



ISSN 2385-0248

Distretti famiglia: politiche e valutazione

Il caso della Valsugana e Tesino e della Val di Fiemme

Tesi di Serena Agostini Politiche familiari e
sussidiarietà - Profili giuridici e aspetti istituzionali
Il caso del Distretto Famiglia Valsugana e Tesino

Tesi di Erica Bortolotti La valutazione delle politiche
familiari: approcci, strategie e strumenti. Una proposta
operativa per il Distretto della Val di Fiemme

TRENTINOFAMIGLIA N. 7.22



La collana "TRENTINOFAMIGLIA" è un'iniziativa dell'Agenzia provinciale per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili atta ad informare sui progetti attuati in Provincia di Trento e a raccogliere la documentazione prodotta nei diversi settori di attività, favorendo la conoscenza e la condivisione delle informazioni.

Fanno parte della Collana "TRENTINOFAMIGLIA":

1. Normativa

- 1.1 Legge provinciale n. 1 del 2 marzo 2011 "Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità" (gennaio 2015)
- 1.2 Ambiti prioritari di intervento – L.P. 1/2011 (luglio 2011)

2. Programmazione \ Piani - Demografia

- 2.1 Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità (luglio 2009)
- 2.2 Piani di intervento sulle politiche familiari (novembre 2009)
- 2.3 Rapporto di gestione anno 2009 (gennaio 2010)
- 2.4 I network per la famiglia. Accordi volontari di area o di obiettivo (marzo 2010)
- 2.5 I Territori amici della famiglia – Atti del convegno (luglio 2010)
- 2.6 Rapporto di gestione anno 2010 (gennaio 2011)
- 2.7 Rapporto di gestione anno 2011 (gennaio 2012)
- 2.8 Rapporto di gestione anno 2012 (febbraio 2013)
- 2.9 Rapporto di gestione anno 2013 (gennaio 2014)
- 2.10 Manuale dell'organizzazione (novembre 2014)
- 2.11 Rapporto di gestione anno 2014 (gennaio 2015)
- 2.12 La Famiglia Trentina: 4 scenari al 2050 – Tesi di Lidija Žarković (febbraio 2016)

3. Conciliazione famiglia e lavoro

- 3.1 Audit Famiglia & Lavoro (maggio 2009)
- 3.2 Estate giovani e famiglia (giugno 2009)
- 3.3 La certificazione familiare delle aziende trentine – Atti del convegno (gennaio 2010)
- 3.4 Prove di conciliazione. La sperimentazione trentina dell'Audit Famiglia & Lavoro (febbraio 2010)
- 3.5 Estate giovani e famiglia (aprile 2010)
- 3.6 Linee guida per l'attuazione del Family Audit (luglio 2010)
- 3.7 Estate giovani e famiglia (aprile 2011)
- 3.8 Estate giovani e famiglia (aprile 2012)
- 3.9 La sperimentazione nazionale dello standard Family Audit (giugno 2012)
- 3.10 Family Audit – La certificazione che valorizza la persona, la famiglia e le organizzazioni (agosto 2013)
- 3.11 Conciliazione famiglia-lavoro e la certificazione Family Audit – Tesi di Silvia Girardi (settembre 2013)
- 3.12 Estate giovani e famiglia (settembre 2013)
- 3.13 Conciliazione famiglia e lavoro – La certificazione Family Audit: benefici sociali e benefici economici – Atti 18 marzo 2014 (settembre 2014)
- 3.14 Family Audit - La sperimentazione nazionale – Il fase (novembre 2015)
- 3.15 I benefici economici della certificazione Family Audit – tesi di Martina Ricca (febbraio 2016)

4. Servizi per famiglie

- 4.1 Progetti in materia di promozione della famiglia e di integrazione con le politiche scolastiche e del lavoro (settembre 2009)
- 4.2 Accoglienza in famiglia. Monitoraggio dell'accoglienza in Trentino (febbraio 2010)
- 4.3 Alienazione genitoriale e tutela dei minori – Atti del convegno (settembre 2010)
- 4.4 Family card in Italia: un'analisi comparata (ottobre 2010)
- 4.5 Promuovere accoglienza nelle comunità (giugno 2011)
- 4.6 Vacanze al mare a misura di famiglia (marzo 2012)
- 4.7 Dossier politiche familiari (aprile 2012)
- 4.8 Vacanze al mare a misura di famiglia (marzo 2013)
- 4.9 Le politiche per il benessere familiare (maggio 2013)
- 4.10 Alleanze tra il pubblico ed il privato sociale per costruire comunità (aprile 2014)
- 4.11 Vacanze al mare a misura di famiglia (maggio 2014)

5. Gestione/organizzazione

- 5.1 Comunicazione – Informazione Anno 2009 (*gennaio 2010*)
- 5.2 Manuale dell'organizzazione (*gennaio 2010*)
- 5.3 Comunicazione – Informazione Anno 2010 (*gennaio 2011*)
- 5.4 Comunicazione – Informazione Anno 2011 (*gennaio 2012*)

6. Famiglia e nuove tecnologie

- 6.1 La famiglia e le nuove tecnologie (*settembre 2010*)
- 6.2 Nuove tecnologie e servizi per l'innovazione sociale (*giugno 2010*)
- 6.3 La famiglia e i nuovi mezzi di comunicazione – Atti del convegno (*ottobre 2010*)
- 6.4 Guida pratica all'uso di Eldy (*ottobre 2010*)
- 6.5 Educazione e nuovi media. Guida per i genitori (*ottobre 2010*)
- 6.6 Educazione e nuovi media. Guida per insegnanti (*aprile 2011*)
- 6.7 Safer Internet Day 2011 - Atti del convegno (*aprile 2011*)
- 6.8 Safer Internet Day 2012 - Atti del convegno (*aprile 2012*)
- 6.9 Piano operativo per l'educazione ai nuovi media e alla cittadinanza digitale (*giugno 2012*)
- 6.10 Safer Internet Day 2013 - Atti dei convegni (*luglio 2013*)

7. Distretto famiglia – Family mainstreaming

- 7.0. I Marchi Family (*novembre 2013*)
- 7.1. Il Distretto famiglia in Trentino (*settembre 2010*)
- 7.2. Il Distretto famiglia in Val di Non (*marzo 2015*)
- 7.2.1 Il progetto strategico “Parco del benessere” del Distretto Famiglia in Valle di Non – Concorso di idee (*maggio 2014*)
- 7.3. Il Distretto famiglia in Valle di Fiemme (*febbraio 2015*)
- 7.3.1 Le politiche familiari orientate al benessere.
L'esperienza del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme (*novembre 2011*)
- 7.4. Il Distretto famiglia in Val Rendena (*marzo 2015*)
- 7.5. Il Distretto famiglia in Valle di Sole (*aprile 2015*)
- 7.6. Il Distretto famiglia nella Valsugana e Tesino (*marzo 2015*)
- 7.7. Il Distretto famiglia nell'Alto Garda (*giugno 2014*)
- 7.8. Standard di qualità infrastrutturali (*settembre 2012*)
- 7.9. Il Distretto famiglia Rotaliana Königsberg (*aprile 2015*)
- 7.10. Il Distretto famiglia negli Altipiani Cimbri (*settembre 2015*)
- 7.11. Il Distretto famiglia nella Valle dei Laghi (*settembre 2015*)
- 7.12. Trentino a misura di famiglia – Baby Little Home (*agosto 2014*)
- 7.13. Il Distretto famiglia nella Giudicarie (*marzo 2015*)
- 7.14. Economia e felicità – Due tesi di laurea del mondo economico (*settembre 2014*)
- 7.15. Il Distretto famiglia nel Comune di Trento – Circoscrizione di Povo (*novembre 2014*)
- 7.16. I Distretto famiglia nella Paganella (*marzo 2015*)
- 7.17. Welfare sussidiario (*agosto 2015*)
- 7.18. Rete e governance. Il ruolo del coordinatore dei Distretti famiglia per aggregare il capitale territoriale (*agosto 2015*)
- 7.19. Comuni Amici della famiglia: piani di intervento Anno 2014 (*agosto 2015*)
- 7.20. Il Distretto famiglia nell'Alta Valsugana e Bernstol (*settembre 2015*)
- 7.21. Programmi di lavoro dei Distretti famiglia – anno 2015 (*ottobre 2015*)
- 7.22. Distretti famiglia: politiche e valutazione. Il caso della Valsugana e Tesino e della Val di Fiemme – tesi di Serena Agostini e di Erica Bortolotti (*marzo 2016*)

8. Pari opportunità tra uomini e donne

- 8.1 Legge provinciale n. 13 del 18 giugno 2012 “Promozione della parità di trattamento e della cultura delle pari opportunità tra donne e uomini” (*giugno 2012*)
- 8.3 Genere e salute. Atti del Convegno “Genere (uomo e donna) e Medicina”, Trento 17 dicembre 2011” (*maggio 2012*)

9. **Sport e Famiglia**

9.2 Atti del convegno “Sport e Famiglia. Il potenziale educativo delle politiche sportive” (*settembre 2012*)

10. **Politiche giovanili**

10.1 Atto di indirizzo e di coordinamento delle politiche giovanili e Criteri di attuazione dei Piani giovani di zona e ambito (*settembre 2012*)

11. **Sussidiarietà orizzontale**

11.1 Consulta provinciale per la famiglia (*ottobre 2013*)

11.2 Rapporto attività Sportello Famiglia – 2013 e 2014, gestito dal Forum delle Associazioni Familiari del Trentino (*novembre 2015*)

Provincia Autonoma di Trento

Agenzia per la famiglia, la natalità
e le politiche giovanili

Luciano Malfer

Piazza Venezia, 41 - 38122 Trento

Tel. 0461/ 494110 – Fax 0461/494111

agenziafamiglia@provincia.tn.it –

www.trentinofamiglia.it

A cura di: *Serena Agostini, Erica Bortolotti, Patrizia Modena, Alessia Negriolli*

Copertina a cura di: *Sabrina Camin*

Stampa: *Centro Duplicazioni della Provincia autonoma di Trento*

INDICE

INTRODUZIONE di Luciano Malfer

PARTE I

POLITICHE FAMILIARI E SUSSIDIARIETA'. PROFILI GIURIDICI E ASPETTI ISTITUZIONALI. IL CASO DEL "DISTRETTO FAMIGLIA" VALSUGANA E TESINO di Serena Agostini

PARTE II

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE FAMILIARI: APPROCCI, STRATEGIE E STRUMENTI. UNA PROPOSTA OPERATIVA PER IL DISTRETTO FAMIGLIA DELLA VALLE DI Fiemme di Erica Bortolotti

La tesi di laurea di Serena Agostini "Politiche familiari e sussidiarietà. Profili giuridici e aspetti istituzionali. Il caso del Distretto famiglia Valsugana e Tesino" approfondisce il principio della sussidiarietà nell'ambito del sistema del welfare, in cui peculiare attenzione viene posta all'ipotesi di sviluppo di partnership sussidiarie tra pubblico e privato, come forma di superamento dei principi originari caratterizzanti il cosiddetto "welfare state". La tesi è diretta ad esaminare la parabola di mutazione delle politiche familiari introdotta dalla sussidiarietà, che ha trasformato sensibilmente la loro stessa natura e definizione. Secondo la dimensione sussidiaria si assiste a un ribaltamento dei principi gerarchici delle politiche sociali: non più solo pubbliche, ma aperte ad un reticolo di soggetti (privati, no profit, associazionismo, volontariato), che co-partecipano alla creazione di benessere familiare.

