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino:** "La realtà attuale della società italiana pone la questione della connessione tra le generazioni, tra conflitto e solidarietà. [...] Ai fini di una piena tutela del minore e del suo diritto a crescere all'interno della propria

famiglia, è indispensabile garantire ai genitori la possibilità di svolgere il proprio ruolo, non solo nelle situazioni di fragilità. Vanno individuate le azioni in grado di rinforzare le famiglie nell'esercizio delle loro responsabilità di cura ed educazione e occorre consolidare la dimensione dell'appartenenza, promuovendo lo sviluppo del potenziale relazionale personale e la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa".

- **Contrasto alla povertà dei bambini e degli adolescenti:** "È indispensabile e urgente intervenire in maniera incisiva nella riduzione della povertà dei minori, che rappresentano una fascia di popolazione ancora particolarmente colpita nel nostro Paese".

- **Minori verso una società interculturale:** "Vanno individuate le azioni volte a favorire la realizzazione di interventi per i minori stranieri che tengano conto delle peculiarità relative all'età, al genere, all'appartenenza etnica e religiosa, e adottino un approccio multidisciplinare in grado di proteggere il minore e di rispettare il principio dell'unità familiare, del migliore interesse del minore, dell'ascolto della sua opinione in ogni fase dell'intervento".

- **Rom, sinti, caminanti:** "In Italia la condizione dei minori rom, sinti e caminanti continua a essere sostanzialmente ignorata. [...] Da qui la necessità di attivare, a livello nazionale e a livello locale, una politica e dei processi di inclusione sociale, la convivenza, il rispetto delle norme, con particolare riguardo all'accesso all'istruzione, all'abitazione e ai servizi sanitari".

- **Sistema delle tutele e delle garanzie e dei diritti:** "Il sistema delle tutele va garantito all'interno di un sempre meno rinviabile processo di armonizzazione delle politiche e della legislazione per l'infanzia e l'adolescenza a livello nazionale, costruendo un sistema coerente e complementare con le legislazioni regionali, all'interno della cornice di tutela dell'Unione europea e delle norme internazionali".

- **Rete dei Servizi integrati:** "Il Piano di azione individuerà gli strumenti e gli interventi per garantire un'adeguata rete dei servizi integrati, sociali, sanitari ed educativi, definendo e assicurando livelli essenziali delle prestazioni per l'in-

### Note

1 Dal documento presentato all'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza il 31 ottobre 2007.

2 *Ibidem.*

fanzia e l'adolescenza. Attraverso la collaborazione interistituzionale tra livelli di governo e l'attuazione del principio di sussidiarietà, va sostenuta la realizzazione diffusa di un nucleo di prestazioni che costituiscono fattore unificante della cittadinanza sociale, contro il rischio di frammentazione delle identità e della coesione sociale".

### CAMBIAMENTI E CONTINUITÀ

Il cambio di maggioranza seguito alle elezioni politiche dell'aprile 2008 ha determinato, comprensibilmente, un rallentamento nelle attività dell'Osservatorio e del Centro nazionale, oltre a una rilevante incertezza rispetto alle possibili indicazioni di mutamento della linea politica e alle prospettive di continuità.

La "ripartenza" dell'Osservatorio è stata data dal nuovo governo con la riunione del 17 settembre 2008, finalizzata ad analizzare la proposta del "3°-4° Rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia". Rispetto al Piano di azione, i sottosegretari competenti hanno confermato l'impianto iniziale in relazione sia ai contenuti sia alla metodologia, e nella riunione dell'Osservatorio nazionale del 26 febbraio 2009 è stato reimpostato il lavoro per arrivare alla proposta finale.

Al di là dell'interruzione, la "continuità bipartisan" garantita al Piano di azione si può prestare a diverse interpretazioni, ma nella sostanza ha permesso all'Osservatorio nazionale di dare seguito a un impegno affrontato con entusiasmo e applicazione e di finalizzare il lavoro alla costruzione dei documenti finali e delle schede di azione.

