



**HAL**  
open science

## Sociologia degli Istituti per minori: l'articolazione di regolazione sociale e regolazione politica

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Sociologia degli Istituti per minori: l'articolazione di regolazione sociale e regolazione politica. Zappa, Matteo. Ri-fare comunità. Aprirsi a responsabilità condivise per chiudere davvero gli Istituti, Edizioni FrancoAngeli, pp.45-64, 2008, 9788846492838. hal-01037967

**HAL Id: hal-01037967**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01037967>**

Submitted on 23 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Sociologia degli Istituti per minori:  
l'articolazione di regolazione sociale e regolazione  
politica*  
di Tommaso Vitale

Vitale, Tommaso (2008) "Sociologia degli Istituti per minori: l'articolazione di regolazione sociale e regolazione politica", in Zappa M. (ed.) *Ri-fare comunità. Aprirsi a responsabilità condivise per chiudere davvero gli Istituti*, pp. 45-64, Milano: FrancoAngeli. ISBN: 9788846492838..

**Custodia e controllo sociale: gli Istituti per minori.**

Molti dei servizi per l'infanzia sono nati per custodire i figli delle madri-lavoratrici. Molto spesso nell'Ottocento erano attivati dagli stessi datori di lavoro nei pressi della fabbrica (Della Peruta 1979; Saraceno 1998). Nei confronti dei minori orfani, invece, venivano predisposti grandi Istituti di ricovero. I servizi per l'infanzia erano gestiti secondo una modalità assistenziale, ancorata saldamente ai principi dell'elargizione e del controllo sociale. Disciplinare l'infanzia era "la via per attaccare alla base la condotta asociale dei poveri" (Procacci 1998a). Cerami, nel suo studio sui principi e le tecniche assistenziali, ha messo in luce "l'abilità" dei servizi rivolti a "bimbi ed infanti" di "sanare la conflittualità popolare" favorendo l'imposizione dei mestieri operai (1979).

Quantomeno fino alla caduta del fascismo, tutti i servizi per l'infanzia, invece di essere considerati opportunità universali da offrire a ciascun bambino, rimasero prerogativa degli strati marginali della popolazione, in un quadro di welfare residuale. L'intervento pubblico era previsto solo in via sussidiaria rispetto alla responsabilità prioritaria attribuita alle agenzie tradizionali, mercato privato e famiglia, attraverso le quali l'individuo poteva/doveva a soddisfare i suoi bisogni "in via normale". Solo qualora avessero fallito questi due "canali", le istituzioni pubbliche intervenivano in via transitoria, adottando misure selettive.

Anche negli anni successivi alla seconda guerra mondiale nei servizi ai minori non si svilupparono innovazioni, né dal punto di vista

organizzativo, né dal punto di vista culturale: ancora negli anni '50, la discrezionalità era una delle caratteristiche principali degli interventi; gli operatori erano in gran parte volontari, privi di formazione come di riconoscimento professionale. Pensiamo, ad esempio, a quanto riportato nel rapporto conclusivo della commissione d'inchiesta sulla povertà del 1953: «Si conferma l'inadeguatezza e l'inefficacia della lotta sociale contro la miseria degli infanti, nonostante l'esistenza di migliaia di enti ed Istituti, di organizzazione pubbliche e private, che erogano una cifra complessiva che pone l'Italia ad uno dei primi posti nell'ordine della spesa per abitante, in rapporto al reddito nazionale, fra gli Stati del mondo (10,35%). Le istituzioni che operano nel campo assistenziale non sono minimamente coordinate fra di loro; ed anzi si sovrappongono, sono appesantite da cumuli di spese generali, interferiscono le une nelle altre, [...] sotto il controllo di una burocrazia indifferente, immobilizzata dai pregiudizi e dalle riserve, timorosa di responsabilità. [...] Gli indirizzi assistenziali prevalenti degli Istituti di ricovero per minori li fanno assomigliare a vere proprie case di pena» (Camera dei Deputati 1953: 216).

L'Istituto del ricovero era praticamente l'unica modalità organizzativa per aiutare "i bambini bisognosi"; ed infatti "normale risposta al bisogno" era la locuzione che identificava il ricovero dei bambini e delle bambine in Istituto (Fadiga 1988). Le statistiche sulla istituzionalizzazione dei minori forniscono dati in continua crescita fino ai primi anni '60. Nel 1962 risultano ricoverati in Istituto secondo l'ISTAT oltre 242.000 minorenni, di cui circa 26.000 dagli 0 ai 6 anni, circa 154.000 da 6 a 14, circa 62.000 da 14 a 18. Il che equivale a dire che il 16,2% dei minorenni era istituzionalizzato nelle oltre 5.000 strutture accreditate. Se consideriamo nello specifico l'età dell'obbligo scolastico (6-14) questo tasso sale al 23,6%<sup>1</sup>.

- Inserire qui figura 1 -

A partire dagli anni '60 iniziano a circolare *discorsi e pratiche quotidiane* che mettono in discussione le routine e lo statuto assistenziale dei servizi per i minorenni. Molti intellettuali, collettivi di sinistra ed esperienze sindacali espressero preoccupazioni per le "soluzioni settorialistiche" che avrebbero voluto affrontare separatamente il problema del ricovero negli Istituti di assistenza dai problemi dei lavoratori. Ad esempio, di fronte alle parole del Ministro dell'Interno Restivo, che nel 1969 affermò la necessità e "l'interesse generale" di estendere e qualificare l'assistenza pubblica ai "minori bisognosi" per ragioni di efficacia

---

<sup>1</sup> Questo dato è calcolato aggregando assieme i minorenni etichettati come "normali" con quelli etichettati "handicappati". Rispetto all'attendibilità di questi dati, molti definiscono drammatiche le statistiche in materia di istituzionalizzazione. La ragione di questo è da ricercarsi nella frammentazione degli enti responsabili degli interventi (Sgritta, 1984: 104).

preventiva, di “difesa del tessuto sociale da elementi passivi e parassitari”, Alasia, Freccero, Gallina e Santanera (1975: 124) osservarono: «E’ precisamente contro questa concezione, per altro così autorevolmente espressa, che il movimento operaio deve fare i conti. E’ un compito non delegabile a nessuna singola categoria di “emarginati” o “assistiti”, né si tratta per il movimento operaio di esprimere una posizione meramente solidaristica dal momento che si tratta proprio di una concezione generale della società fondata sul produttivismo e sul profitto e che ribadisce una “classificazione” fra gli uomini proprio funzionale a questi». Allo stesso modo, in una delle poche ricerche compiute alla fine degli anni ‘60 sui processi di deistituzionalizzazione (de Leonardis, *et al.* 1996) dei ricoveri per minorenni, le condizioni di “bisogno” del minore venivano connesse non solo ad eventi naturali (morte dei genitori) o a responsabilità individuali, ma anche alle caratteristiche dei rapporti sociali, alla selettività dei servizi e ai modelli competitivi proposti dalla società capitalista (Carugati, Emiliani, Palmonari 1975: 162). In altri termini, veniva drasticamente rifiutata l’idea che si potessero ridurre i problemi politici, economici e sociali a problemi risolvibili dai “tecnici del sapere pratico”, per riprendere un’espressione di Sartre (cfr. Basaglia, Basaglia Onagro, 1975: 38-49). In particolare, veniva denunciato come gli Istituti costituissero “un ottimo affare” per le équipes di tecnici delle nuove professioni di matrice psico-pedagogica (psichiatri, psicologi, testisti<sup>2</sup>, assistenti sociali) con i quali lo Stato stipulava “convenzioni che sono veri e propri appalti: le convenzioni non soltanto sono molto redditizie per i tecnici, ma incentivano sul piano economico l’istituzione di nuovi ricoveri” (Gruppo Borghetto Prenestino 1972). All’inizio degli anni ‘70 molti denunciarono la mancanza di capacità di proposta e di pressione dei tecnici dell’infanzia, accusandoli di adottare una logica clientelare nel rapporto con la pubblica amministrazione. Le linee politiche dei partiti e dei sindacati nel campo dell’infanzia erano spesso elaborate e portate avanti da operatori sociali, i quali non si riferivano “prioritariamente ai bisogni dell’utenza ma alle proprie esigenze” (A.A.V.V. 1974).