Penetrando maggiormente nell'analisi del tema cardine della sua tesi, l'Agostini ha approfondito un modello organizzativo improntato sulla sussidiarietà: il "Distretto Famiglia" ideato dall'Agenzia per la famiglia, natalità e politiche giovanili e implementato concretamente a partire dal 2009 con la nascita del primo distretto in Val Rendena, fino a giungere ad oggi al traguardo di 15 distretti distribuiti sul territorio provinciale. Questo soggetto, esempio di innovazione territoriale e sociale, è nato al fine di accrescere – grazie al supporto di una compagine politica convinta e coesa e da un sistema efficiente di servizi orientati alla famiglia - l'attrattività territoriale, lo sviluppo sociale e la crescita economica, coinvolgendo su queste linee di azione tutte le organizzazioni pubbliche e private di settore.

Il Distretto famiglia, secondo la legge 1/2011 è un "circuito economico e culturale, a base locale, all'interno del quale attori diversi per ambiti di attività e finalità operano con l'obiettivo di promuovere e valorizzare la famiglia", si fonda su un Accordo volontario e gratuito ed è lasciata libera scelta di partecipazione alle istituzioni e ai privati. In merito a questa caratteristica identitaria del Distretto, cioè la condivisione di azioni e risorse tra partner pubblici e privati, l'Agostini ha inteso evidenziare lo stretto legame tra il Distretto famiglia e il principio di "partenariato sociale". Secondo la filosofia che sta alla base dell'organismo "Distretto", il partenariato sociale diventa oltremodo espressione della miglior sintesi delle caratteristiche dei comparti pubblico e privato.

Nella tesi si esamina in termini più tecnici l'implementazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione "orizzontale", secondo il quale la responsabilità nell'aderire ad una iniziativa spetta in primis al singolo individuo e poi alle aggregazioni cui esso partecipa, quali la famiglia, le associazioni, il volontariato, così da favorire lo sviluppo di una cultura della partecipazione dei cittadini alla creazione del benessere familiare, in senso aggregante e reticolare. Il Distretto Famiglia risulta essere di conseguenza un esempio innovativo e sperimentale di partenariato sociale.

L'ultima sezione della tesi è dedicata al Distretto famiglia Valsugana e Tesino, tratteggiandone il processo di costituzione, le caratteristiche e la struttura socio-economica del territorio d'appartenenza, i dati del Piano sociale e un particolare focus è rivolto al concetto di "co-progettazione" come strumento per la pratica della sussidiarietà orizzontale. La co-progettazione, nella quale ha molto investito il Distretto Valsugana, è riferibile ad un modello incentrato sulla progettazione partecipata quale metodo di lavoro, che indirizza gli interventi di una rete di soggetti pubblici e privati in funzione di una gestione co-partecipata delle risorse. La co-progettazione per i Distretti famiglia rappresenta l'unico strumento adottabile per il coordinamento di forme di partnership pubblico/privato nelle politiche di benessere familiare.

La tesi di laurea di Erica Bortolotti "La valutazione delle politiche familiari: approcci, strategie e strumenti. Una proposta operativa per il Distretto famiglia della Valle di Fiemme" è nata nell'ambito di un percorso di stage formativo svolto presso l'Agenzia per la famiglia, natalità e politiche giovanili della Provincia autonoma di Trento, nel corso del 2015, che ha dato l'opportunità alla laureanda di analizzare gli orientamenti delle politiche di benessere familiare nel contesto della pubblica amministrazione trentina.

Il lavoro ha inteso argomentare le politiche di benessere familiare locali, con particolare attenzione alle modalità pratiche di attuazione, ponendo in risalto la dimensione locale e la partecipazione dei vari attori sul territorio. Particolare focus è stato rivolto al "sistema di valutazione" introdotto all'interno delle politiche familiari e alla proposta di linee guida per migliorarne l'impostazione in un'ottica di rete partecipata e multistakeholder. La Bortolotti ha esaminato il modello "Valuta" implementato dall'Agenzia per la famiglia, sostenendo che esso

non debba limitarsi al controllo da parte della pubblica amministrazione sui progetti intrapresi a livello locale, ma alla verifica e analisi critica dei risultati raggiunti, includendo la metodologia impiegata, la tempistica, i soggetti coinvolti e le ricadute concrete sul territorio.

Un'ulteriore sezione della pubblicazione invece, ha mirato ad illustrare un concreto caso di applicazione del sistema di valutazione all'interno di un Distretto famiglia: è stato scelto quello della Val di Fiemme con la finalità di esaminare la percezione della valutazione che vi è tra i soggetti coinvolti al suo interno. Nel percorso di stage, la laureanda ha potuto affiancare alcuni rappresentanti del Distretto, al fine di comprendere il loro punto di vista sulla valutazione distrettuale e cercando di farne emergere i punti di forza e di criticità.

La tesi della Bortolotti ha altresì analizzato i Distretti famiglia, intesi come circuiti economici-culturali-sociali locali, in cui gli attori aderenti agiscono per promuovere la famiglia al fine di consentire: alle famiglie di esercitare le loro funzioni fondamentali e alimentare il benessere familiare, la coesione e il capitale sociale; alle Organizzazioni di offrire servizi ed opportunità alle famiglie residenti e ospiti, aumentando attrattività ed economia locali; al territorio di divenire laboratorio strategico di innovazione di politiche pubbliche e confronto con il contesto nazionale ed europeo. Attualmente, i Distretti famiglia sono 15 e coinvolgono 550 Organizzazioni pubbliche e private su tutto il territorio provinciale. I Distretti sono nati prendendo ispirazione dal principio del "distretto economico", che è caratterizzato da una componente produttiva e da una socio-culturale. La prima lo connota come organizzazione volta a produrre e commerciare beni, mentre la seconda lo connota come entità in cui, in uno spazio geograficamente definito, coabitano vari soggetti che orientano la loro azione in base a valori culturali, etici e sociali.

La tesi ha visto approfondire anche il valore generabile dalle politiche familiari sia nella sfera economica, che lavorativa, sociale, culturale e relazionale. Entrambe queste macro aree possono essere favorite dall'attuazione di queste politiche poiché permettono di creare il cosiddetto "capitale territoriale", dato da quell'insieme di risorse umane, produttività, abilità e conoscenze che, congiunte assieme ad una rete di relazioni e valori civili e sociali, sono le fondamenta per il benessere e lo sviluppo della collettività. L'obiettivo delle politiche familiari è, quindi, quello di porre al centro di ogni intervento la comunità, valorizzandola e consentendo di promuovere la solidarietà, la sussidiarietà e stimolare lo sviluppo attraverso azioni comunitarie e associative. Le politiche di welfare e di responsabilità sociale in Trentino cercano, inoltre, di coinvolgere tutto il territorio, compreso il comparto economico, al fine di transitare da un'economia degli stockholder (gli azionisti) a una degli stakeholder (i consumatori).

Il processo intrapreso nel corso degli ultimi 15 anni dalla Provincia autonoma di Trento è teso a costruire un welfare territoriale, che sia in grado di integrare le diverse politiche pubbliche per agire globalmente sul benessere collettivo, stimolando l'azione non solo degli enti pubblici ma anche di soggetti privati, singoli e associati. Per raggiungere questo traguardo, la Provincia ha valorizzato il principio di sussidiarietà, portando al centro le persone e le loro aggregazioni (in primis la famiglia), sostenendole e responsabilizzandole ed impegnandosi a garantire un livello minimo di assistenza per tutti i cittadini in condizione di bisogno, ma anche di stimolarne i punti di forza, incentivandone la partecipazione attiva all'interno della comunità di appartenenza.

Luciano Malfer

Dirigente Agenzia per la famiglia, natalità e politiche giovanili
Provincia autonoma di Trento



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Sociologia

Corso di Laurea Magistrale in
Metodologia e Organizzazione del Servizio Sociale

POLITICHE FAMILIARI E SUSSIDIARIETA'

Profili giuridici e aspetti istituzionali
Il caso del "Distretto Famiglia" Valsugana e Tesino

Relatore:

Prof. Alceste Santuari

Laureanda: *Serena Agostini*

anno accademico 2011-2012

INDICE

INTRODUZIONE	3
I. CAPITOLO	
LA FAMIGLIA OGGI	11
1. E' possibile definire la famiglia oggi?	13
2. L'analisi sociologica della famiglia: come osservarla e interpretarla	16
3. La famiglia nella Costituzione italiana	19
4. L'emergere della prospettiva relazionale	23
5. Famiglia e Servizio sociale	26
6. Perché trattare di politiche familiari	29
II. CAPITOLO	
IL QUADRO NAZIONALE:	33
PROBLEMATICHE GIURIDICO-ORGANIZZATIVE DELLE POLITICHE FAMILIARI	
1. La UE e la politica familiare	35
2. L'Italia: dai diritti costituzionali alle politiche per la famiglia	40
3. La legislazione sociale per la famiglia	44
4. La legge 328/00 e i nuovi scenari	48
5. Il (primo) Piano nazionale delle politiche per la famiglia	52
III. CAPITOLO	
SUSSIDIARIETÀ: DALLE ORIGINI ALLE POLITICHE SOCIALI	57
1. La genesi del concetto di sussidiarietà	59
2. La riforma del Titolo V, ovvero la costituzionalizzazione della sussidiarietà	64
3. Limiti di attuazione della riforma costituzionale: la l. 131/03	69
4. Sussidiarietà tra ideologie e realtà	72

5. Politiche sociali da statuarie a sussidiarie	77
---	----

IV. CAPITOLO

DALLA NORMA ALLA PRATICA. IL TRENTINO: “TERRITORIO AMICO DELLA FAMIGLIA” **81**

1. Perché analizzare la sussidiarietà locale?	83
2. Il Trentino: scelte sperimentali in materia di politiche familiari	87
3. La legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1	93
4. Il Distretto Famiglia: un modello organizzativo improntato alla sussidiarietà	97
5. Le innovazioni introdotte con il Distretto Famiglia	103
6. Linee guida dal primo Festival della Famiglia	109

V. CAPITOLO

STUDIO DI CASO: IL “DISTRETTO FAMIGLIA” VALSUGANA E TESINO **115**

1. Situare il modello: le caratteristiche della Bassa Valsugana e Tesino	117
2. I dati del Piano Sociale: obiettivi e priorità d’azione per la famiglia	126
3. Il processo di costituzione del Distretto Famiglia in Valsugana	129
4. La co-progettazione: strumento per la pratica della sussidiarietà orizzontale	135
5. Risultati “di processo” e prospettive future	138

CONCLUSIONI **147**

BIBLIOGRAFIA **157**

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di tesi nasce da una riflessione maturata durante gli anni di formazione universitaria, dalla conseguente sperimentazione pratica nel campo dei servizi sociali, nonché dall'inserimento nel mondo del lavoro.

Tale riflessione si riferisce alla percezione, sempre più "forte ed evidente", dell'esistenza di un *gap* sostanziale tra la legislazione alla base delle politiche sociali e la loro realizzazione nella pratica. Si è così scelto di indagare l'esistenza o meno del divario tra la teoria e la pratica nel settore specifico delle politiche familiari.

Il tema della famiglia oggi ricopre un ruolo sempre più rilevante nel mondo delle politiche sociali, nello scenario dei servizi, ma anche nello stesso ordinamento giuridico italiano. Da sempre si è cercato di dare una definizione univoca e accettata di famiglia, ma la concezione della stessa dipende dal quadro d'indagine a cui essa viene sottoposta, da cui essa viene presa in considerazione.

Risulta tuttavia impossibile giungere a una definizione che vinca sulle altre, soprattutto nella nostra era di pluralizzazione delle forme familiari e di continuo

cambiamento delle sfere di vita a cui essa è connessa (lavoro, educazione, cura dei figli, mercato ecc..)

La questione famiglia risulta ancora più complessa se inserita in un contesto, come quello attuale, di *welfare* in crisi, in quanto costretto a confrontarsi con la trasformazione profonda dei contesti sociali, sotto la spinta di fenomeni complessi, di natura esogena (legati alla dinamica di globalizzazione economica e sociale) o endogena (legati soprattutto all'invecchiamento della popolazione e alla modificazione dei sistemi occupazionali) e per questo sottoposto a un profondo ripensamento riformistico.