### NUOVA FASE TRA ASPETTATIVE E REALISMO

Questa nuova fase della costruzione del Piano di azione si è caratterizzata per l'alleggerimento dell'impianto complessivo inizialmente strutturato sulle sette "priorità d'intervento" dei Gruppi dell'Osservatorio nazionale. La scelta di ricomprendere in quattro direttrici di intervento gli obiettivi, gli indirizzi e le azioni ha permesso di gestire meglio le coerenze e le mediazioni tra le diverse posizioni emerse e, in prospettiva, di semplificare i processi di applicazione del Piano stesso:

- Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenera-

zionale è l'ambito di intervento che ha raccolto i contributi progettuali dei Gruppi centrati sul protagonismo dei cittadini in crescita.

- Promuovere l'interculturalità è la direttrice in cui sono confluite le proposte riguardanti i minori stranieri e i minori rom, sinti e caminanti.

- Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale è il "contenitore" di un sistema di intervento che dà continuità alle azioni di prevenzione, cura e recupero.

- Rafforzare la tutela dei diritti è il settore di intervento centrato sulla protezione e sulla tutela prevalentemente giuridica.

Molte delle azioni individuate dal Piano di azione sono "a costo zero" o quasi, e questa era un'indicazione già data dal precedente governo e confermata dall'attuale, ma oltre a "fare di necessità virtù" questo ha permesso di privilegiare la prospettiva di riorganizzare e di ottimizzare le risorse, per cui l'impatto che ci si aspetta dall'attuazione del Piano di azione non è "uguale a zero".

Anzi, lo schema di Piano dell'Osservatorio nazionale ha previsto una serie di azioni articolate all'interno di una prospettiva unitaria delle politiche nazionali e locali per la garanzia dei diritti all'infanzia e all'adolescenza, nel rispetto delle diverse autonomie costituzionali e istituzionali. È nell'applicazione del Piano di azione che dovrebbero essere cercate e trovate le indispensabili integrazioni e coerenze di sistema tra i diversi soggetti (promotori, collaboratori e destinatari), soprattutto nell'ambito della programmazione ordinaria e generale dei diversi livelli istituzionali e territoriali (ad esempio: le progettualità interministeriali, i Programmi di sviluppo regionali, i Piani regionali sociali e sanitari, i Piani di zona delle Politiche sociali, i Programmi delle attività territoriali dei Distretti sanitari, i Piani della l. 285/97, con riferimento alle 15 Città riservatarie).

La Conferenza nazionale per l'infanzia e l'adolescenza del 2009 in questa prospettiva assumeva una rilevanza strategica per dare un impulso operativo al Piano di azione (e non a caso la programmazione iniziale prevedeva che le tematiche principali della Conferenza ricalcassero quelle del Piano) e rappresentava un'opportunità nella logica di ripensare i modi per garantire

un'adeguata organizzazione del coordinamento e del sostegno delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, anche in relazione alla dichiarazione di Alessandra Mussolini, Presidente della Commissione bicamerale per l'infanzia nel maggio 2009: "Molta strada deve ancora essere fatta sulla via della piena attuazione dei diritti dei minori nel nostro Paese. Sono prioritari in questo senso maggiori risorse da destinare all'infanzia ed un più efficace coordinamento nell'applicazione delle politiche per la promozione e la tutela dei diritti dei bambini, per superare la sovrapposizione di competenze ministeriali e parlamentari e la frammentazione burocratica che regna nel campo dell'infanzia".

In effetti, negli ultimi 10 anni le condizioni di vita e le prospettive di appoggio e rispetto dei diritti e dello sviluppo dei "cittadini in crescita" si sono molto modificate, come pure sono cambiati non solo l'assetto costituzionale, con la riforma del Titolo V, ma anche diversi contesti normativi nazionali, sia specifici (l. 285/97, l. 269/98, l. 476/98, l. 149/01, l. 154/01, l. 77/03) sia generali (l. 328/00, D.Lgs 229/99, art. 21 della l. 59/97). A livello centrale, invece, l'assetto istituzionale che il Governo italiano si è dato per orientare, sostenere e sviluppare le iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese è sostanzialmente rimasto invariato dall'approvazione della l. 451/97, "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia".

Nel mutato contesto urge la necessità di dare stabilità, continuità e coerenza a "tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione" (art. 4) sui diritti del fanciullo, anche con una riforma radicale dell'organizzazione prevista dal Dpr 103/07 che vada nel senso di rilanciare la "sussidiarietà circolare" verso i minorenni e non in quello (forse desiderato da qualcuno) di "cancellare" l'Osservatorio infanzia e adolescenza in favore di quello sulla famiglia.