Non bisogna però dimenticare che la critica agli istituti, alla loro logica e alle relative pratiche pedagogiche, venne portata avanti anche da numerosi “tecnici” in prima persona, critici del proprio ruolo e delle conseguenze sociali del proprio mestiere. Essi crearono *nella pratica quotidiana* luoghi e relazioni in cui denunciare il carattere invalidante degli istituti e pensare delle alternative percorribili. Questo percorso venne intrapreso sollecitando e facendo pressione sulla politica. Alcuni tecnici,

---

<sup>2</sup> Termine dispregiativo con cui si etichettavano gli psicologi che somministravano e interpretavano i test per misurare il quoziente di intelligenza ed altri indicatori psicometrici.

riconoscendo i limiti degli assetti istituzionali, richiamarono l'attenzione dei responsabili degli enti pubblici, spesso con esiti insoddisfacenti. Per potere sperimentare soluzioni organizzative alternative all'Istituto, molti cercarono in primo luogo l'appoggio dei rappresentanti politici dei partiti della sinistra, non trovando, tuttavia, particolare sostegno.

Un forte contributo per tematizzare la necessità di smantellare gli Istituti per minorenni venne *anche* dalla ricerca scientifica. Le scienze umane e le scienze sociali contribuirono a criticare gli Istituti, osservandone ed interpretandone funzioni e funzionamenti. Negli anni '50, in Francia, la Aubry (1955) realizzò un'importante ricerca sulle innovazioni portate negli Istituti dall'immissione di più personale e di nuove figure di specialisti (psicologi dell'età evolutiva e psicomotricisti), dimostrando che a fronte di un miglioramento delle condizioni d'insieme, non si poteva comunque "inficiare la certezza della nocività degli Istituti per i bambini". La Aubry conduce la sua ricerca in Francia, Paesi Bassi, Inghilterra, Svezia, Svizzera e Stati Uniti e conclude il suo lavoro auspicando un ricorso maggiore all'adozione e la promozione di piccole comunità famiglia. La ricerca compiuta da John Bowlby (1957) nel 1950-51 per conto dell'Organizzazione mondiale della sanità si concluse anch'essa con affermazioni molto precise: "L'evidenza dei fatti nei sei paesi in cui abbiamo svolto le ricerche è tale da non poter lasciare dubbi sull'affermazione generale: le cure impersonali e le routine degli Istituti provocano nei bambini e nelle bambine piccole dei danni non soltanto gravi ma anche durevoli, che modificano il loro carattere ed intaccano così tutta la vita futura".

Anche in Italia vennero realizzate, a partire dall'inizio degli anni '70, alcune importanti ricerche sociali. Vennero realizzati anche alcuni studi "dall'interno" - etnografici - sui processi di trasformazione degli Istituti per minorenni, come la ricerca di Carugati, Emiliani e Palmonari (1975) che testimonia i cambiamenti e le routine nella vita quotidiana, nella socievolezza e nelle pratiche di utilizzo di oggetti e saperi di un Istituto nell'arco di otto anni. Dragone, Micucci e Santanera analizzarono alcuni tentativi fatti per costruire momenti più "delicati" all'interno degli Istituti, mettendo tuttavia in luce l'impossibilità di uscire dalla logica estemporanea della beneficenza per promuovere le condizioni dei bimbi, dati i "processi di emarginazione che inesorabilmente vi si compiono" (1976: 18). Anche il ruolo della giustizia minorile venne messo sotto osservazione, ed in particolare l'abitudine del Tribunale di prescrivere l'invio negli Istituti di rieducazione di bambini in età compresa fra i 6 e i 9 anni "decisamente e certamente avviati sulla via del vizio e del delitto": Sono parole del giudice R. Degli Atti, a cui si fa fatica a credere, pronunciate verso la fine degli anni '60, per difendersi dalle critiche di chi riteneva inaccettabile la

presenza nell'Istituto di rieducazione Villa Nazareth ad Ostuni di oltre 80 bambini dai 6 ai 12 anni, in maggioranza dai 6 ai 9 anni con un decreto di ricovero del tribunale dei minorenni (Senzani 1970). A fianco di questi studi, vale la pena ricordare come, a partire dagli anni '60 vi fu un movimento contrario ad ogni istituzione totale che produsse ricerche molto importanti, condotte nei carceri e nei manicomi<sup>3</sup>. Molte delle pratiche discorsive elaborate in quegli ambiti furono usate anche per interpretare l'organizzazione e lo stile di pensiero degli Istituti per minorenni.

Oltre alle ricerche specifiche sugli Istituti di ricovero, a partire dagli anni '50 venne condotta una mole impressionante di studi sull'infanzia nelle discipline più disparate, dalla pediatria alla psichiatria, passando per le psicologie, la pedagogia, ma anche la sociologia e l'antropologia culturale. Con linguaggi e codici differenti la ricerca sociale metteva in luce sempre lo stesso punto: in condizioni favorevoli, i genitori e le persone che sono in relazione quotidiana con le bambine ed i bambini sono in grado di riconoscerne i ritmi e le esigenze. Questo permette ai minorenni di essere soggetti attivi fin dalla prima infanzia, ovvero capaci di progressiva autonomia. A questo tipo di cure, certamente ritualizzate nella cultura dei genitori, ma attente e "personalizzate", si sostituiscono i rituali ripetitivi e asettici del personale in servizio; ai ritmi costruiti nella relazione con il bambino si sostituiscono i ritmi imposti dai turni, alle confuse ma complesse pratiche di apprendimento che emergono nelle relazioni familiari si sostituiscono i contatti rapidi, precisi e professionali del personale, diretti dalla puericultrice, a sua volta guidata dallo staff medico; pluralità di esperienze e riproduzione di rapporti vengono sostituiti dalla standardizzazione dei processi e dalla efficace riduzione dei scambi. E' anche grazie a queste ricerche che cambia il discorso critico sugli Istituti di custodia e ricovero per minorenni. Essi non vengono più criticati solo in quanto luoghi malsani o malgestiti, ma anche perché sono istituzioni attraverso cui si sottraggono ai bambini opportunità di relazione e di socievolezza, e quindi capacità di scelta e cittadinanza.