Si arriva così a sottolineare la necessità di riferirsi ad alcuni principi normativi, che il *welfare* tradizionale aveva posto in secondo piano: uno di questi risulta essere la sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà, riconosciuto dalla nostra Costituzione e dalla legge quadro 328/00, porta a un nuovo modello, in cui l'enfasi viene posta sulla possibilità di sviluppo di *partnership* sussidiarie tra pubblico e privato, come forma di superamento dei classici principi gerarchici caratterizzanti il *welfare state*.

La tesi mira ad analizzare la linea di trasformazione delle politiche familiari introdotta dalla sussidiarietà, che modifica sensibilmente la loro stessa definizione generale; in un'ottica sussidiaria quindi si assiste a un rovesciamento delle condizioni di fondo delle politiche sociali: non più pubbliche, nel senso di "statali", ma aperte a una reticolarità di soggetti che compartecipano alla produzione di benessere.¹

La sussidiarietà da "principio normativo", si traduce nella pratica non come variante correttiva da introdurre nel vecchio corpo di *welfare state*, bensì come il suo

¹ L. PESENTI, *Politiche sociali e sussidiarietà, I modelli, gli attori, le esperienze*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008.

superamento, per promuovere politiche familiari efficaci e innovative, adatte al nuovo contesto e ai sempre più dinamici bisogni sociali.

La tesi è suddivisa in due parti: la prima è dedicata all'inquadramento del contesto teorico di riferimento entro cui si muove la riflessione sulle politiche familiari, mentre nella seconda è dato spazio alla parte pratica, per rinvenire "tracce di sussidiarietà" con la presentazione di un caso di studio.

In particolare il primo capitolo ha lo scopo di delineare un quadro di riferimento relativo alla condizione della famiglia attuale: i molteplici aspetti affrontati nello scritto comprendono la difficoltà stessa di classificare e comparare le forme familiari, il superamento degli approcci classici ormai obsoleti, la centralità della famiglia nella Costituzione, la politica familiare tipica della post-modernità.

Il secondo capitolo si focalizza, invece, sul quadro nazionale delle politiche familiari, esplorando il percorso legislativo che il nostro paese ha intrapreso in materia di famiglia, partendo dagli indirizzi provenienti dall'Unione Europea, per poi arrivare ad analizzare le leggi nazionali e i provvedimenti più innovativi degli ultimi anni; il capitolo racchiude questi contenuti, con uno sguardo particolare alle problematiche giuridico-organizzative che sembrano caratterizzare le politiche familiari nazionali.

Il terzo capitolo sviluppa il tema della sussidiarietà, con particolare riferimento alle origini del concetto, al suo significativo riconoscimento all'interno della Costituzione, e infine alla sua articolazione nelle politiche sociali attuali. Il *focus* che guida il capitolo sulla sussidiarietà rimanda ad indagare il rapporto tra la sua posizione teorica nel nostro ordinamento amministrativo, da confrontare poi con l'attuazione del principio in concreto nella realtà: ovvero riuscire a cogliere il principio di sussidiarietà "oltre la norma", nella prassi operativa dei servizi e delle realtà locali.

Nel quarto capitolo il lettore si addentrerà nella parte pratica dell'indagine, in cui si motiva l'importanza di analizzare la sussidiarietà a livello locale, portando in questo senso l'esempio della Provincia autonoma di Trento, come territorio che ha iniziato un *iter* di sperimentazione innovativa in materia di politiche familiari.

Il quinto capitolo restringe ancora di più il campo di analisi, in quanto si presenta il caso di studio del "Distretto Famiglia" Valsugana e Tesino, in coerenza con la scelta provinciale di promuovere "una cultura e un territorio amico della famiglia".² Precede allo studio di caso, in coerenza con le fasi della pianificazione sociale, la descrizione del territorio e delle caratteristiche della valle presa in esame, dai cui dipendono e sono connessi i bisogni sociali delle famiglie e da cui derivano le stesse politiche familiari.

La parte ultima del capitolo è invece riservata alla co-progettazione, quale strumento per la pratica della sussidiarietà locale e per accrescere l'innovazione nei servizi in questo contesto di razionalizzazione dei costi e delle risorse. In ultimo si sono delineati i risultati di "processo" emergenti dallo studio del Distretto Famiglia Valsugana e Tesino, integrando i dati quantitativi (di prodotto) con una valutazione qualitativa più approfondita (di processo), per consentire una rappresentazione dei fenomeni indagati non asettica, ma vitale, sociale e dinamica che intrinsecamente li caratterizza.

Nelle conclusioni si è dato rilievo all'applicazione della sussidiarietà nella pratica, considerando simultaneamente il processo in atto dal punto di vista dei provvedimenti legislativi e andando a valutare le "tracce" di sussidiarietà attuali, che iniziano a pervadere di innovazione e responsabilità il *welfare society* a cui tanto ci si riferisce.

² Provincia Autonoma di Trento, *Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, "Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità"*, 2011.

Un'ultima doverosa riflessione si è rivolta al possibile ruolo dell'assistente sociale in questo panorama di sussidiarietà e innovazione nella materia delle politiche familiari.

I. CAPITOLO
LA FAMIGLIA OGGI

“Non esiste un modo di essere e di vivere che sia migliore per tutti [...]. La famiglia di oggi non è né più né meno perfetta di quella di una volta: è diversa, perché le circostanze sono diverse.”

- E. Durkheim -

1. E' possibile definire la famiglia oggi?

L'ipotesi di fondo di questa ricerca muove da una domanda fondamentale e necessaria per intraprendere lo studio e l'analisi di un argomento complesso come lo è la *famiglia*.

E' possibile definire la famiglia oggi? “*Non esiste un modo di essere e di vivere che sia migliore per tutti (...) La famiglia di oggi non è né più né meno perfetta di quella di una volta: è diversa, perché le circostanze sono diverse*”. Queste parole del sociologo francese Emile Durkheim, scritte nel 1888, a più di 100 anni di distanza sono almeno in parte ancora valide e ci aiutano sia a comprendere la pluralità delle forme familiari al giorno d'oggi, sia a inserire le trasformazioni della famiglia contemporanea nel quadro del più vasto cambiamento storico e sociale.³

L'obiettivo di definire la famiglia è sempre stato un rompicapo. Il fatto è che, come capita sempre quando ci si trova di fronte a una realtà immateriale com'è quella simbolica della famiglia, la definizione dipende da una operazione precedente: la semantizzazione del concetto, ossia l'attribuzione al significante (famiglia) di un significato (referente).⁴ Quest'operazione risulta sempre complessa e faticosa: essa

³ A.L. ZANATTA, *Le nuove famiglie, felicità e rischi delle nuove scelte di vita*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁴ P.DONATI, *Manuale di sociologia*, Editori Laterza, Roma, 2006, pag. 3

dipende dal punto di vista (interesse) da cui si osserva l'oggetto, rimanda alla disponibilità di un linguaggio atto ad esprimere ciò che si intende, avviene in un particolare momento e contesto storico e culturale.

Nel corso della storia infatti autori di differenti discipline, si sono interessati al tema della famiglia, considerandola dal punto di vista giuridico, sociologico, economico, antropologico e molti altri ancora. I vari studiosi hanno ricostruito i modi di vita e di organizzazione familiare nel passato; vi sono ricostruzioni secondo una visione generale vi sono analisi della famiglia come "vita privata" vi sono indagini sulla famiglia in vari periodi storici in Europa.⁵

Altri autori sulla base di indagini empiriche sono arrivati ad affermare, riprendendo le parole di Lèvi-Strauss (1967), che *“l'unione più o meno durevole, socialmente approvata, di un uomo, una donna e i loro figli, è un fenomeno universale, presente in ogni e qualunque tipo di società”*. Va ribadito, per non creare confusione d'interpretazione, che dire che la famiglia nucleare è universale non significa né riconoscere che essa sia la sola forma esistita o esistente, né che si riscontri necessariamente ovunque. Significa sostenere che la si riscontra come modalità di riferimento empirico significativo in ogni società conosciuta, a prescindere dal fatto che in essa sia o meno il modello prevalente. Infatti, nonostante tutte le difficoltà di classificare e comparare le forme familiari, le scienze umane sono diventate via via più consapevoli dei presupposti e delle norme pratiche che costituiscono le condizioni di esistenza, le strutture, i processi e le funzioni della famiglia intesa come specifica forma sociale che ha i caratteri di un “universale culturale”.⁶

⁵ *Ibidem*

⁶ D.N. BROWN, *Human Universals*, McGraw-Hill, New York, 1991.

Cercando di comprendere maggiormente il campo d'analisi in questione, si può ricorrere ad una tra le numerose tipologie di studi: c'è una fondamentale differenza fra gli studi storici e quelli sociologici.

I primi cercano di documentarsi con le migliori fonti possibili e mirano a fornire delle rappresentazioni descrittive plausibili. Gli studi sociologici, invece, cercano di identificare le variabili più rilevanti e le loro connessioni ('causali'), fornendo delle tipologie delle forme familiari, in modo tale da comprendere perché esse si siano configurate in un certo modo.

Proprio questo statuto incerto delle definizioni e del "vocabolario" familiare è un indicatore non solo della variabilità storica e sociale in cui si è fatta la famiglia, ma anche della molteplicità di discorsi che definiscono che cosa una famiglia è: discorsi religiosi, morali, legali, delle tradizioni culturali, delle politiche sociali, dei regolamenti amministrativi.⁷ Si pensi dunque agli ostacoli oggettivi in cui si incorre a voler discernere rigidamente ciò che la famiglia è da ciò che non è.

*Esistono, dunque, molte e diverse definizioni di famiglia semplicemente perché diversa è l'angolatura da cui la famiglia viene osservata.*⁸

Nel 1919 l'antropologo Murdock tentò di formulare una definizione universalmente valida di famiglia. Secondo Murdock la famiglia è *"un gruppo sociale caratterizzato da residenza comune, cooperazione e riproduzione. Essa include adulti di ambo i sessi, almeno due dei quali hanno una relazione sessuale socialmente approvata e uno o più figli degli adulti sessualmente coabitanti, propri o adottati"*.⁹

⁷ C. SARACENO, M. NALDINI, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁸, L. HANTRAINS -, M.T. LETABLIER, *Families and Family Policies in Europe*, Longman, London-New York, 1996.

⁹ P. DONATI, *Manuale di sociologia*, op. cit.

Questa definizione però non sempre è applicabile a livello universale nella nostra società. Spesso infatti oggi troviamo famiglie composte da un solo genitore e un figlio o si possono riscontrare delle forme di coabitazione di adulti senza figli.

Nel mondo attuale ci sono coppie che decidono volontariamente di non diventare genitori, perché impegnati nel raggiungimento di altri obiettivi di vita. Si aggiunga al tutto, il fatto che è oggi in atto un vasto dibattito sul tema del “declino” della famiglia. Non si tratta di una novità che riguarda solo il nostro Paese: questo tema infatti, è stato all’ordine del giorno un po’ in tutte le società, fin dall’inizio della storia umana. Attualmente però la sfida sembra più cruciale e drammatica di ieri, poiché assistiamo ad un notevole indebolimento dei “fondamentali” della famiglia, ovvero di quelle che dovrebbero essere le sue funzioni insostituibili (procreazione-educazione dei figli e sostegno affettivo nella coppia legata dal matrimonio).

Più che a una definizione standard e predefinita si giunge a una conclusione evidente: la situazione delle famiglie oggi è molto variegata e non è possibile racchiuderla in una formula, perché la definizione può cambiare a seconda dell’approccio che guida la ricerca, dall’oggetto e dalle finalità della stessa, ma ancor prima a seconda del tipo di società in cui osserviamo la famiglia.

2. L’analisi sociologica della famiglia: come osservarla e interpretarla

La combinazione dei fattori sopracitati, con le profonde modificazioni culturali e strutturali intervenute nel panorama socio-politico-economico italiano, ha reso necessario un allargamento delle prospettive d’analisi.