### INERZIA, RESISTENZE E RISTABILIMENTO DELLE PRIORITÀ

Ma il vivace moto inerziale (inerzia: proprietà di ogni corpo di persistere nel proprio stato di quiete o di moto rettilineo uniforme se non

intervengono forze esterne) dell'Osservatorio in seguito alla riconferma di componenti e linea da parte del nuovo esecutivo non poteva non incontrare progressive resistenze, se non altro per l'evidente discordanza tra quello che si stava producendo come Schema di Piano di azione e alcune scelte dei ministri del governo in materia di infanzia e adolescenza (dagli interventi sulla scuola, al censimento della popolazione Rom, al "pacchetto sicurezza").

Nella riunione dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza del 22 ottobre 2009, che doveva discutere e approvare la bozza di Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, i due sottosegretari competenti hanno espresso i loro rilievi critici sugli esiti del lavoro svolto dall'Osservatorio e dal Comitato tecnico-scientifico, proponendo (come per altro previsto dal Dpr 103/07, ma nell'interpretazione "fisiologica" che si tratti, sostanzialmente, dello stesso testo) di distinguere tra "predisposizione" del piano e sua "presentazione", riferendo la prima all'Osservatorio e l'altra ai ministri. In buona sostanza, a fine gennaio i sottosegretari proporranno all'approvazione dell'Osservatorio una propria proposta di Piano, nella quale saranno presenti solo uno stralcio delle quasi 50 azioni previste dalla bozza di Piano predisposta dal Comitato tecnico-scientifico sui materiali dell'Osservatorio, e cioè quelle in linea con le politiche del governo.

Procedura assolutamente legittima, anche se inusuale, ma nel merito dei contenuti è rilevante sottolineare come i punti critici siano stati:

- la prospettiva della partecipazione, che non viene ritenuta un diritto esigibile;
- la promozione dell'interculturalità, che non rappresenta la linea politica dell'esecutivo;
- l'eccessivo riferimento ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rispetto ai diritti e al ruolo della famiglia;
- la mancanza di riferimenti alla sussidiarietà.

Sul primo di questi aspetti, per inciso, viene da sorridere ripensando al "ripensamento" del sottosegretario Giovanardi sulla "partecipazione", leggendo il passaggio del verbale della riunione dell'Osservatorio del 26 febbraio scorso, collocato esattamente prima che il sotto-

segretario apra la discussione: "Il piano potrà e dovrà essere integrato anche in relazione a particolari raccomandazioni del Comitato Onu, tra cui, in particolare, la richiesta di incoraggiare la partecipazione dei bambini e degli adolescenti negli organismi pubblici incaricati di svolgere ruoli di tutela dell'infanzia (ad esempio, nelle attività dell'Osservatorio, anche attraverso la partecipazione diretta)".

Sulle altre questioni, già alcuni anni fa, in un testo che confrontava le politiche di welfare dei governi italiani di centro sinistra e di centro destra, ebbi l'opportunità di scrivere: "L'elemento che sembra caratterizzare il 'nuovo' corso è lo spostamento dell'asse di riferimento dal minore alla famiglia. Il minore non sembra più essere il titolare di diritti propri (anche se la l. 176/91 non è stata abrogata e quindi dovrebbe continuare a orientare le scelte), ma lo è in quanto inserito all'interno di un contesto familiare, che rischia di diventare un soggetto collettivo che assorbe e catalizza le titolarità dei singoli. Anche se si può essere d'accordo sulla necessità di valorizzare la famiglia come soggetto collettivo per renderla interlocutore forte di tutte le politiche orientate alla persona e al territorio, e anche se si può convenire sull'opportunità di favorire il protagonismo delle aggregazioni familiari e sociali, occorre fare molta attenzione a non far 'scompare' i diritti personali, perché la stessa coppia, base di una famiglia, è fatta da persone che rimangono distinte, anche quando si uniscono nel matrimonio. In questa scelta del governo di centro-destra si nota, dunque, un cambiamento e non un'evoluzione rispetto agli orientamenti espressi dai precedenti governi di centro-sinistra, che hanno seguito e sviluppato le indicazioni della Convenzione Onu sull'infanzia".<sup>3</sup>

### APPROCCI ALLE POLITICHE PER L'INFANZIA E CONFERENZE NAZIONALI

La correzione di prospettiva in atto può essere esemplificata e meglio compresa riprendendo i titoli/slogan delle Conferenze nazionali sull'infanzia e sull'adolescenza.