### **La nascita dei servizi territoriali**

Sono due i motori principali di innovazione nel campo delle politiche per i minori nel corso degli anni '60 e '70 in Italia. In primo luogo i discorsi critici sugli istituti, ed in secondo luogo le pratiche di sperimentazioni di alternative percorribili nella cura e nell'educazione dei

---

<sup>3</sup> Molti di questi lavori si devono all'opera di deistituzionalizzazione del manicomio compiuta a Trieste dal gruppo di che faceva riferimento ai Basaglia. Cfr. Basaglia (1968); Basaglia, Basaglia Ongaro (1971).

minori senza famiglia. Entrambi i motori furono importanti. Come sempre nell'innovazione, non basta solo inventarsi un nuovo "prototipo", un nuovo modo di fare per diffondere e consolidare un'innovazione. L'innovazione ha bisogno prima di tutto di essere riconosciuta riflessivamente dagli attori stessi che la promuovono, e poi di essere resa discutibile nel discorso pubblico, e di essere usata in dialettica con una modalità di agire precedente, che si critica (Vitale 2008). In effetti entrambi i "motori" giocarono un ruolo importante e simultaneo. Da un lato, le pratiche di deistituzionalizzazione giocarono un ruolo centrale nel mettere in tensione gli apparati, le norme, le organizzazioni, i poteri, le professionalità e le scienze dell'infanzia. Dall'altro, il campo discorsivo tracciato dalle domande e dalle pretese degli attori di cui abbiamo parlato si orientò verso lo sviluppo di servizi sul territorio<sup>4</sup>.

L' "aménagement du territoire", che i francesi nel dopoguerra patrocinarono con accenti interdisciplinari in cui la componente sociologica era rilevante, fu un riferimento importante negli anni '70 per stimolare una nuova politica locale dei servizi. Elaborazioni e sperimentazioni tematizzarono in generale il rapporto fra l'uomo e l'ambiente, riformulando in particolare il rapporto fra il cittadino e il suo territorio; il concetto di habitat sociale aiutò ad individuare il nesso fra valorizzazione del territorio e valorizzazione delle "risorse umane", ponendo enfasi sulla ristrutturazione sociale degli ambienti e degli ambiti per moltiplicare i centri di potere e ricreare "comunità locali che non lascino nessuno emarginato" (Donzelot 1994). Il lavoro sulle persone venne concettualizzato in stretto riferimento al lavoro sui luoghi (Donzelot 2003).

"Partecipazione" e "programmazione" furono due parole con cui si volle dinamizzare i nuovi servizi sociali, considerandoli servizi di pubblico interesse, offrendo a tutti i cittadini benessere e sicurezza sociale (Castel 2003), attraverso prestazioni garantite da standard e non soggette a discrezionalità. E questo fu un grande passo avanti: detto in altri termini, i servizi sociali iniziarono ad essere nominati come "infrastrutture sociali", "attrezzature collettive" necessarie alla convivenza civile. Si progettaron le "Unità locali", con cui attivare una politica locale dei servizi, realizzare e favorire la partecipazione "socio-culturale" e "socio-politica" (Trevisan 1978: 44). Le leggi di riforma del settore dei servizi sociali ridisegnarono "la mappa dei livelli e delle funzioni di governo", redistribuirono "responsabilità programmatiche e politico-gestionali, compiti e risorse" (Ranci Ortigosa 1986: 3). La gestione diretta di servizi alternativi all'Istituto iniziò a richiedere al Comune di esercitare le proprie funzioni in

---

<sup>4</sup> Più in generale, sul ruolo della critica come motore del cambiamento sociale, cfr. Boltanski, Vitale (2006).

chiave di discussioni e decisioni, di attese e risultati, di organizzazione ed amministrazione, di competenze, poteri e soggetti coinvolti per costruire nuove progettualità.

Oltre ad annotare le passioni che animarono quei processi di apprendimento istituzionale, è bene ricordare anche le difficoltà e le contraddizioni dei processi sociali legati alla costruzione dei servizi territoriali. In un primo periodo si svilupparono due sistemi paralleli di presa in carico dei minorenni, quello tradizionale di ricovero e quello “di territorio” per i “bambini poveri fortunati” (Dogliotti, Giocalone, Sansa 1977). Alcune voci denunciarono da subito come l’attenzione esclusiva dei dibattiti e della ricerca sull’istituzione di nuovi servizi (affidi temporanei, comunità familiari, etc) sottraeva visibilità sociale alla segregazione perpetuata dagli Istituti: “come il ricovero in Istituto è stato centrale nelle tradizionali forme assistenziali, così la sua eliminazione deve essere centrale nella progettazione delle alternative!” (ANFAA, ULCES 1976: 13).

Certo, dal ‘62 al ‘74, il numero di minorenni ricoverati diminuì di ben 82.000 unità, grazie anche all’approvazione della legge sull’adozione speciale (l. 5 giugno 1967 n° 431), ma il processo di diminuzione degli Istituti di ricovero fu tutt’altro che lineare e trasparente. Alcuni cercarono di indirizzare lo sguardo pubblico sulle resistenze attivate a livello locale da molti dei gestori degli Istituti alla realizzazione delle riforme. La chiusura degli Istituti di ricovero divenne merce di scambio in molti enti locali, e molte retoriche vennero usate con efficacia e strategia per garantire “la libertà delle iniziative assistenziali” e la conseguente permanenza di Istituti parzialmente vuoti sovvenzionati da rette pubbliche. Nello stesso tempo gli Istituti si opposero a controlli sulla propria qualità e sulla professionalità (e sulla retribuzione) dei propri lavoratori.

L’azione politica e morale di chi promuoveva la critica agli istituti si rinforzò grazie ad un’alleanza diffusa con il giornalismo di inchiesta. Lo scandalo divenne una forma politica mobilitata ad hoc per rinforzare il processo riformatore<sup>5</sup>. Alcuni degli scandali di quegli anni rivelarono la capacità di interlocuzione e corruzione di molti Istituti, sia verso gli amministratori locali che verso le forze dell’ordine e le prefetture. Fiumi di inchiostro furono scritti sull’Istituto S. Rita di Grottaferrata - la cui direttrice, Pagliuca, viene ricordata ancora oggi dagli operatori dei servizi di assistenza domiciliare come personaggio simbolo del maltrattamento dei minori - e sull’Istituto S. Maria Assunta in Cielo di Prato, i “Celestini”, anche questi tuttora ricordati da molti operatori sociali; ma per tutti gli anni

---

<sup>5</sup> Più in generale sullo scandalo come forma di azione politica e morale, cfr. de Blic, Lemieux (2005); Boltanski, Claverie (2007).



‘70 ogni anno un nuovo “scandalo” si aggiunse alla lista. Molti sostennero che queste non erano distorsioni estreme di un sistema che poteva “funzionare” se praticato con attenzione, che la distinzione fra Istituti buoni ed Istituti cattivi era una beffa ai danni dei bambini che pagavano quotidianamente il prezzo dell’istituzionalizzazione. Anche a livello nazionale vennero messe in atto strategie di resistenza ai percorsi di deistituzionalizzazione; vale per tutti la privatizzazione delle IPAB, che invece di essere sciolte per avviare i servizi territoriali come previsto dal DPR 616/77, finì per rinforzare gli Istituti.

Secondo uno studio del 1998 condotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, il periodo di permanenza in istituto poteva protrarsi molto a lungo, il contatto con le famiglie non veniva sempre garantito, ed il 19,5% di questi istituti non era in possesso di regolare autorizzazione.

Nel 1995 il numero dei minorenni in Istituto in Italia superava ancora le 37.000 unità. Il Rapporto 1996 sulle condizioni dei minori in Italia confermava le preoccupazioni di venti anni prima: «L’Istituto non è in grado di dare risposte adeguate ai fondamentali bisogni del minore. [...] Oltre alle gravi conseguenze sul piano individuale, occorre mettere in evidenza anche i danni sociali che possono derivare dal ricorso all’Istituto: deresponsabilizzazione degli enti pubblici, depauperamento delle risorse, deresponsabilizzazione dei parenti e delle comunità» (Centro Nazionale di Documentazione sui Minori 1996: 203-207; vedi anche Babolin 1997).