La sociologia contemporanea afferma che si deve affrontare il tema della famiglia, uscendo da approcci definitivi sia di tipo “cosificante”, sia di tipo “soggettivizzante”, che hanno caratterizzato gran parte degli studi classici nel corso della storia.

Pierpaolo Donati, fondatore della *sociologia relazionale* e Direttore per molti anni dell'Osservatorio Nazionale sulla famiglia, sostiene che quasi nessuno dei manuali in circolazione offre una visione di famiglia dal punto di vista della famiglia.¹⁰

La maggior parte dei manuali di sociologia osserva la famiglia da altri punti di vista (del sistema economico, dello stato, delle politiche di welfare ecc..) e quasi sempre come una sorta di “residuo storico” che si modifica in seguito ai grandi cambiamenti della società che la circonda; insomma l'impostazione è quella secondo cui, il discorso sulla famiglia continuamente rimanda fuori di sé, ovvero all'analisi delle strutture sociali, dei rapporti e modi di produzione, delle condizioni di vita che essi determinano e dei modelli familiari e culturali che su di essi vengono elaborati.

In modo particolare, oggi che la società diventa sempre più complessa e globalizzante, si dice che la famiglia vada sempre più verso forme plurali e frammentate, con un ruolo sempre più debole e marginale nell'organizzazione sociale.

Pochi testi consentono di giungere ad un'interpretazione del fenomeno familiare “dal di dentro” di ciò che esso sociologicamente significa ed esprime. Spesso si nota la tendenza a lasciare alla psicologia e alla storia letteraria dei sentimenti l'osservazione interna della famiglia, questo legato al fatto che ben pochi sociologi vedono la famiglia come realtà sociale vitale, capace di assumere forme nuove e di rigenerarsi continuamente.

Inoltre si deve dire che gli approcci tradizionali che studiano la famiglia si fondano ancora su strumenti vecchi e indicatori che si riferiscono a modelli familiari che

¹⁰ *Ibidem*

risultano ormai sorpassati: non si può pensare dunque, che un approccio con questi presupposti riesca a sortire un effetto innovativo nella lettura e nell'interpretazione della famiglia. Gli approcci dei classici hanno ormai dimostrato i propri limiti.

Si percepisce così un pesante ritardo (di metodo) nell'intento di comprendere i mutamenti da cui è stata interessata e in cui si trova attualmente la famiglia. Si deve andare allora alla ricerca di un nuovo *framework* concettuale che possa offrire un approccio massimamente comprendente allo studio del fenomeno familiare.

Infatti una delle caratteristiche distintive della sociologia è la sua vocazione a ipotizzare e realizzare percorsi di ricerca che avvicinino la riflessione teorica alla conoscenza empirica dei fenomeni sociali.¹¹

Se si vuole conoscere la famiglia per ciò che sociologicamente essa è, è necessario adottare un sistema di osservazione che sia teoricamente e metodologicamente adeguato al fenomeno che si vuole indagare. La sociologia attuale mostra che le varie ondate di "crisi" che hanno investito la famiglia nel mondo moderno hanno avuto l'effetto di far sorgere nuovi tipi di famiglia, e quindi correlativamente, nuove riflessioni sulla famiglia.

Per riprendere una metafora utilizzata dalla studiosa statunitense Thorne, si può pensare alla famiglia come "*un tessuto a più fili che compongono un disegno. Se si toglie o aggiunge un filo, cambia anche il disegno. Ma se si individua un filo nascosto, o non visto, la percezione del disegno stesso ne viene modificata*".¹²

Si giunge ad affermare che la sociologia attuale propone come chiave di lettura l'interesse a capire la famiglia come fenomeno originale (cioè unico, che non ha equivalenti), originario (che nasce cioè dalle relazioni intersoggettive prima che dalla conformità a strutture sociali impersonali, anche se deve fare i conti con quelle),

¹¹ E. RUSPINI, (a cura di) *Studiare la famiglia che cambia*, Carocci Editore, Roma, 2011.

¹² B. THORNE, (a cura di), *Rethinking the Family*, New York, Longman., 1982.

“primordiale” (cioè che non può essere annullato da nessuna cultura artificiale), che rimane tale anche nella società dopo-moderna verso la quale ci stiamo dirigendo.

Ovviamente leggere la famiglia in quest’ottica non è facile e immediato, ma è il mezzo necessario con cui studiare ed analizzare il fenomeno familiare, per garantire una prospettiva di comprensione non ovvia del fenomeno familiare.

3. *La famiglia nella Costituzione italiana*

Il diritto di famiglia rappresenta uno dei settori più discussi e controversi del nostro ordinamento giuridico. La nostra Costituzione dedica alla famiglia una serie di disposizioni (gli artt. 29-31 e 37), tra loro strettamente connesse, dalle quali si trae una serie di fondamentali indicazioni circa la sua natura e rilevanza giuridica e i limiti di intervento del legislatore in materia.

Va evidenziata innanzitutto la centralità che assume, oggi come allora, la scelta fondamentale compiuta dai nostri costituenti di inserire la famiglia nella Costituzione, scelta che ha poi qualificato la successiva evoluzione dell’ordinamento in materia.

Il nucleo centrale della disciplina costituzionale della famiglia è dato dall’art. 29 della Costituzione, che al primo comma recita: *“La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio”*.¹³

La famiglia è individuata come una comunità “naturale”, dotata di una propria peculiare fisionomia di carattere meta-giuridico, radicata in una ben determinata concezione

¹³ L’uso del verbo “riconoscere”, che qualifica l’atteggiamento della Repubblica nei confronti della famiglia e dei suoi diritti, rimanda a quella visione dell’antieriorità sociale - e direi anche antropologica - della famiglia rispetto allo Stato, risalente all’esperienza romanistica, che risulta essere stata alla base del suo inserimento nel testo costituzionale.

antropologica della persona e in una secolare tradizione storico-giuridica, e come tale sottratta al potere condizionante del legislatore, tenuto a rispettarne l'intima natura.

Il valore più importante del richiamo alla famiglia come società "naturale" è, secondo la giurista Marta Cartabia, che esso indica la famiglia come non creata artificialmente dallo Stato o dall'ordinamento giuridico. Il diritto e la legge ci offrono una disciplina per regolare i rapporti familiari, ma non è loro compito creare la famiglia.¹⁴

La Costituzione non crea la famiglia, ma la riconosce, la tutela, la sostiene, la regola, la disciplina. La famiglia preesiste allo Stato, al diritto e alla Costituzione, perciò si dice che è una società naturale.¹⁵ Non si trattava di una scelta scontata, anzi essa andava contro tutta la nostra tradizione costituzionale e legislativa. Lo Statuto Albertino (1848), che per oltre un secolo aveva rappresentato la Costituzione del Regno d'Italia, aveva sempre ignorato la famiglia.

Lo Stato liberale, pur tutelando la famiglia l'aveva relegata nel codice civile (1865), ossia tra gli istituti e i rapporti di diritto privato, valorizzando di essa soprattutto quegli aspetti di natura patrimoniale derivanti dal matrimonio che segnarono il fondamento della famiglia borghese a partire dal Codice napoleonico del 1804, al quale si ispirarono le successive codificazioni europee dell'Ottocento. Il regime fascista aveva invece adottato una concezione pubblicistica della famiglia, ma asservendola ai fini propri dello Stato, arrivando al punto di prevedere il dovere dei genitori di educare e istruire la prole, oltre che in base ai "principi della morale", in conformità al "sentimento nazionale fascista" (art. 147 cod. civile del 1942 nel testo originario).¹⁶

Distaccandosi da tali precedenti, i nostri costituenti intesero l'istituto familiare come un bene per tutta la società, anche da un punto di vista sociale, culturale ed economico,

¹⁴ R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, (a cura di) *L'Europa dei diritti, Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2001.

¹⁵ Intervista alla giurista Marta Cartabia di Ilaria Nava - da *Avvenire* del 2 marzo 2007.

¹⁶ P. CAVANA, *La famiglia nella Costituzione italiana*, in "Dir. fam. pers.", 2007, II, pp. 902-921

tanto che «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi» (art. 31 Cost.). Dunque la Costituzione non solo riconosce e rispetta la vita familiare, ma fa molto di più: si impegna a sostenerla – la agevola – per l'apporto che essa può dare al bene di tutti, al bene comune.¹⁷

Così facendo l'Assemblea manifestò chiaramente la sua volontà di inserire la famiglia tra le istituzioni cardine del nuovo assetto costituzionale, anche nella prospettiva della difficile ricostruzione del tessuto economico e sociale del paese, sottolineandone la specifica rilevanza sociale e valoriale.

Benché il termine «sussidiarietà» non compaia nella versione originaria del testo costituzionale, non è forzato affermare che la Costituzione italiana esige interventi promozionali e di favore a sostegno della famiglia, perché in essa ravvisa *una grande protagonista della sussidiarietà*, un soggetto da sostenere e agevolare per la costruzione della società intera, per realizzare un interesse pubblico, di tutti. Il tono della Costituzione italiana è, in un certo senso, unico: oltre ai diritti del singolo nell'ambito del matrimonio e della vita familiare, si impegna a garantire, a sostenere e a promuovere la famiglia stessa. Soggetto dei diritti non è solo l'individuo, ma anche l'istituzione-famiglia, o meglio la formazione sociale-famiglia e il contenuto delle norme costituzionali è decisamente disegno promozionale.¹⁸

C'è chi sostiene che, poiché dal 1948, anno di entrata in vigore della Costituzione, ai nostri giorni vi è stata una radicale evoluzione dei rapporti intersoggettivi in tema di

¹⁷ M. CARTABIA., *La famiglia come protagonista della sussidiarietà e la Costituzione italiana*, I quaderni della sussidiarietà, Roma, 2007.

¹⁸ *Ibidem*

convivenza, l'art. 29 Cost. non potrebbe più essere invocato per precludere qualificazioni della categoria *famiglia*, diverse da quelle indicate dalla norma.¹⁹

Il dibattito in corso nella cultura giuridica italiana circa la validità dell'art.29, peraltro influenzato da scelte operative messe in atto dagli altri paesi dell'Unione Europea, non sembra poter prescindere dalle linee costituzionali che sembra emergano dal sistema ordinamentale vigente in Italia: conseguentemente, eventuali interventi del legislatore ordinario dovranno essere realizzati in modo da non superare i rigorosi confini posti dalla Costituzione.²⁰

Dal quadro fin qui rapidamente delineato, sembra emergere in modo univoco l'esistenza, nel sistema ordinamentale vigente, di un preciso e puntuale modello di famiglia che, nella unitarietà della sua configurazione normativa, esclude che ogni altra e diversa ipotesi di aggregazione sociale possa essere qualificata come *famiglia*.

In altre parole, in questa ottica *oggi la realtà fenomenica è tutta spostata sul versante del rapporto e quindi la disciplina va ricercata in funzione della posizione dei soggetti all'interno del medesimo; si rende così necessario il superamento del "riferimento ad un atto costitutivo" come criterio rilevante per la determinazione di una disciplina del vincolo familiare.*²¹

Sembra potersi affermare che l'ordinamento italiano è tra quelli che, rispetto alla disciplina della famiglia, ha preso una posizione particolarmente incisiva, chiara ed univoca, anche se resta aperto il problema di verificare il rapporto che intercorre tra sistema normativo e realtà sociale. Questo perché è opinione sempre più comune che essa non sia immutabile, ma risenta al contrario molto di più degli altri istituti

¹⁹ G. GIACOBBE., *La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano. Materiali per una ricerca*, Giappichelli Editore, Torino, 2011.

²⁰ *Ibidem*

²¹ N. LIPARI., *Riflessioni sul matrimonio a trent'anni dalla riforma del diritto di famiglia*, in "Trenta anni dalla riforma del diritto di famiglia", a cura di G. Frezza, Milano, 2005.

dell'evolversi del costume, dei rapporti sociali e politici e del profondo cambiamento che caratterizza la modernità.