"In testa ai miei pensieri" era il titolo della prima conferenza nazionale dell'infanzia del 1998 che, assieme al logo (un "papà" con un bambino seduto sulle spalle), esprimeva bene l'approccio governativo

(centro-sinistra) al welfare per l'infanzia e l'adolescenza. In esso, infatti, non c'era solo l'affermazione di principio secondo cui i minori sono al centro della politica e delle scelte "sociali", ma anche l'idea della "presa in carico" reale, effettiva, concreta, con politiche coerenti, collegate e unitarie tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica in stretta collaborazione con la società civile; "In testa ai miei pensieri" significava anche avere una forte attenzione alla dimensione della conoscenza e dell'ascolto dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il titolo della seconda conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza del 2002 (governo di centro-destra) era "Mettiamoci il naso" e richiamava il Pinocchio del logo e della sede della conferenza (Colloidi), ma già allora non appariva felice, nel momento in cui suggeriva il tema di una possibile intrusione, più o meno indebita e invasiva, degli adulti nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Inoltre, il doppio riferimento: al naso degli adulti e a quanto succedeva a quello di Pinocchio, rischiava di ingenerare il corto circuito di adulti un po' bugiardi.

La conferenza programmata a Napoli per il novembre 2009 ha per titolo "Il futuro del bambino è nel presente" e per logo un allegro trenino con vagoni pieni di oggetti, che però è su un binario lungo poco più del treno, sia dietro sia davanti; un binario che non viene da nessuna parte e che non va da nessuna parte. Verrebbe da pensare che un "presentismo atemporale" caratterizzi la condizione e il futuro dell'infanzia nel nostro Paese, senza un passato di riferimento e senza una prospettiva; un "futuro presente" carico di cose, di oggetti, di "beni di consumo", ma forse, carente di relazioni, di diritti, di approccio positivo all'infanzia e all'adolescenza.

Perché un altro elemento di preoccupazione è il taglio del programma della Conferenza di Napoli, tutto giocato sulle presenze istituzionali, sull'esclusione dei temi della partecipazione e dell'interculturalità, su una tavola rotonda finale, presenti ministri e sottosegretari con competenze in materia su "L'emergenza educativa".

Si rinnova il pericolo "di una nuova residualità per l'infanzia e l'adolescenza, che non riguarda solo le politiche e i servizi, ma anche il

#### Note

<sup>3</sup> Vicarelli G. (a cura di), *Il malessere del welfare*, Liguori, Napoli, 2005.

ruolo 'culturale' e 'politico' di questa fascia di età, con un arretramento nella prassi dei servizi, nell'attenzione degli operatori e degli adulti, nella cultura del rispetto della persona in crescita. Già nel titolo ('Non solo sfruttati e violenti'), il terzo rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza del 2000 metteva in guardia da una cultura avanzante che tende a ridurre e travisare il ruolo di questa fascia di età nella nostra società, chiedendo di uscire fuori da visioni apocalittiche. In esso si legge che 'la rappresentazione corrente nel nostro Paese di un'infanzia e di un'adolescenza in gravi difficoltà non è esatta. La visione apocalittica, spesso veicolata dai mezzi di comunicazione di massa, di un'infanzia ed un'adolescenza maltrattate, abusate, ma anche violente, non trova affatto riscontro né nei dati statistici né nell'esperienza comune. Inoltre, quantificazioni di violenze perpetuate sull'infanzia basate su proiezioni difficilmente controllabili e stime effettuate su campioni non rappresentativi alimentano emozioni e contribuiscono a promuovere l'idea di una società ostile verso i suoi figli più giovani. [...] È necessario da una parte rimuovere dall'immaginario collettivo l'idea che l'infanzia e l'adolescenza siano solo un problema al quale guardare con apprensione e in posizione di sostanziale difesa e, dall'altra, sviluppare azioni che non siano solo dell'emergenza, dell'assistenza e della protezione, ma anche dello sviluppo della 'normalità', della promozione e del benessere".<sup>4</sup>

Sono parole di una, purtroppo, rinnovata attualità scritte da Alfredo Carlo Moro: una persona che aveva una visione di sistema sul tema delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, che manca totalmente in questo momento storico; una persona che aveva un profondo rispetto culturale e personale per quelli che chiamava "cittadini in crescita", che oggi, forse, sono forzati a vivere in un presente "orfano di futuro".