Nel 2001 c’erano ancora in Italia 7575 minori negli Istituti, erano il 31,8% dei minori assistiti in presidi socio-assistenziali. Nel 2003, il 33% dei minori presenti negli Istituti erano lì per problemi economici della famiglia. Al 31 dicembre 2005, secondo i dati dell’Istituto degli Innocenti di Firenze erano solo 515 i minori ospitati ancora nei vecchi istituti e gli affidi risultavano essere 12.845. Il 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia (2006-2007) formulato dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (CRC) si esprime in maniera chiara e diretta: «Ciò che di fatto sembra essersi verificato in molti casi è stata la riconversione degli istituti in strutture di accoglienza più piccole. Occorre infatti precisare che, sebbene tra il 2000 ed il 2003 ci sia stata una diminuzione delle strutture presenti sul territorio nazionale e del numero di minori in esse accolti, molti istituti non si sono indirizzati verso la chiusura, ma verso la riconversione in comunità educative, realizzandone a volte anche diverse nello stesso edificio». Emblematica è la denuncia del Comitato Associazioni Tutela (2006) secondo cui «per la Regione Marche un istituto di 52 persone è una piccola comunità». Anche in Regione Lombardia, il percorso che parte dalla critica degli istituti non è

terminato; certo, gli istituti sono stati formalmente chiusi – ma come si vede bene dal sito della Regione Lombardia con il data base delle comunità per minori, in molti “numeri civici” in cui una volta c’erano gli istituti, oggi sono presenti 6 o 7 comunità: alcuni istituti sono stati chiusi, mettendo una comunità per ogni piano degli stabili. Vale la pena ricordare che in Lombardia al 30 giugno 2003 il numero medio di minori per struttura negli Istituti per minori era doppio rispetto alla media nazionale (Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza 2006: 655).

Una riflessione a parte merita la situazione dei minori con disabilità presenti in istituto. Secondo i dati forniti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza (2004: 51 e ss.), il 7% dei 2.633 minorenni presenti negli istituti italiani hanno una o più disabilità. Mancano, tuttavia, informazioni qualitative e quantitative sulle condizioni psico-sociali ed economiche dei genitori, sui motivi dell’istituzionalizzazione, sulla qualità della permanenza del minore in istituto, sulla modalità/quantità degli incontri con i genitori e, infine, sulla presenza di minori stranieri con disabilità. Nei fatti, salvo la Regione Piemonte, le Regioni non hanno predisposto piani d’azione e specifiche azioni prima del dicembre 2006, alla chiusura definitiva degli Istituti, per i minori con disabilità accolti negli istituti.

### **La legge 4.5/1983 n° 184: “Il minore ha il diritto di essere educato nell’ambito della propria famiglia”**

Nel 1983 fu approvata la legge n° 184 “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori”. Negli ultimi venticinque anni, praticamente in tutti i testi e le discussioni sui minorenni in Italia essa viene citata o come riferimento valoriale o per denunciarne il contenuto ideologico, per considerarne lo stato di attuazione o per proporre delle modifiche.

Le intenzioni espresse dal legislatore furono quelle di completare la riforma del diritto di famiglia del 1975, che aveva sancito l’eguaglianza dei bambini, non più distinti in legittimi e non. La legge contiene la “solenne” (Ichino Pellizzi, 1986: 31) affermazione del diritto del minore ad essere educato nell’ambito della propria famiglia, a cui non corrisponde eguale diritto del genitore a tenere legato il figlio a sé, se questo è di “pregiudizio al figlio stesso”. La legge palesa “il prevalente interesse del minore”, la filosofia del “child first”, sottesa all’articolo 30 della Costituzione e agli artt. 330, 333, 318 del codice civile. La l. 184/83 accetta e promuove una nuova cultura dell’infanzia che ri-definisce le forme delle esigenze e delle

capacità fondamentali del minore, individuando la famiglia come unità di riferimento per le politiche sociali.

Per esprimere meglio la valenza e la consistenza di questa ridefinizione alimentata dalla l. 184/83, richiamerò in estrema sintesi un'interpretazione del dibattito sull'applicazione della precedente legge 431/67 (adozione speciale).

Nell'insieme di posizioni espresse su questa legge si possono distinguere due ordini di valutazioni in conflitto. Ci fu chi individuò nella l. 431/67 lo strumento privilegiato per risolvere il problema dell'infanzia abbandonata: una valutazione positiva, di chi desiderava in primo luogo svuotare gli Istituti, secondo lo slogan "la peggiore adozione è preferibile al migliore degli Istituti" (Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale/Provincia di Milano 1994). Venne osservato come la legge ponesse il legame affettivo e non il legame biologico a fondamento della genitorialità accettabile dallo Stato, privilegiando l'interesse del minore su quello dei genitori naturali. Altri, invece, evidenziarono le conseguenze normative dell'impostazione puerocentrica, rilevando il pericolo di discriminare le classi sociali più svantaggiate, punendo genitori inadeguati a causa della propria condizione economica. Pur incoraggiando l'adozione, la consideravano *strumento di emergenza* laddove lo Stato doveva preoccuparsi innanzitutto di "rimuovere i motivi di ordine sociale che sono alla base della larga maggioranza delle situazioni d'abbandono" (ibidem).

Ritengo che grazie a questo dibattito si possano comprendere meglio le aspettative suscitate dalla l. 184/83 a partire dal suo primo articolo: "Il minore ha il diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia" (l. 4 maggio 1983, n. 184, art. 1, I comma; cfr. art. 30 della Costituzione). In effetti la nuova normativa obbliga i servizi sociali a rimuovere le cause di ordine economico sottostanti a molte delle situazioni che solitamente creano abbandoni e allontanamenti. Impegna inoltre i servizi ad un sostegno di tipo psicologico (ai genitori) ed educativo (ai figli) per prevenire violenze attive (abusi) e passive (noncuranze), per "sostenere e correggere le relazioni significative fra bambino ed adulto" (Castelli 1997), e perciò consentire la permanenza dei bambini nella propria famiglia. L'allontanamento dalla famiglia d'origine, quando sia predisposto dal Tribunale dei Minorenni, deve essere temporaneo, "in modo da permettere alla famiglia in difficoltà di recuperare le proprie funzioni genitoriali" (C.N.C.A. area Lombardia 1996: 13), ed il ricovero in Istituto è consentito esclusivamente "ove non sia possibile un conveniente affido familiare" (l. 4 maggio 1983, n. 184, art. 2, II comma).

L'allora Procuratore generale della Corte d'Appello di Milano, Adolfo Beria D'Argentine, commentò così l'entrata in vigore di questa legge: «Ci troviamo di fronte ad un istituto giuridico particolarmente

controverso sia in rapporto agli ambiti di applicabilità, che relativamente ai livelli di positiva correlazione riscontrabili tra intenzioni del legislatore e risultati della prassi operativa» (Ichino Pellizzi 1983: 15).

Nelle conclusioni di una ricerca del Centro Ausiliare Minorile su 164 casi di affido familiare prima e dopo la l. 184/83, gli autori rifletterono sulla sfiducia “ancora predominante” tra i tecnici di poter attivare soluzioni alternative all’Istituto nei casi in cui fosse necessario allontanare un minore dalla propria famiglia: “può avere conseguenze più gravi per un bambino un abbandono in famiglia affidataria o un abbandono in istituto?” (Ichino Pellizzi, 1986: 192). Alcuni tecnici dell’infanzia “rimasero sconcertati per i limiti di questa legge e cioè una tendenza all’ideologizzazione più che ad un ponderato pragmatismo”(ibidem: 32).