Conseguenza di tutto ciò è una profonda incertezza che si riflette anche nella collocazione che la famiglia riceve nel testo costituzionale e soprattutto sul rapporto che esiste fra la protezione costituzionale del nucleo familiare e quella accordata invece ai suoi componenti *uti singoli*, quasi in contrapposizione ad esso.²²

Nel panorama di realizzazione delle politiche sociali, la questione della famiglia appare come uno dei principi più negletti ed inattuati di tutta la Carta Costituzionale. È incredibile, afferma saldamente la giurista Marta Cartabia, constatare come nell'agenda politica dei nostri governi e dei nostri Parlamenti per tutti questi anni – quasi 60 ormai – la famiglia non sia mai entrata fra le priorità. La famiglia in Italia non è mai stata oggetto di seri interventi di sostegno economico né di altro tipo.²³

4. *L'emergere della prospettiva relazionale*

Il paradigma relazionale si propone di ridefinire che cosa sia “famiglia” attraverso la comprensione meno riduttiva possibile del modo di essere di una relazione sociale che è fatta di riferimenti simbolici e di legami strutturali, i quali danno vita a un fenomeno emergente che possiede proprietà distinte.²⁴

Nel far questo, esso si allontana tanto dagli approcci positivistici, che pretendono di dare al termine *famiglia* un contenuto “oggettivizzato”, quanto dagli approcci convenzionalistici (nominalistici e relativistici), i quali sostengono che la famiglia sia solo una convenzione sociale.

²² M. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1989.

²³ Intervista alla giurista Marta Cartabia di Ilaria Nava - da *Avvenire* del 2 marzo, 2007.

²⁴ Per *paradigma* si intende un modo complessivo di intendere la realtà, che include una epistemologia, una metodologia di analisi e una pragmatica di intervento.

Il concetto di famiglia nella prospettiva relazionale diventa un'*astrazione*; in quanto tale, essa coglie una realtà che nel caso delle scienze sociali, è una realtà umana, cioè *fatta di relazioni fra soggetti-in-relazione*. Affermare che il termine “famiglia” è astratto non significa che esso sia un puro nome, un'invenzione o un prodotto di un'artificialità; al contrario il concetto astratto coglie una realtà, la quale nel concreto, si incarna in una modalità o forma particolare, sempre determinata. La famiglia è una relazione “incastonata” (*embedded*).²⁵

Ciò diventa importante perché nelle scienze sociali un concetto “interagisce” con la realtà che intende “descrivere”. Il paradigma relazionale nello studio della famiglia va alla ricerca di una teoria “migliore” rispetto agli altri approcci, rifiutando i vecchi schemi ideologici e basandosi invece su fatti empirici nuovi. Si tratta infatti di un approccio alla famiglia, che non appare più riduttivo e unilaterale, e che ha interiorizzato la necessità di rifarsi a una teoria sociologica di tipo relazionale più complesso: la costituzione relazionale della famiglia viene così a poggiare non sugli individui o su standard culturali, ma sulla relazionalità specifica di un sistema interattivo, quello familiare, che auto-definisce ciò che è “familiare” e ciò che non lo è.

La prospettiva relazionale si caratterizza proprio per la sua capacità di instaurare una piena reciprocità, a base empatica, fra sistema osservante e sistema osservato.

Per cui il sociale che c'è nella famiglia risulta dalle relazioni di cui essa è fatta. Tali relazioni sono:

a) sia *relazioni intersoggettive* (empatiche e comunicative), che la costituiscono come *gruppo di mondo vitale*;

²⁵ P. DONATI, *Manuale di sociologia*, op. cit., p. 96.

b) sia *relazioni strutturali* (cioè vincoli che sono generati dalle sub-culture e dalle aspettative del sistema sociale più generale di appartenenza), che la costituiscono come *istituzione sociale*.

Nelle une e nelle altre la relazione deve essere intesa:

c) sia come *riferimento di senso* (simbolico, intenzionale) (relazione come *refero*), elaborato nell'intersoggettività che si realizza nel contesto della sub-cultura di appartenenza delle singole persone;

d) sia come *legame reciproco* (relazione come *re-ligo*), che si forma sia nelle aspettative reciproche della comunicazione, sia nelle risposte alle aspettative degli altri sotto-sistemi sociali, e alle relative istituzioni.

Sembra superfluo osservare che le varie dimensioni appena dette sono relativamente autonome, ma anche interdipendenti fra loro. Nella famiglia, per quanto possa sfuggire all'osservazione o essere improbabile, c'è tutto questo. La famiglia è la relazione sociale che emerge come fenomeno prodotto dall'interazione di tutti questi componenti che la costituiscono, nel momento in cui si specificano all'interno del codice culturale proprio della famiglia, che è quello di connettere fra loro i sessi e le generazioni.

Detto in una parola: la famiglia deve essere reinterpretata come *relazionamento* di relazioni complesse, poiché è entrata in un nuovo "ordine sociale" caratterizzato da caos, fluttuazione, rumore, che mette in secondo piano, o comunque rende critici tutti gli approcci espressi fino a questo momento.

Perciò la risposta che oggi la sociologia è in gradi di dare è questa: *il modo più adeguato per osservare la famiglia è quello che adotta un punto di vista il quale consente di osservare la matrice sociale generativa della famiglia in quanto fenomeno di genere proprio*, distinto da ogni altro tipo di relazione sociale.²⁶

²⁶ *Ibidem*

Ne deriva che la famiglia, in questa nuova prospettiva, non può né essere concepita come sovrastruttura di altre realtà, né come una struttura invariante pensata come funzionale a certi imperativi sistemici. Ma al contrario la famiglia è, anzi diventa, un nuovo attore sociale. Cosicché se da un lato si è dovuto abbandonare un certo modo “datato” (tradizionale) di osservare i fenomeni familiari, dall’altro la famiglia è stata fatta oggetto di una nuova e ricchissima riflessione scientifica. La famiglia è e rimane una relazione sociale “piena” (nello stesso senso in cui M. Mauss ha definito il concetto di “*fenomeno sociale totale*”), anche se le forme e i contenuti di tale relazione si modificano in rapporto a una continua e inevitabile morfogenesi sociale.²⁷

5. *Famiglia e Servizio sociale*

Il tema della famiglia e dei legami che la vincolano con l’individuo ha sempre rappresentato, per il servizio sociale, un’area di grande interesse e ne ha definito i principali ambiti lavorativi.

All’inizio del secolo scorso, anche nelle prime teorie che furono di riferimento per il servizio sociale era già presente l’idea di lavorare sulla famiglia, considerata, fin da allora, come un’unità. Però il servizio sociale non aveva ancora maturato il concetto di famiglia come “soggetto attivo”; le politiche sociali, infatti, coniugavano il concetto di famiglia come una possibile fonte di disagio per l’individuo, e gli interventi miravano ad alleviare le condizioni di rischio.

Già nel 1948 l’assistente sociale Charlotte Towle affermava che non è possibile svolgere un intervento su un membro della famiglia senza influenzare l’intero gruppo,

²⁷ Per comprendere i dinamismi della famiglia è necessario adottare una prospettiva morfogenetica, cioè di comprensione-spiegazione di come si generano le forme sociali.

tanto che, in alcuni casi, era necessario estendere il trattamento all'intera famiglia. Successivamente il servizio sociale, nei suoi principi ispiratori ha considerato l'individuo come unità complessa, ma nel contempo anche come parte di un sistema quale quello familiare, che ne connota l'identità e ne modifica la stessa personalità.

La famiglia veniva percepita come un'unità inscindibile, come un sistema.

*“E' dalla famiglia che l'individuo trae il suo nutrimento (fisico e culturale), l'insegnamento (amare, pensare, riflettere ecc.), l'identificazione (con se stesso e il gruppo), il suo “divenire essere sociale”.*²⁸

La professione sociale, in quest'ottica, ha quindi tenuto conto dell'importanza della famiglia per l'individuo, prendendo in considerazione il contesto familiare e sociale, analizzando il rapporto in tutta la sua evoluzione.

Soprattutto per quanto riguarda il servizio sociale, agire *sulla* e *per* la famiglia non significa più adottare un'ottica razionalistica che “programma” la famiglia o pensa di “dirigerla” dall'esterno.²⁹

Occorre conoscere e operare con la famiglia, attivando e sostenendo i suoi potenziali di rete. Il lavoro sociale nell'ambito familiare svolge un ruolo complesso, in quanto si concretizza in azioni di aiuto e sostegno alle famiglie che si vengono a trovare in situazioni di disagio e che presentino una pluralità di problemi: economici, relazionali, psicologici, sociali, sanitari.

Si nota dunque, come sia indispensabile non percepire la famiglia come qualcosa di astratto o di isolato, ma invece come un “*soggetto sociale*” che può essere compreso e agito solo rifacendosi a una prospettiva olistica, e non più riduttiva e settoriale come era di consuetudine negli approcci classici. Si può dunque affermare che nella professione

²⁸ M. DAL PRA PONTICELLI, *Dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2009.

²⁹ H. WILKE, *Observation, Diagnosis, Guidance, A System Theoretical View on Intervention*, in Hurrelmann, K. et al. (a cura di), “Social Intervention: Potenzial and Constraints”, de Gruyter, Berlin-New York: 21-35, 1987.

sociale è indispensabile adottare la prospettiva relazionale di Donati, perché più dimensioni e più soggetti si intersecano automaticamente e non si possono concepire in modo separato, ma come più nodi appartenenti ad una *rete*.

Per i professionisti che si trovano ad operare a riguardo della famiglia esistono dei vantaggi nell'attuazione dell'approccio relazionale, il quale: a) mantiene aperto l'orizzonte delle diverse possibilità relazionali (le relazioni possono essere più o meno regolate dall'esterno e/o dall'interno della coppia coniugale e fra le generazioni); b) mostra che certi tipi di relazionalità sono più umanizzanti di altri (per es. recenti ricerche mostrano che le separazioni e i divorzi, e il conseguente aumento delle famiglie monogenitoriali, influenzano negativamente l'equilibrio, la salute, la scolarità, la socializzazione dei figli).³⁰

L'approccio relazionale rende chiaro che la conoscenza di ciò che è la famiglia, non può prescindere dall'intervento sulle relazioni, per renderle più adeguate alla personalizzazione dei membri della famiglia. E, viceversa, l'intervento sulla famiglia deve muoversi come guida relazionale che si basa sulla conoscenza di come creare un clima umanizzante.

Se, in astratto, la famiglia può essere tante cose diverse, in pratica essa esiste solo se fa determinate selezioni. Bisogna osservare le relazioni che il sistema osservante (l'operatore) instaura con il sistema osservato (il gruppo relazionato su cui si vuole intervenire) come problema in sé.³¹

Non si può “comprendere” e quindi “spiegare” e poi “agire” la famiglia se chi osserva non si mette in interazione *piena*, quindi anche empatica, con essa, e non considera i possibili esiti pratici delle scelte che vengono compiute.

³⁰ G. F. DUMONT, *Adaptation des politiques familiales aux evolution des structures familiales*, Institut de Demographie Politique, Paris, Dossier d'études n.71, agosto, 2005.

³¹ E. SCABINI, P. DONATI, (a cura di), *Conoscere e intervenire: la ricerca finalizzata sulla famiglia*, Studi interdisciplinari sulla famiglia, n°7, Vita e Pensiero, Milano, 1990.