## Note

4 *Ibidem.*

# Il Servizio Immigrazione del Comune di Milano

L'ARTICOLO PROPONE SPUNTI DI RIFLESSIONE, A PARTIRE DA UNA RICERCA SUI CASI PRESI IN CARICO DAL SERVIZIO IMMIGRAZIONE DEL COMUNE DI MILANO NEL 2008, RICERCA PROGETTATA PER RISPONDERE ALLE ESIGENZE ESPRESSE DAGLI OPERATORI DEL SERVIZIO NEGLI INCONTRI DI CONSULENZA E SUPERVISIONE SVOLTI DALLA COOPERATIVA TERRENUOVE.

AA. VV.\*

## ALCUNI CENNI STORICI

L'esistenza tra i servizi del Comune di Milano di un servizio sociale specifico rivolto ai cittadini di origine straniera risale al 1984.

Inizialmente incardinato presso l'assessorato Lavoro e Problemi sociali, il servizio sociale ha subito nel corso degli anni molteplici trasformazioni, dapprima occupandosi anche dei nomadi (sede di viale Tibaldi), quindi circoscrivendo la propria competenza al fenomeno migratorio (sede di via Tadino)<sup>1</sup> e infine scomponendosi in tre differenti sezioni specialistiche (immigrati, rifugiati e persone vittime della tratta), corrispondenti alle attuali tre sedi (via Tarvisio, via Edolo e via Barabino), dipendenti dalla direzione centrale Famiglia, Scuola e Politiche sociali, Settore servizi per adulti in difficoltà.

L'immigrazione è un fenomeno strutturale, poliedrico e dinamico, che ormai interessa la nostra città da più di trent'anni<sup>2</sup> e che nella sua evoluzione e interazione con la società autoctona si presta spesso a strumentalizzazioni ideologiche anche di segno opposto, che rischiano di offuscare le numerose opportunità e potenzialità intrinseche a ogni scambio interculturale e ad ogni contesto cosmopolita.

L'essere immigrato non rappresenta, di per sé, una condizione problematica.

La scelta di migrare è un evento assimilabile ad altri eventi esistenziali del ciclo vitale (frequentare una certa scuola, sposarsi e avere dei figli, ecc.). Un progetto migratorio può essere stagionale o a "tempo

determinato", oppure pervenire a un progressivo e stabile radicamento. In alcune circostanze, la scelta di migrare può essere determinata più da *push factor* (fattori espulsivi) che da *pull factor* (fattori di attrazione). Forzato o spontaneo, il migrare rappresenta comunque un fatto totale che coinvolge l'individuo in tutti gli aspetti della propria vita, che comporta opportunità, ma anche rischi e sfide.

L'integrazione rappresenta poi un esito non scontato del processo di contatto, di interazione e di adattamento reciproco tra la comunità autoctona e le comunità etniche e culturali minoritarie, che interessa e mobilita variabili micro- e individuali, nonché atteggiamenti e orientamenti valoriali collettivi.

Nella nostra città, l'Ufficio Stranieri ha rappresentato un osservatorio privilegiato, un testimone partecipante di un fenomeno prima d'avanguardia poi strutturale, oltre che essere stato un prezioso e costante punto di riferimento per ogni informazione o necessità attinente a tale tematica, a disposizione tanto dei cittadini italiani, quanto degli immigrati, delle associazioni e degli altri enti, istituzioni o servizi anche interni alla stessa Amministrazione comunale.

Nel corso di questi anni, il Servizio è stato sollecitato sia a lavorare in un'ottica di promozione e integrazione, salvaguardando uno spazio di riflessione e di pensiero sul fenomeno e sulla sua interazione con la città, sia di fronteggiamento delle emergenze. Ciò è avvenuto a tratti

i Quid

PSS.irs-online.it/iQuid