Qualcuno affermò che, con questa legge, il giudice minorile è diventato un “gestore di relazioni umane” (Losano 1990: 4): non solo un “controllore” di interventi di altri, ma un protagonista diretto nell’indirizzare la vicenda del minore. Oggi è un giudice dei della qualità delle interazioni fra le persone piuttosto che di singoli fatti, che non valuta degli episodi ma delle relazioni interpersonali. Per questo l’aspetto probatorio ha coinvolto sempre più i servizi sociali, capaci di produrre “descrizioni dinamiche”, diagnosi e progetti.

Anche grazie alla legge si sviluppò una nuova attenzione alla violenza sui bambini. Sul versante individuale nacque un dibattito sulla necessità di un controllo pubblico sulla qualità delle relazioni in cui è coinvolto il minore. Le relazioni familiari devono avvenire sotto la tutela “dell’indispensabile controllo sociale”, sostantivato da “una serie di sensori sul territorio che possano individuare le situazioni di rischio” (Moro 1998: 5). Non solo abusi, percosse o abbandoni, ma anche difficoltà di comunicazione, mancanza di ascolto e violenze “psicologiche” iniziarono ad essere individuate come lesione dei diritti del minore. A questi discorsi si affiancò un dibattito particolarmente tecnico sulle forme di sostegno alla famiglia “multiproblematica” per consentire il superamento delle difficoltà mantenendo il ragazzo nel suo ordinario ambiente di vita<sup>6</sup>.

Sul versante sociale, in relazione alla l. 184/83 nacquero alcuni dibattiti sulla violenza agita dalle istituzioni (scuole, società sportive, Istituti e comunità); tuttavia i discorsi si sono concentrati maggiormente sullo stile comportamentale dei tecnici dell’infanzia più che sulle modalità

---

<sup>6</sup> Indetificando diversi modelli di “programmi strutturati” per intervenire *sulle e nelle* famiglie “problematiche”, rinforzandone le “abilità sociali”: interventi strategici sull’unità familiare, mediazione familiare, programmi di orientamento nella vita di coppia, programmi sulla comunicazione coniugale, programmi sulla depressione, programmi sulla struttura familiare: cfr. Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull’Infanzia e l’Adolescenza (1997), in particolare V.3, V.7.

organizzative delle istituzioni. Molto discusso fu il tema della “breve permanenza” in Istituto, raccomandata dalla legge, nonché il tema della responsabilità degli operatori in caso d’abbandono di “orfani con famiglia” in Istituto<sup>7</sup>. Più recentemente, con riferimento agli aspetti della l. 184/83 connessi al pubblico tutore - spesso considerati “aleatori” - si è sviluppata l’ipotesi di costituire presso gli enti locali un Ufficio di Garanzia dell’Infanzia, “titolato anche a tutelare gli interessi diffusi dell’infanzia”, vale a dire quelle situazioni in cui un interesse collettivo, e non solo un diritto di un singolo bimbo, è a forte rischio di essere compromesso (Moro 1998: 9; C.N.C.A. area Lombardia 1996: 11-17)<sup>8</sup>.

In definitiva, con i suoi riferimenti alla eliminazione delle cause sostanziali che producono l’allontanamento del minore dalla sua famiglia, la legge 184/83 ricorda la necessità di prestare attenzione alla concretezza quotidiana delle pratiche organizzative dei servizi, di quelli già istituiti come di quelli che si dovranno attivare (AAVV 1997). *Richiede di passare dai discorsi sulle funzioni da garantire ai discorsi sul funzionamento delle garanzie.* In questo senso si possono leggere le parole del Consiglio Nazionale sui Problemi dell’Infanzia (1987: 7-8): “Indubbiamente nell’epoca contemporanea si guarda all’infanzia con maggiore interesse e ciò rappresenta il risultato di una mutata sensibilità verso i bisogni peculiari di questa delicata fase della vita. [...] L’orientamento positivo verso l’infanzia e il miglioramento delle condizioni del minore indotto dal generale avanzamento della società non sono tuttavia privi di *ambivalenze e incertezze* nel comportamento delle istituzioni, nei contenuti delle politiche sociali, nella stessa cultura della popolazione. Anche se i bisogni essenziali del soggetto più debole della nostra società sono stati accuratamente identificati e descritti, è mancato un effettivo impegno per individuare le strade attraverso cui era possibile mutare una realtà sociale sostanzialmente indifferente ai problemi minorili; ci si è preoccupati di costituire uno statuto dei diritti dei minori - solo alcuni decenni fa del tutto inesistente - ma non si è cercato, con eguale tenacia ed acutezza, di verificare se i diritti solennemente proclamati dall’ordinamento fossero poi nella realtà sociale veramente assicurati.”

Per venire a giorni più recenti, il 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia (2006-2007) formulato dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione

---

<sup>7</sup> Nel momento in cui il TM emana un decreto per cui ad un minore deve essere assegnata una famiglia affidataria, i Servizi Sociali sono obbligati ad eseguire il decreto.

<sup>8</sup> L’Ufficio potrebbe avere competenze in materia di programmazione urbanistica di promozione della salute, di rispetto della “comune morale”. Se l’Ufficio debba avere solo un ruolo di ascolto e denuncia, o il suo parere debba essere vincolante è fonte di conflitto fra gli autori.

ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) (2007: 38) nota con preoccupazione che la Legge 184/83 (modificata dalla Legge 149/2001) relativa ad adozione e affidamento non è stata attuata su tutto il territorio dello Stato.

### **L'ambivalenza dell'intervento educativo a sostegno alle responsabilità familiari**

Nelle critiche agli istituti, nella nascita dei servizi territoriali e nelle opportunità offerte dalla legge 184/83 emerge, per gli enti locali, lo spazio delle possibilità di attivare nuove politiche a sostegno delle responsabilità familiari.

Negli anni '70 e all'inizio degli anni '80, parallelamente ai processi di ridefinizione dei servizi di custodia e assistenza all'infanzia, avvenne una ridefinizione dell'*oggetto* delle discipline psicologiche e pedagogiche legate all'infanzia: non più l'aiuto al bambino con particolari problemi o privazioni, ma il sostegno allo sviluppo delle capacità di *ogni* minore. In concomitanza con la nascita dei servizi territoriali si diffusero sempre nuove professioni dell'assistenza. Oggi queste professioni sono istituite da precisi codici diagnostici, hanno apparati formativi specializzati, metodologie molto strutturate e "valori su cui non si transige".

Nuovi paradigmi e vocabolari si diffusero e contribuirono a creare una nuova cultura dell'infanzia: sotto l'obiettivo comune di non trattare i bambini in quanto portatori di deficit e devianze, carenze e patologie, essi considerano ogni bimbo come *soggetto*, ricco di risorse e potenzialità, inserito in reti sociali cooperative (AAVV 1998).

Questo sviluppo ha avuto un carattere profondamente ambivalente: ha preso due direzioni. Da un lato ha lavorato per promuovere le capacità delle persone fra loro in relazione, situate in un contesto di cui tenere conto e su cui intervenire. Dall'altro lato ha lavorato all'interno di vocabolari esperti socializzati negli apparati formativi in qualità di tecniche, o meglio, come strumenti tecnicamente adeguati, alimentando il *frame de "la" relazione*, secondo cui ogni problema sociale può essere *risolto* purché venga riconosciuto e sezionato da un "filtro", per essere poi trattato da differenti specialisti o agenzie specialistiche secondo le competenze di ciascuno.