6. *Perché trattare di politiche familiari*

Nella maggior parte dei paesi europei la politica familiare continua a rimanere un concetto indefinito. *Il termine “politica familiare” è stato tradizionalmente molto inclusivo; ciò significa che è stato usato per riferirsi a un ampio spettro di misure legislative, di sussidi monetari e servizi destinati alle famiglie, aventi per finalità il benessere familiare.*³²

Nello scenario internazionale pochi sono i paesi che hanno sviluppato un’esplicita e sistematica politica familiare, ossia, un insieme di programmi di politica sociale intenzionalmente destinati a raggiungere specifiche finalità riguardanti il benessere familiare. Molti, invece, hanno introdotto un insieme di misure legislative, di sussidi economici, di servizi come esito di decisioni prese in altri ambiti della politica sociale (le politiche occupazionali, le politiche di sostegno al reddito, ecc.) che solo “implicitamente” prendono in considerazione la situazione (di benessere) della famiglia, o la dimensione familiare delle politiche sociali.

Poiché la famiglia risulta in qualche modo coinvolta in o da tutte le sfere della vita sociale, il campo della politica familiare non è delimitabile *a priori*, e non può essere settoriale, ma è necessariamente trasversale a tutte le politiche.

Quindi come constatato nei paragrafi precedenti, emerge chiara l’idea che parlare di famiglia non riconduce né a un oggetto materiale circoscrivibile, né a uno o più settori particolari di intervento, ma ad una modalità di osservare/valutare/guidare/monitorare in senso relazionale qualunque sistema societario in azione; ci si colloca dunque in una posizione da cui si esamina l’impatto sulle relazioni familiari e il coinvolgimento della famiglia come relazione di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni.

³² A..J. KAHN, S.B. KABERMAN, *Methodological cautions for comparative research in social protection*, in “International Comparisons of Social Security Policies and Systems”, Proceedings of a conference held in June, Paris, MIRE e ISSA, 1990.

Per questo la politica familiare viene definita come quel “*campo di decisioni vincolanti per una comunità societaria, che gli attori sociali (pubblici, privati e misti) prendono allo scopo di risolvere i problemi sociali delle famiglie non tanto e non solo in chiave di lotta alle patologie, ma anche e soprattutto di miglioramento della qualità familiare*”.³³

In questo con-sistono e si co-rispondono le diverse modalità di intendere la politica familiare, come *family policy* e *family politics*.

Nel corso della storia si sono succeduti e attuati vari sistemi di politica familiare, che si possono veder sintetizzati in tre grandi approcci: quello *liberista*, quello *socialista*, quello *sussidiario*. Questi approcci si possono comparare tra loro sul piano delle scelte di valore e degli orientamenti normativi che ne costituiscono le fondamenta.

Parlando di diversi approcci di politica familiare, si veda come la sociologia persegua l'intento di mettere in luce le loro differenti modalità di definire la famiglia e il suo benessere, per mostrare gli esiti a cui conducono le decisioni e le misure di politica sociale che essi adottano. Ne consegue automaticamente che i programmi, gli strumenti e gli esiti di tali politiche sono molto diversi a seconda che si segua una via oppure l'altra.

In breve, si può dire che l'approccio liberista definisce la politica familiare come *laissez-faire* delle sue forme; l'approccio socialista concepisce la politica familiare come promozione di relazioni democratiche e ugualitarie fra i sessi e fra le generazioni; l'approccio sussidiario intende per politica familiare tutto ciò che viene fatto dagli attori collettivi in gioco per valorizzare la reciprocità sociale fra i sessi e fra le generazioni.³⁴

La tesi generale che emerge se si comparano i diversi modelli è che, mentre la politica familiare tipica della modernità tende ad indebolire la famiglia e a ridurla a una semplice relazione primaria di vita quotidiana di tipo amicale, la politica familiare post-

³³ P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci Editore, Roma, 2003.

³⁴ *Ibidem*

moderna deve sostenere una forma di “riflessività societaria” che riconosca al nucleo familiare il ruolo di un soggetto sociale non sostituibile da parte di altri tipi di relazioni primarie.

Il campo, tra sociologia e politica è relazionale: nessuno dei due poli di questo campo può raggiungere i suoi scopi senza relazionarsi adeguatamente all'altro: i fenomeni di cambiamento familiare e le politiche sociali interagiscono oggi in maniera certamente crescente e significativa, ma gli effetti sono tutto tranne che scontati. Spesso la politica afferma di sostenere la famiglia, ma gli effetti vanno in direzione opposta: nei capitoli seguenti sarà proposta un'analisi tra sociologia e politiche sociali che consenta lo studio dei modelli normativi familiari e l'attuazione di tali modelli nella pratica operativa/professionale.

II. CAPITOLO
IL QUADRO NAZIONALE:
PROBLEMATICHE GIURIDICO - ORGANIZZATIVE
DELLE POLITICHE FAMILIARI

“Family policies are defined as those policies that increase resources of households with dependent children; foster child development; reduce barriers to having children and combining work and family commitments; and, promote gender equity in employment opportunities”

- OCSE -

1. La UE e la politica familiare

I programmi di politica familiare nei Paesi dell’Unione Europea appaiono frammentari (basati cioè su *single issues*), opportunistici (*muddling through*) e caratterizzati dalla perdita del loro oggetto (cioè la famiglia).³⁵

Infatti se si considerano i servizi sociali sotto il profilo comunitario, ciò che emerge *prima facie* è “l’ampia congerie di definizioni e contenuti assegnati nel tempo da ciascuno paese” alla categoria in argomento, tanto che “all’estensione e diversificazione della domanda di servizi sociali, si è ritenuto di rispondere con politiche nazionali che trascurano la dimensione europea del fenomeno”.³⁶

Dal punto di vista giuridico, i servizi sociali trovano diversa collocazione nell’ambito degli ordinamenti nazionali: tutto questo sembra essere vero anche per il tema specifico affrontato in questa tesi, ovvero le politiche rivolte alla famiglia.

³⁵ Osservatorio Nazionale Sulla Famiglia, *Convegno Europeo Family Policies In Europe: Best Practices, Partnership And Governance*, Bologna, 27-28 Settembre, 2010.

³⁶ E. MENICETTI, *I servizi sociali nell’ordinamento comunitario*, in Albanese A. Marzuoli C., (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2003, p 79.

Difatti analizzando le numerose normative nazionali, si rileva subito una mancata uniformità delle politiche familiari a livello comunitario, da cui ne consegue l'assenza di un quadro comune di sviluppo.

Se da una parte l'Unione Europea mostra un crescente interesse per la famiglia, al contempo conserva una sostanziale "neutralità" etica e politica, a causa della prevalenza di un approccio che si autodefinisce puramente descrittivo.

Ogni analisi del tema "famiglia" porta con sé una serie di assunti non esplicitati, anzi largamente ideologici, che mettono in luce certi fenomeni, mentre ne ignorano o lasciano in ombra molti altri.³⁷

Non c'è dubbio che la Commissione Europea da vari anni dimostri un certa attenzione per i temi della famiglia e cerchi di sensibilizzare i Paesi Membri a confrontarsi fra di loro per promuovere politiche familiari (*family friendly*) più attive e progettuali.

In parallelo risulta utile ricordare che, anche il Consiglio di Europa e l'OECD non hanno smesso di interessarsi alle tematiche familiari e continuano a produrre importanti ricerche e documenti.³⁸

Tra i documenti più interessanti degli ultimi anni vanno segnalati il capitolo del *Joint Report on Social Inclusion* dedicato al tema '*Preserving family solidarity*' (Commission of the European Communities 2003) e i papers che ne sono seguiti a riguardo dei problemi di solidarietà fra le generazioni. Quasi tutti i Paesi si stanno mobilitando per ridefinire e rilanciare le politiche sociali di sostegno alla famiglia.

³⁷ Per esempio nelle indagine statistiche non si indaga sui rapporti tra la frammentazione della famiglia e i problemi della coesione sociale. Certamente si vede l'importanza della famiglia per la cura e l'educazione dei bambini, ma non si vede la famiglia come capitale sociale in sé stessa. Ignorare le funzioni sociali della famiglia porta a commettere gravi errori, che verranno illustrate in seguito.

³⁸ L'OECD sta realizzando un particolare programma di ricerca per delineare gli scenari sulle tendenze della famiglia nell'anno 2030 (cfr. OECD, "*The Future of the Family in OECD Countries*", 2010). Il disegno di ricerca è chiaramente ispirato da una impostazione economicistica e tecnocratica che vede il futuro della famiglia in dipendenza da come andrà l'economia (mercati) e l'adozione delle innovazioni tecnologiche.

Alcuni Paesi sono più attivi nell'attuare piani specifici e diretti di sostegno alla famiglia, altri Paesi fanno politiche più generiche e indirette. Addirittura restringendo il *focus* d'attenzione a un unico paese, è evidente come all'interno di un singolo Stato, regni un *discrimen* fra competenze statuali e competenze regionali.³⁹

Oltre a ciò sono altrettanto evidenti le difficoltà di trovare un consenso sulla progettazione e implementazione di vere e proprie politiche familiari a livello dell'intera UE. Ogni Stato Membro segue una propria linea, e quindi è inevitabile che l'Unione Europea appaia debole, e sostanzialmente neutrale, su queste tematiche.

Ripercorrendo l'*excursus* storico, si deve citare la famosa Comunicazione della Commissione europea sulle politiche familiari dell'agosto 1989⁴⁰ e il crescente impegno assunto durante gli anni 1990 nei confronti delle tematiche familiari, in particolare con l'istituzione dell'Osservatorio Europeo sulla famiglia e i suoi numerosi Rapporti⁴¹.

La UE si è sempre più ritirata da un coinvolgimento diretto sulle politiche familiari, in considerazione del fatto che i Trattati internazionali (confluiti nel Trattato Costituzionale) statuiscono che la famiglia è materia lasciata agli Stati membri in base al cosiddetto 'principio di sussidiarietà'.⁴²

Si rileva quanto l'UE non trovi un accordo né su che cosa debba intendersi per famiglia, né su quali politiche sociali debbano essere perseguite per sostenerla. Su tutto questo regna un profondo disaccordo.

Ecco perché si lascia la materia familiare ai livelli territoriali più bassi e ci si limita ad affrontare il tema della famiglia in maniera indiretta e frammentata, cioè trattando la

³⁹ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit: approfondimenti in tema di sussidiarietà, aspetti fiscali, rapporti con gli enti pubblici, cooperative sociali e trust per soggetti deboli*, con la collaborazione di Paolo e Lorenzo Bresciani, CEDAM, Padova, 2012, p.551.

⁴⁰ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on Family Policies*, Brussels, 8 August 1989, COM(89), 363 final. Su tale documento e le vicende dell'epoca, si veda la discussione riportata nel volume Donati, Matteini (a cura di) 1991, specie alle pp. 65-99.

⁴¹ W. DUMON, *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*, Commission of the European Communities, DG V, Brussels, 1994.

⁴² P. DONATI, F. FERRUCCI, (a cura di), *Verso una nuova cittadinanza della famiglia in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1994.

famiglia come problema demografico, di povertà, di uguaglianza di opportunità, di mercato del lavoro, di inclusione sociale.

Risulta indispensabile sottolineare quindi come, nel campo dei servizi sociali, in particolare nelle politiche sociali rivolte alla famiglia, sia assente una “*dimensione comunitaria*”. Si è cercato di porre rimedio con il Trattato di Amsterdam, attraverso cui è stato fatto un tentativo di ⁴³ “*passare da un approccio timido e non coordinato, fondato su singole situazioni di bisogno, a un approccio complessivo che inserisce tali isolati interventi nel contesto più ampio delle politiche sociali comunitarie*”.⁴⁴

Se si prova ad individuare una definizione in senso comunitario dei servizi sociali emerge un limite oggettivo, rappresentato dal fatto che i singoli Stati membri godono della “libertà di definizione” dei sistemi di protezione sociale (e sanitaria), “*in quanto la scelta di organizzare a servizio pubblico il settore costituisce prerogativa afferente alla sovranità nazionale dei singoli Stati membri che, in piena autonomia, possono selezionare i bisogni essenziali richiedenti protezione, erigerli a interesse pubblico, predisporre plessi organizzativi idonei al loro soddisfacimento ed eventualmente predeterminare la natura dei soggetti autorizzati e accreditati all'erogazione delle prestazioni*”.⁴⁵

Riferendosi al pensiero espresso da Santuari, circa la configurazione dei servizi sociali, si riporta, l'assenza di una chiara definizione che identifichi anche le politiche familiari, poiché l'Unione Europea si trova a dover fronteggiare dei dilemmi che sono ineludibili, ma che essa di fatto non riesce a tematizzare come problemi comuni.