Da un lato, perciò, ha preso la strada della sostegno e della promozione di comunità locali accoglienti, dall'altro lato ha preso la strada della specializzazione professionale e della autonomia delle professioni sociali dal contesto in cui sono chiamate a intervenire.

Il carattere ambivalente va tenuto conto per capire le diverse direzioni prese dagli interventi e dalle politiche sociali per i minori. Ambivalenza propria anche dello stesso termine “comunità”, così importante quando si discute di politiche per i minori. A cosa ci si riferisce quando si parla di comunità? A un setting residenziale specialistico, fortemente regolato e con professionisti debitamente formati, o a un contesto locale con una certa identità locale e rapporti di prossimità e corresponsabilità fra le persone? Qual è la “comunità accogliente” importante per la crescita dei bimbi e per il sostegno alle capacità genitoriali?

“Che cosa fa l’*efficacia* di un intervento verso i minori e le loro famiglie?”, è la domanda più ricorrente che ha orientato le elaborazioni dalla metà degli anni ‘70 ad oggi. A partire dall’istituzione dei servizi territoriali, gli operatori dei servizi per minorenni si sono sempre divisi fra coloro i quali tendono a valutare ex ante come potenzialmente *efficaci*<sup>9</sup> solo i programmi e gli interventi sociali in cui vi fosse un professionista a mediare i rapporti fra le persone, e coloro i quali ritengono efficaci e promozionali solo gli interventi indiretti che lavorano sul contesto, promuovono reti di accoglienza, creano legami associativi, influenzano la cultura e le rappresentazioni locali, in cui il ruolo dei professionisti è a termine e si riduce progressivamente.

Anche in termini politici, questa ambivalenza si traduce in una distinzione fra chi ritenne che ci debbano essere criteri di scelta pubblica che impegnino risorse per acquistare le competenze di professionisti de “la” relazione e chi ritenne, al contrario, che debba essere la comunità locale ad esprimere un volontariato più o meno organizzato - comunque formato - per assolvere a questo compito.

Probabilmente oggi questo dibattito è più che mai urgente e significativo. Il mutato contesto demografico e i cambiamenti dell’organizzazione del lavoro (Vitale 2007) hanno profondamente cambiato i rapporti fra famiglia e lavoro, aumentato i fattori di rischio ed esteso le condizioni di vulnerabilità, anche nelle regioni più ricche e con disoccupazione frizionale come la Lombardia (Migliavacca 2008). In questo contesto il dibattito sulle direzioni dell’intervento educativo non è solo un dibattito difensivo, sul mantenimento dei livelli di spesa sociale, ma assume un significato più profondo, legato al significato stesso dei legami di solidarietà.

In questo senso, l’insieme di pratiche e interventi educativi che sono nati dai processi di de-istituzionalizzazione degli Istituti per minori possono

---

<sup>9</sup> Efficaci nel senso strumentale di “realizzabili ottenendo i risultati prefissi”, ma anche nel senso normativo che oggi come oggi questo termine evoca: “in se necessariamente buoni”.

insegnarci moltissime cose, non solo sulle politiche per i minori, ma più in generale sull'azione pubblica nei territori.

### **L'azione pubblica alla prova della de-istituzionalizzazione**

Pensiamo ai caratteri di alcune delle esperienze presentate in questo libro. Famiglie affidatarie, reti di famiglie per l'accoglienza, reti in movimento, associazioni di famiglie adottive, comunità famiglia, strumenti a bassa soglia di accoglienza dei minori, interventi educativi domiciliari: sono interventi fondati su una *corresponsabilità* matura, che richiedono *politiche* continuative, intelligenti, programmate sul lungo periodo. Interventi di corresponsabilità richiedono politiche di corresponsabilità. Le caratteristiche degli interventi sono indicazioni per delle politiche possibili, per delle politiche sostenibili.

I servizi nati dalla de-istituzionalizzazione degli Istituti hanno lavorato in primo luogo sullo stile relazionale proprio degli istituti, per non riprodurre la logica invalidante anche se su dimensioni più ridotte. Hanno tentato di inventare servizi accrescono le *capacità dei soggetti che sono in relazione fra loro nel servizio*. La teoria delle capacità di Sen ci ricorda come ciascun individuo necessiti di differenti dotazioni di risorse per esercitare le proprie capacità fondamentali. A sua volta, solo una sufficiente dotazione di capacità permette ai soggetti di attivare i "funzionamenti"<sup>10</sup> della propria vita. I servizi di cui si parla in questo volume sembrano moltiplicare le capacità di *tutti* i soggetti fra loro in relazione nel servizio: non solo per i bambini, ma anche per i genitori, e per gli operatori coinvolti, anche per altre agenzie del territorio, in primis la scuola.

A volte questi servizi istituiscono le risorse affinché le persone possano esercitare anche le proprie *capacità di secondo ordine*: essere soggetti riflessivi, non solo titolari di diritti ma anche di potere, "competenti a decidere dei problemi di cui sono portatori e delle soluzioni di giustizia corrispondenti" (de Leonardis 1991: 211). In questi casi l'ambivalenza di cui parlavamo sopra, e che ha caratterizzato il dibattito sui servizi, viene alimentata come una forza generativa: si trasforma da una scelta mutuamente esclusiva ad una opzione articolata, in cui i servizi alimentano le opportunità di partecipazione degli individui, aumentano le

---

<sup>10</sup> "Il vivere consiste in una serie di *functionings*, come il nutrirsi, l'abitare, e il vestirsi, l'essere in grado di circolare liberamente, l'essere in grado di incontrare amici ed avere rapporti con loro, l'essere in grado di apparire in pubblico senza vergognarsi, l'essere in grado di perseguire i propri istinti creativi, e così via" (Sen 1988). "Gli individui possono, comunque, differire di molto l'uno dall'altro nella importanza relativa che ciascuno attribuisce a questi aspetti – per quanto tutti siano rilevanti – e una teoria della giustizia basata sulla libertà deve essere pienamente conscia di queste diversità" (Sen 1997).



capacità sia degli operatori che degli utenti di valutare meglio la corrispondenza fra mezzi e fini delle istituzioni. Come nel caso dei servizi di Assistenza domiciliare per i minore, che entrano in casa “in punta di piedi”, per riprendere una bella espressione della Cooperativa Coomin, spesso favoriscono le capacità di interazione dei soggetti con il rischio e l’incertezza, discutendo di innovazioni il cui campo non corrisponde solo alla nuova soluzione di carattere tecnico, bensì alla modalità sociale di utilizzazione delle risorse (e quindi anche delle tecniche) disponibili, dentro e fuori il domicilio, nella famiglia e nel contesto locale.

Un ulteriore punto emerge studiando e osservando da vicino e con rigore i servizi presentati in questo libro. Spesso attivano processi di discussione pubblica sui temi e i problemi trattati, che attengono ai minori, alle famiglie, alla società locali, alle condizioni di interazione, alla qualità delle istituzioni, alle condizioni della partecipazione e della corresponsabilità. Questo avviene soprattutto nei quartieri, nell’interazione quotidiana fra operatori, ma si produce anche nell’interazione con i vicini di casa, con quei gruppi di persone che in un quartiere, o più semplicemente in un isolato hanno uno sguardo di attenzione e di curiosità. Sono servizi che aiutano il riconoscimento intersoggettivo del carattere comune dei problemi dei bambini nelle società locali, sia con i tecnici dell’infanzia che con i cittadini, a volte anche con i rappresentanti politici. Servizi che hanno spesso un “target” molto svantaggiato riconoscono l’importanza di moltiplicare gli scambi ed i discorsi attraverso cui si attivano luoghi ed iniziative che aumentano la qualità dell’habitat sociale dei quartieri, offrendo nuove opportunità per una comunicazione di interesse generale sulle condizioni dell’infanzia e degli spazi pubblici; essi inoltre generano riflessività sociale<sup>11</sup> - intesa come competenza intersoggettiva di riflettere sulla qualità della convivenza e sulle sue forme sociali - e alimentano la comunicazione pubblica sugli standard di capacità che ogni soggetto dovrebbe poter esercitare.