⁴³ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, op. cit., p. 553.

⁴⁴ E. MENICETTI, *I servizi sociali nell'ordinamento comunitario*, op. cit., pp. 79-123.

⁴⁵ *Ibidem*

In assenza di risposte a questi dilemmi, le dinamiche sociali sono lasciate a un'evoluzione guidata dai mercati e dalle tecnologie.⁴⁶ Ovvero tutto ciò, conduce a un chiaro e pesante vincolo, che persiste da anni nel significato attribuito alle politiche sociali: quest'ultime non sono viste come fattori influenti sui fenomeni familiari (e contemporaneamente sono ignorate le funzioni sociali della famiglia), ma invece come interventi *ex post* per compensare i deficit e i fallimenti delle tendenze economico-sociali e del mercato del lavoro.

Perlopiù nella UE la famiglia è trattata sempre più come un rischio (anziché come una sicurezza), sempre più come una costrizione (anziché come una risorsa).

In questo quadro complesso ed articolato, bensì reale delle politiche familiari, l'unica sicurezza appare essere l'influenza che i Paesi OCSE hanno e continueranno ad avere nell'elaborazione ed implementazione delle politiche sociali verso le famiglie.

La crescita demografica, l'invecchiamento e l'aumento della speranza di vita, le tendenze migratorie, le prospettive di crescita economica e la finanza pubblica, il progresso tecnologico e la diffusione del telelavoro sono solo alcuni esempi di prospettiva che, relazionati ai mutamenti previsti nelle strutture familiari per i prossimi vent'anni, (single, famiglie monoparentali, coppie sposate e coppie conviventi, coppie con e senza figli, ecc) delineeranno un nuovo scenario sociale.

Ma ciò forse significa eludere il problema di fondo, che è quello di *che cosa significhi essere e fare famiglia, e quali siano le funzioni sociali della famiglia.*⁴⁷

⁴⁶ P. DONATI, (a cura di), *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Carocci editore, vol. I e II, Roma, 2012, p.12

⁴⁷ B. STEVENS, *The Future of the Family to 2030*, Osservatorio Nazionale Sulla Famiglia, Convegno Europeo, Bologna, 27-28 Settembre, 2010.

2. *L'Italia: dai diritti costituzionali alle politiche per la famiglia*

Probabilmente, la prima cosa che colpisce chi effettua una rapida ricognizione della legislazione "per la famiglia" è l'elevato numero di atti che si riferiscono a questo ambito sociale, di estrema rilevanza per la vita della maggior parte degli appartenenti alla cultura occidentale.

La seconda, è la seria difficoltà a ricondurre ad unità concettuale e d'intenti tale moltitudine di atti. La famiglia è difatti un "raggruppamento sociale assai complesso, una unità al contempo collettiva e individuale".⁴⁸

Discutere di famiglia, automaticamente porta con sé il tema dei *diritti* di cui la famiglia, proprio per la sua natura originaria (riconosciuta dalla Costituzione), deve godere.

La famiglia risulta così titolare di un *corpus* organico di diritti suoi propri, specifici ed inalienabili, contenuti in un documento del 1983, purtroppo scarsamente conosciuto ed utilizzato, la cui importanza ed autorevolezza non possono essere messi in discussione: la *Carta dei diritti della famiglia*, che – benché emanata dalla Santa Sede – non ha una valenza meramente confessionale, ma universalistica.⁴⁹

Quei diritti a cui fa riferimento, pur evitando di entrare nel dettaglio, anche la Costituzione italiana, che all'articolo 29 afferma chiaramente: «*La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*». Ma, e qui sta il punto, questi diritti non possono restare solo materia di astratte enunciazioni, come la stessa Costituzione si premura di indicare: «*La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei*

⁴⁸ C.I.R.S.D.I.G Centro Interuniversitario per le ricerche sulla Sociologia del Diritto e delle Istituzioni Giuridiche, *Quaderni della Sezione: Diritto e Comunicazioni Sociali*, Working paper n.17, www.cirsdig.it

⁴⁹ "La Carta dei diritti della famiglia", in *L'Osservatore Romano*, 25 novembre 1983, Inserto speciale "Documentazioni", pp. I-IV; ora anche in: *Enchiridion Vaticanum*, vol. 9, Bologna, Edb, 1987, pp. 468-481. Per una presentazione e ulteriori approfondimenti: G. PERICO, "La Carta dei diritti della famiglia", in: *Aggiornamenti sociali*, 1/1984, pp. 59-70; P. CALDERAN BELTRAO, *Carta dei diritti della famiglia*, Roma, Ed. Paoline, 1984.

compiti relativi con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo» (art. 31).

Essi (i diritti) vanno poi applicati e resi fruibili nel concreto contesto sociale, culturale e politico in cui la famiglia si trova inserita. Ed è esattamente l'attenzione (o la *carenza* di attenzione) che il mondo sociale, politico e istituzionale riserva alla famiglia in un concreto luogo e tempo che costituisce la *politica familiare*.⁵⁰

Grazie particolarmente a questo passaggio concettuale si può comprendere in larga misura il contributo del diritto amministrativo: si deve a esso l'individuazione e la spiegazione in termini sistematici del passaggio dai precetti costituzionali, che garantiscono in via di principio posizioni giuridiche delle persone (anzitutto i diritti di libertà) anche nel loro rapporto con i poteri pubblici (diritti "sociali"), alle concrete realizzazioni dei principi a vantaggio delle persone (attività, prestazione di servizi sociali, comportamenti).

Le politiche familiari dunque, portando con sé i diritti della famiglia, appartengono a quelle situazioni socialmente assai rilevanti, elevate al rango di diritti soggettivi fondamentali e per questo motivo, non comprimibili da parte dell'amministrazione pubblica.⁵¹

Si noti a questo proposito l'art. 2 Cost., che si propone l'obiettivo di creare le condizioni e di tutelare lo sviluppo in concreto della persona umana nella sua realizzazione esistenziale come singolo e allo stesso titolo all'interno delle formazioni sociali, che costituiscono (per natura, come nel caso della famiglia, o per libera scelta di ciascuno, come nel caso di un sindacato o di un'associazione religiosa, culturale, ecc...) lo sfondo dell'esperienza comune per la persona nello Stato democratico.

⁵⁰ F. BELLETTI, P. BOFFI, *Le politiche per la famiglia: pubblica amministrazione, operatori sociali, partecipazione del terzo settore nella produzione dei servizi*, a cura del Centro Internazionale Studi Famiglia, Gennaio 2005.

⁵¹ F. GABOARDI, *Il diritto amministrativo dei servizi sociali*, Carocci Faber, Roma, 2003, p. 45.

Specificatamente per quanto riguarda la tutela della famiglia, la Repubblica, oltre alle agevolazioni economiche, garantisce nell'attività di servizio pubblico una svariata gamma di "altre provvidenze" (art.31, comma 1); alla maternità, all'infanzia e alla gioventù (asili nido, formazione elementare, assistenza scolastica, ecc...), che ottengono una più genuina "protezione" mediante il *favor* costituzionale verso gli "istituti necessari a tale scopo (comma 2). Nelle politiche fiscali italiane, per esempio, per lungo tempo il *favor familiae* cui si informa l'art. 31 non è stato adeguatamente considerato.

Nella storia del nostro sistema tributario, a differenza di quanto è avvenuto negli altri paesi europei, non si è affrontato il problema della pressione fiscale sulle famiglie - anche a causa di una eccessiva frammentazione degli interventi - attraverso provvedimenti adeguati a riequilibrare l'impegno economico sostenuto e l'importanza del ruolo da esse svolto.⁵²

Una riflessione che non può essere tralasciata giunti a questo punto, riguarda la necessità di collegare la dimensione amministrativa teorica con l'applicazione di tali precetti nella pratica delle politiche familiari.

Tutti i contenuti appena citati, rappresentano le indicazioni a cui ci rimandano la stessa Costituzione italiana e le varie disposizioni normative presenti in materia. Nella pratica dei servizi sociali però, e in modo più ampio nel nostro contesto socio-giuridico, il quadro italiano delle politiche familiari risulta differente. Quello italiano è dunque un paradosso singolare, perché si tratta di un ordinamento dove convivono da un lato un'alta protezione costituzionale della famiglia, dall'altro un sistema legislativo che solo limitatamente ne ha riconosciuto in modo efficace le prerogative.⁵³

Per esempio, si può citare il Rapporto risalente ancora al 1990 dell'European Observatory on Family Policy, organo della Commissione delle Comunità Europee, che

⁵² P. DONATI, (a cura di), *La famiglia in Italia*, op. cit.

⁵³ *Ibidem*, p.202.

così si esprimeva: «*L'Italia non ha una politica familiare intesa esplicitamente come tale. Né le istituzioni di governo né i partiti politici hanno politiche chiare e specifiche, nel senso di un programma globale e autonomo dotato di obiettivi specifici riguardanti la famiglia, e neppure i dibattiti sulle politiche sociali si situano all'interno di un contesto familiare*». ⁵⁴

Per questo l'Italia per molto tempo risulta esser stata caratterizzata da politiche deboli o assenti, frammentate nei vari ambiti di intervento, con una scarsa applicazione della legislazione sociale (sulla maternità, le pari opportunità, il sostegno a famiglie con persone non autosufficienti). Hanno largamente prevalso interventi settoriali e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società.

Il quadro italiano risulta caratterizzato da una contraddizione di fondo, che necessita di essere sciolta al fine di avviare una nuova stagione di politiche familiari più efficace e sostenibile.

Se da una parte, la cultura stessa del nostro paese e l'impianto giuridico pongono il primo piano la questione "famiglia", dando rilievo alle sue rilevanti funzioni sociali all'interno della comunità e della sfera economica, dall'altra è lo stesso sistema sociale che limita la crescita della famiglia. ⁵⁵

⁵⁴ W. DUMON, (a cura di), *Families and Policies, Evolutions and Trend in 1989-90*, European Observatory on National Family Policy, Brussels, 1991, p. 37.

⁵⁵ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*, (a cura di) Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche della famiglia), Provincia Autonoma di Trento, Agenzia per la famiglia, Riva del Garda, 25-27 ottobre, 2012.

3. *La legislazione sociale per la famiglia in Italia.*

Una ricognizione degli interventi normativi espressamente diretti alla famiglia si ridurrebbe ad alcune aree, come le previsioni in materia fiscale, le disposizioni in tema di asili nido, quelle concernenti il sistema dei servizi alla famiglia e così via; questo perché il tema centrale della famiglia correrebbe il rischio di rimanere assorbito e/o oscurato nelle più generali problematiche del sistema di welfare e nel loro tradizionale declinarsi rispetto a situazioni giuridiche soggettive di carattere personale/individuale.⁵⁶ Secondo il giurista Francesco Tomasone, diventa per questo necessario ed auspicabile dotarsi di una “bussola concettuale”, ma anche metodologica, che consenta di individuare nell’assai frastagliato e complesso ordinamento un *corpus* normativo ascrivibile alla legislazione sociale per la famiglia, con il fine di procedere innanzitutto ad una sistematizzazione della materia.

Generalmente c’è la tendenza ad effettuare una mera catalogazione di disposizioni più o meno afferenti il tema in esame: quello che propone l’autore è invece risalire più ambiziosamente alla matrice stessa di una legislazione sociale per la famiglia, cercando di coglierne la “*causa et ratio*” nel dettato costituzionale, nell’ordinamento, nel sistema Paese.⁵⁷ In questa prospettiva, per individuare l’area normativa qualificabile in termini di “legislazione sociale per la famiglia”, non si può non partire dunque dallo stesso concetto di “legislazione sociale”, per declinarlo poi sul versante specifico della famiglia.