Altro tratto interessante dei servizi nati dalla de-istituzionalizzazione dei servizi per i minori è la capacità di creare legami e corresponsabilità nei territori, generando nuove opportunità di socialità aperte a tutti nei cortili, nei giardini, a volte addirittura anche nelle scuole al pomeriggio: iniziative per adulti o per bambini, spesso per adulti e bambini assieme. Essi riconoscono la contraddizione fra l’importanza di un intervento che interessa più aspetti possibili della vita di una persona, e al tempo stesso l’esigenza di non essere invasivi nella vita delle persone, per lasciare (e

---

<sup>11</sup> La riflessività sociale è un requisito delle interazioni sociali (e non dei singoli soggetti) ed è alimentata dalle mediazioni sociali. A livello teorico la riflessività sociale si colloca al livello delle transazioni, tra personale e collettivo: è un prodotto culturale che emerge dal riconoscimento transazionale (Tilly, 2006: 14) dei fenomeni e delle relazioni sociali.

redistribuire) loro potere e autonomia. Affrontano questa contraddizione mantenendola aperta, lavorando su entrambi i poli della questione. Per questo spesso facilitano anche i processi di organizzazione di attori collettivi, moltiplicando aggregazioni associative e reti non escludenti, crea processi innovazione e di esplorazione (March 1998) nelle istituzioni. Ci insegnano anche l'importanza della creazione, del riconoscimento e della condivisione intersoggettiva di luoghi istituzionali in cui differenti soggetti (individuali e collettivi) possano mettere in discussione gli aspetti performativi degli interventi sociali rivolti ai minorenni e gli esiti degli stessi sulla forma legame sociale, in riferimento ai problemi della diseguaglianza e della cittadinanza sociale.

Per sistematizzare i tratti principali di innovazione delle esperienze raccolte in questo volume possiamo riassumere analiticamente dicendo che esse attengono alla produzione di quattro elementi fra loro correlati: (1) di capacità delle persone coinvolte (dei bambini, in primo luogo, ma non solo); (2) di visibilità sociale e discorso pubblico sulle condizioni dei minori coinvolti nel servizio; (3) di mediazione sociale; (4) di arricchimento dei legami sociali della società locale in cui operano. Riprendendo la bella espressione usata nel dibattito europeo, possiamo dire che le innovazioni descritte in questo libro si muovono nella direzione di arricchire la *qualità sociale* (Beck, van der Maesen, Walzer 1997: 263-96) dei contesti in cui operano, attente al tempo stesso agli individui e ai luoghi in cui questi sono fra loro in relazione.

Questi interventi, questa pluralità di pratiche sono ormai un repertorio di strumenti di azione pubblica che permettono alla politica sociale di programmare alternative alla logica dell'istituzionalizzazione e inquadrano il problema dell'allontanamento del minore della famiglia dentro un quadro ampio di corresponsabilità sul territorio. Corresponsabilità mature, situate nei territori, ma che comunque chiamano in causa il ruolo e la capacità di regolazione politica degli locali.

La qualità sociale di questi interventi e la loro messa a regime è possibile solo se le scelte pubbliche in materia di allocazione e, soprattutto, di programmazione sociale imparano con attenzione dalle modalità di funzionamento e organizzazione di queste innovazioni. Esse richiedono grande intelligenza istituzionale per pensare e definire

- Standard nei meccanismi di accesso al servizio (criteri legati alla capacità di valutazione della famiglia *adeguata* per il servizio, al soggetto decisionale, al grado di libertà o costrizione).

- La precisione nella definizione di diritti alle prestazioni e alla presa in carico.

- Una programmazione delle risorse economiche su cicli più lunghi degli attuali, che permetta previsioni e investimenti di medio periodo.
- La stabilità e la qualità del servizio sociale negli enti locali.
- Un sistema di interdipendenze fra gli attori coinvolti; di interdipendenze riconosciute reciprocamente e apprezzate, e lavorano attivamente a contrastare le compartimentazioni organizzative e le separazioni professionali, e al contempo a cercare i potenziali di un territorio e ampliare le risorse utilizzabili.
- I luoghi di confronto “alla pari” fra le diverse organizzazioni e agenzie coinvolte, che permettano comunicazione intensa, incrementalismo, monitoraggio continuo, possibilità di revisione e apprendimento incrementale, elaborazione e messa in tensione di finalità collettive e beni comuni. Luoghi in cui sia possibile anche discutere le linee di tendenza emergenti e discutere le modalità per fronteggiare i cambiamenti esterni<sup>12</sup>.
- La “possibilità di istituzionalizzare la creatività”, di generare standard di processo che incoraggino l’innovazione senza renderla un compito burocratico (Donolo, 1997), capaci di anticipare ma anche aperti a correzioni possibili, bilanciando bene e processualmente i momenti di esplorazione e cambiamento con quelli di sfruttamento della regolazione esistente (Lanzara, 1997), *l’exploitation* (sfruttamento) e *l’exploration* (esplorazione) (March, Olsen 1992), tra mantenimento di spazi di incertezza e costruzione di strumenti di consolidamento.

L’azione pubblica per il benessere dei minori è messa alla prova dai processi di de-istituzionalizzazione, oggi come ieri. L’efficacia delle sperimentazioni dipende molto dalla capacità della regolazione politica di ascoltare, tradurre, regolamentare e programmare questo campo, partendo da chi è parte del problema, dalle sue capacità. Richiede scelte politiche e attenzione da parte dei partiti e del ceto politico, sia di chi ha responsabilità di governo, a tutte le scale, sia di chi ha responsabilità di controllo e critica perché in minoranza.

La sociologia dell’azione pubblica ha a più riprese nel corso degli ultimi anni messo in discussione il volontarismo politico, l’idea che bastasse la volontà di un decisore per produrre degli esiti lineari. Al contempo, però, ha mostrato l’importanza che continua a mantenere la volontà politica e lo spazio di azione che hanno la pluralità di attori, ivi

---

<sup>12</sup> Si pensi ad esempio a due preoccupanti tendenze che caratterizzano il territorio di Milano e sui cui si riflette molto poco: la maggiore permanenza dei minori in comunità e il fatto che sempre più, ci sono bimbi piccolissimi che entrano in comunità.

compresi i destinatari, nella messa in opera di una politica pubblica (Lascoumes, Le Galès 2007: 111). Diviene centrale perciò il problema del coordinamento, rimane centrale la regia del decisore eletto democraticamente, per dare coerenza alla pluralità di iniziative, e negoziare i livelli di copertura.

Detto altrimenti, c'è bisogno di politica per continuare a contrastare la logica e le pratiche di istituzionalizzazione dei minori. L'azione pubblica per il benessere dei minori richiede una corresponsabilità *politica* matura, e il dovuto spazio nell'agenda politica.

### **Bibliografia**

- A.A.V.V., "Come si costruiscono le politiche per i minori" in *Prospettive Assistenziali*, n°36 bis, Torino 1974.
- A.A.V.V., *Orfani con famiglia*, Comunità Edizioni, Fermo 1997.
- A.A.V.V., *Istituti Mai Più*. Atti del convegno: Minori, accoglienza, diritto alla famiglia, Comunità Edizioni, Fermo 1998.
- Alasia G., Freccero G., Gallina M., Santanera F., *Assistenza, emarginazione e lotta di classe. Ieri e oggi*, Feltrinelli, Milano 1975.
- ANFAA, ULCES (a cura di), *Interventi alternativi al ricovero assistenziale*, allegato al n° 45 1976, *Controcittà*.
- Aubry J., *La carence de soins maternels*, Centre International de l'Enfance, Paris 1955.
- Babolin L., *I bambini ci riguardano. Rapporto sociale sui minori*, Comunità, Fermo 1997.
- Barbero Avanzini B., *Giustizia minorile e servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano 1997.
- Basaglia F., *L'istituzione negata*, Einaudi, Torino 1968.
- Basaglia F., Basaglia Ongaro F., *La maggioranza deviante. L'ideologia del controllo sociale totale*, Einaudi, Torino 1971.
- Basaglia F., Basaglia Ongaro F. (a cura di), *Crimini di pace. Ricerche sugli intellettuali e sui tecnici come custodi di istituzioni violente*, Einaudi, Torino 1975.
- Beck W., van der Maesen L., Walker A. (a cura di), *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, Londra 1997.
- Boltanski L., Claverie È, *Du monde social en tant que scène d'un procès*, in Boltanski, Claverie, Offenstadt e Van Damme (eds) *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, pp. 395-452, Stock, Parigi 2007.

- Boltanski L., Vitale T. “Una sociologia politica e morale delle contraddizioni”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n° 1, pp. 91-116, 2006.
- Bowlby J., *Cure materne e igiene mentale del fanciullo*, Editrice Universitaria, Firenze 1957.
- Caffo E. (a cura di), *Il rischio familiare e la tutela del bambino*, Guerini e Associati, Milano 1988.
- Camera dei Deputati, *Atti della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Relazione generale, v. I, Roma 1953.
- Carugati F., Emiliani F., Palmonari A., *Il possibile esperimento. Ricerca sugli interventi alternativi alla istituzionalizzazione di minori*, Tecnografica, Roma 1975.
- Castel R., *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino 2004 (ed. or. *L'insécurité sociale*, Seuil, Paris 2003).
- Castelli D., “Maltrattamento infantile e Servizi Sociali”, in Barbero Avanzini (1997), pp. 206-238.
- Centro Nazionale di Documentazione sui Minori, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1996.
- Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, *Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Istituto degli Innocenti, Firenze 1997.
- Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale/Provincia di Milano, *Adozione speciale*, Editiemme, Milano 1984.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2004.
- Cerami R., *Emarginazione e assistenza sociale. Origine ed evoluzione*, Feltrinelli, Milano 1979.
- C.N.C.A. area Lombardia, *Nuove domande, vecchie risposte*. Atti del seminario sui minori del 18 aprile 1996.
- Comitato Associazioni Tutela, Comunicato stampa del 28 ottobre 2006, riportato su Appunti, novembre-dicembre 2006) in L'affidamento familiare a scopo educativo: le condizioni per non sottrarre indebitamente i minori ai loro nuclei d'origine, *Prospettive assistenziali*, n.157/2007.
- Consiglio nazionale sui problemi dei minori, *Per una politica unitaria dell'infanzia e dell'adolescenza. Linee programmatiche*. Roma 30 gennaio 1987.
- De Blic D., Lemieux C. “Le scandale comme épreuve. Eléments de

- sociologie pragmatique”, in *Politix* 71: 9-38, 2005.
- De Leonardis O., “Diritti, differenze e capacità. Sulla giustizia come processo sociale”, in *Democrazia e diritto*, n° 5-6 pp. 197-218, Editori Riuniti, Roma 1991.
- de Leonardis O., Mauri D., Rotelli F., “Deinstitutionalisation, Another Way : The Italian Mental Health Reform”, *Health Promotion*, 2: 151-165, 1996.
- Della Peruta F., “Infanzia e famiglia nella prima metà dell’ottocento”, in *Studi Storici*, n°3, 1979, pp. 473-491.
- Dogliotti M., Giacalone E., Sansa A., *I diritti del minore e la realtà dell'emarginazione*, Bologna 1977.
- Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997.
- Donzelot J., *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil, Parigi 1994.
- Donzelot J., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Editions du Seuil, Parigi 2003.
- Dragone A., Micucci D., Santanera F., “Il ricovero in Istituto: danni sociali e danni individuali”, in ANFAA, ULCES (1976).
- Fadiga L., “La protezione sociale dell’infanzia in Italia”, in Caffo (1988).
- Gruppo Borghetto Prenestino, *Un mondo differenziale*, Guaraldi, Firenze 1972.
- Gruppo di Lavoro per la Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (CRC)/Save the Children, *3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia (2006-2007)*, Firenze, 2007.
- Ichino Pellizzi F. (a cura di), *L'affido familiare: problematiche e risultati di una ricerca*, FrancoAngeli, Milano 1983.
- Ichino Pellizzi F. (a cura di), *Esperienze di affido familiare tra ipotesi legislativa e realtà. Una ricerca del Centro Ausiliare Minorile su 164 casi prima e dopo la legge 4 maggio 1983, n° 84*, FrancoAngeli, Milano 1986.
- IReR (a cura di), *Equilibrio economico ed equilibrio sociale in una metropoli che cambia*, FrancoAngeli, Milano 1988.
- Lanzara G. F., “Perché è difficile costruire le istituzioni”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n° 1 pp. 3-48, il Mulino, Bologna 1997.
- Lascoumes P., Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Parigi 2007.
- Losano C., “Il diritto del minore alla famiglia. Il ruolo del giudice minorile e le intese con l’ente locale nella applicazione della legge 184/83”, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n° 3 pp.3-7 1990.
- March J. G., *Prendere decisioni*, il Mulino, Bologna 1998.

- March J. G., Olsen J. P., *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica.*, il Mulino, Bologna 1992.
- Migliavacca M., *Nuove forme del lavoro e nuove forme del coabitare*, Bruno Mondatori, Milano 2008.
- Moro A. C., *Disagio dei bambini e prospettive di tutela*, paper presentato alla Conferenza Nazionale sui problemi dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Firenze 19-23 novembre 1998.
- Procacci G., *Governare la povertà. La società liberale e la nascita della questione sociale*, il Mulino, Bologna 1998a.
- Ranci Ortigosa E., *L'organizzazione dei servizi nelle grandi città*, Giuffrè, Napoli 1986.
- Saraceno C., *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna 1998.
- Sen A. K., "Che cosa significa la povertà in una metropoli industriale avanzata", in *IRER* (1988).
- Sen A. K., *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari 1997.
- Senzani G., *L'esclusione anticipata. Rapporto da 118 case di detenzione per minorenni*, Jaca Book, Milano 1970.
- Sgritta G. B. (a cura di), *La condizione dell'infanzia. Teorie, politiche, rappresentazioni sociali*, Angeli, Milano 1988.
- Tilly C., *Identities, Boundaries, and Social Ties*, Paradigm Publishers, Londra 2006.
- Trevisan C., *Per una politica locale dei servizi sociali*, il Mulino, Bologna 1978.
- Vitale T., "Integrazione e territorializzazione del welfare. Alcune implicazioni per i servizi sociali", in *Voci di strada*, XIX (3), pp. 91-113, 2003.
- Vitale T., "Discorso pubblico e legittimazione dell'innovazione sociale" in Vicari, Moulaert (a cura di) *Ri-generare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, il Mulino, 2008.