Per “legislazione sociale” si intende il complesso di disposizioni intese a tutelare i c.d. “diritti sociali” e a regolarne le forme di esercizio. Storicamente alla sua origine vi è la tutela dell’individuo nel suo status di lavoratore e, segnatamente, di quello subordinato,

⁵⁶ F. TOMASONE, (a cura di Donati P.), *La legislazione sociale per la famiglia in Italia*, in *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Carocci editore, vol. I e II, Roma, 2012, p.31.

⁵⁷ *Ibidem*, p.32

in relazione a diversi fattori di rischio cui è esposto nella vita: infortuni e malattia, vecchiaia, disoccupazione.

Per tali fattori di rischio la legislazione ha appunto previsto via via misure e interventi di prevenzione e/o tutela, quali prestazioni economiche, che sono la matrice stessa del diritto del lavoro di tipo risarcitorio-indennitario. Ma la legislazione sociale nel corso del secolo passato ha assunto una accezione via via sempre più estesa con il crescere degli ambiti e forme di tutela, proprie dell'affermarsi dello Stato sociale, non più nei confronti della persona esclusivamente quale soggetto lavoratore.

Per questa via l'originaria legislazione sociale è venuta a coincidere con la più aggiornata definizione di "legislazione della sicurezza sociale", definizione che metabolizza nella stessa terminologia la finalità degli interventi e costituisce la veste giuridica del sistema di welfare.⁵⁸

Una accezione dunque ampia che dal lavoro si estende ai più diversi momenti dell'esistenza, in relazione a situazioni peculiari in cui la persona possa venire a trovarsi: e la famiglia si colloca proprio in questo scenario di nuova attenzione e protezione.

In altri termini, quindi l'interrogativo che pone Tomasone è il seguente: *cosa si intende per "legislazione sociale per la famiglia" se per legislazione sociale o come si è detto della "sicurezza sociale" si intende l'insieme delle misure apprestate per tutelare e promuovere il concreto esercizio di situazioni giuridiche soggettive, così riconosciute dall'ordinamento?*

Ne consegue che la persona in relazione alla famiglia, ma al contempo la stessa famiglia come entità specifica, possono qualificarsi come elementi costitutivi di una complessa situazione giuridica tutelabile *ex sé*. In definitiva, questa situazione giuridica è, in

⁵⁸ *Ibidem*

quanto tale, tutelata e promossa dall'ordinamento, con misure funzionali e specifiche, ovvero declinando in modo mirato istituti di carattere generale, allo scopo di favorire e promuovere la costituzione di un nucleo familiare e l'assolvimento degli onerosi compiti che ne conseguono.

Ecco come la legislazione sociale per la famiglia e con essa il sistema di welfare familiare viene a risultare costituito innanzitutto dall'insieme di misure, che trovano la loro ragione ispiratrice: a) nel favorire la realizzazione dell'aspirazione di ogni persona alla costituzione di una famiglia; b) nell'agevolare l'esercizio del diritto-dovere ad espletarne le connesse responsabilità; c) nell'individuare, quindi, le modalità più funzionalmente adeguate attraverso cui l'individuo possa svolgere la sua personalità nella famiglia come formazione sociale.⁵⁹

Si recupera dunque il fondamento dei diritti sociali della famiglia e la necessità stessa di una legislazione specifica, che non si risolva in una mera estrapolazione di disposizioni dal generale sistema normativo.

Il "fattore famiglia" assume con ciò un rilievo propriamente giuridico al più alto livello delle fonti normative, quale elemento trasversale che deve orientare l'azione del legislatore in una pluralità di settori, che più direttamente incidono sulla compiuta realizzazione dei ricordati precetti costituzionali.

Nella "legislazione sociale per la famiglia" rientrano innanzitutto le misure economiche e/o altre provvidenze (adottate a livello nazionale, regionale o locale) di carattere fiscale, contributivo, assistenziale previste per i familiari a carico e, in particolare, quelle correlate alla numerosità della prole.

Occorre, però, mettere in luce quanto ancora sia difficile parlare di legislazione sociale per la famiglia in Italia: dal punto di vista strettamente ordinamentale, la maggiore

⁵⁹ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*.

criticità appare essere stata proprio l'assenza, protrattasi a lungo, di una piena consapevolezza nel legislatore dello stesso rilievo innanzitutto costituzionale del "fattore famiglia" e della sua trasversalità rispetto ad una pluralità di politiche settoriali.

Per molto tempo si è parlato in proposito di un ordinamento che vede nella famiglia in via di fatto il primo "ammortizzatore sociale", e non come un oggetto-soggetto di cui si riconoscevano le importanti funzioni sociali.

Tale mancanza, che è anche di tipo culturale, è per di più acuita dalla stessa disarticolazione e frammentarietà dell'ordinamento in difetto di un forte raccordo e collaborazione tra i vari livelli di competenza istituzionale.

Ciò ha impedito il crearsi di una legislazione sociale per la famiglia globalmente ispirata alla ricordata *mission* costituzionale che tutti gli attori istituzionali sono chiamati ad assolvere, *mission* sorretta, a sua volta, da una forte e condivisa *vision*, seppure poi articolata nei diversi livelli di governance.

Ne è conseguita l'elaborazione per successiva stratificazione di un sistema normativo per buona misura non direttamente funzionale allo scopo, ma piuttosto sommatoria di interventi in gran parte assunti a diverso titolo e per altre finalità nell'ambito dell'ordinamento e specificamente nel più ampio sistema del *welfare*. Ne è derivato, altresì, un costante ritardo nel cogliere le nuove dinamiche, nell'affrontare le nuove sollecitazioni, nell'attivazione delle parti sociali e tutti gli attori del sistema (anche alla luce del ricordato principio di sussidiarietà), nell'apprestare risposte efficaci ai nuovi bisogni, nel riqualificare conseguentemente la spesa pubblica.

4. *La legge 328/00 e i nuovi scenari*

Avendo esposto nel paragrafo precedente i contenuti e le forme, ancora incerte, di quel che si intende per “legislazione sociale per la famiglia”, è tempo di analizzare la legge più significativa e importante per i servizi sociali, riguardante anche la questione sociale “famiglia”.

Si può agevolmente affermare che la l. 8-11-2000, n.328, (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) abbia completato, arricchendolo e rendendolo ancora attuale, l’iter verso la realizzazione di un sistema integrato dei servizi sociali e socio-assistenziali nel nostro Paese, avviato con la sentenza della Corte Costituzionale n. 396/1988: ⁶⁰

“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione” (l. 8-11-2000, n.328, art.1, comma 1.)

Tale legge arriva a distanza di 110 anni dalla “Legge Crispi” del 1890, e rappresenta l’unica legge organica sull’assistenza, dopo circa un trentennio di dibattiti parlamentari sui vari progetti di riforma. Coerentemente a ciò che sostiene Dalla Mura infatti, la l. 328/00 è la prima e l’unica legge organica dei servizi sociali dello Stato italiano. Non si tratta della seconda, come talvolta alcuni superficialmente pensano, in quanto la legge Crispi non è mai stata una legge sui servizi, ma una legge posta a disciplina degli enti

⁶⁰ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, op. cit., p. 560.

(le IPAB, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza) che tali servizi avrebbero dovuto produrre ed erogare.⁶¹

La legge, pertanto, come è stato segnalato in dottrina *“delinea (...) un quadro di interventi e un complesso di strumenti tesi innanzitutto a riconoscere la rilevanza positiva delle assunzioni di responsabilità personali e familiari, conseguentemente propone un modello di interventi nel sociale che si inserisce in un quadro più complesso di politiche di protezione sociale, cogestito da più attori: le famiglie stesse, il terzo settore, gli enti territoriali, lo Stato”*⁶²

In questa nuova descrizione dei servizi sociali, si può scorgere la portata innovativa della legge che abbandona definitivamente il termine “assistenziale” per preferire quello di “sistema integrato di interventi e servizi sociali” all’interno del quale l’interazione e la responsabilità tra più soggetti (diversi) è funzionale all’attuazione di un sistema per tutti, a carattere universalistico.

Ovviamente, la scelta in questa direzione non ha condotto automaticamente all’acquisizione di un sistema di servizi caratterizzato da strutture amministrative e organizzazioni piuttosto definite (come invece dimostravano essere il sistema sanitario nazionale e il sistema previdenziale), ma ha gettato le prime basi per creare una configurazione innovativa, una *rete* di soggetti autonomi tra loro collegati.⁶³

Pertanto la legge quadro definisce per la prima volta anche il ruolo delle famiglie (così come quello del volontariato e delle altre componenti del non profit.)

L’articolo 16, *“Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari”*, dà rilievo alla famiglia, come contesto di vita e di relazione, che deve essere riconosciuto, salvaguardato e valorizzato per la sua funzione e per le sue potenzialità.

⁶¹ *Ibidem*, p.561.

⁶² A. CROCI, *La legislazione sociale e l’organizzazione dei servizi*, Collana: Legislazione Oggi, diretta da Paolo Cendon, Giappichelli, Torino, 2008.

⁶³ Cfr. P. FERRARIO, *Riforma dei servizi sociali: l’assetto istituzionale*, in “Prospettive sociali e sanitarie”, 20-22, 2000, p.23.

E' di rilevante importanza che le famiglie siano parti attive nella realizzazione degli interventi sociali e non vengano percepite esclusivamente quali ammortizzatori sociali, ovvero come bisognose, inadeguate o manchevoli, ma che siano viste come portatrici di risorse di diversa natura.⁶⁴

Seguendo le disposizioni dell'art.16, il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; altresì sostiene e dà valore ai molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; supporta la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il loro ruolo attivo nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi.

Inoltre, al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori dei servizi sociali coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione dei servizi.⁶⁵

I suddetti principi ispiratori, contenuti nella legge quadro, però, devono essere confrontati poi al livello dell'attuazione della stessa nel campo "pratico" dei servizi sociali, e in maniera più ampia nell'intero quadro delle politiche sociali e familiari del nostro Paese.

L'approvazione della legge avrebbe segnato la prima occasione per dimostrare di aver realmente accettato il principio di *sussidiarietà*, come l'architrave delle relazioni fra Stato e società e di voler realmente modernizzare lo Stato, stante il fatto che uno Stato veramente moderno, che smette di comandare e regolamentare ad arbitrio e si pone al servizio di una società civile che rispetta e comprende. Purtroppo così non è stato, e la

⁶⁴ Cfr. F. MANOUKIAN, *La valorizzazione della famiglia*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 20-22, 2000, p. 36.

⁶⁵ F. GABOARDI, *Il diritto amministrativo dei servizi sociali*, op. cit., p. 117.

legge ha finito per configurare un sistema “integrato” dei servizi in cui le famiglie e le organizzazioni del Terzo settore sono chiamate a sussidiare il sistema pubblico che continua a proporsi, sempre più incredibilmente, come il centro e il vertice del sistema.⁶⁶

Prandini a riguardo sostiene che “ *la società civile auto-organizzata è chiamata soltanto a partecipare alla realizzazione e alla progettazione di servizi e interventi che fanno parte di una rete che appare ancora troppo gerarchizzata.* ”⁶⁷

E' certo, comunque, che la legge 328/00 abbia portato sicuramente a delle aperture, ma si evidenzia quanto sia difficile per la classe politica italiana liberarsi di schemi, che in passato hanno funzionato e le hanno dato legittimazione e prestigio, ma che oggi sono del tutto inadeguati ad affrontare le sfide di una società profondamente cambiata dal punto di vista demografico, economico e culturale.

In particolar modo, anche se la legge proponeva un ruolo innovativo e di nuova responsabilità per la famiglia, nei fatti essa è intesa solo in chiave problematica e destinataria passiva di prestazioni, in quanto carente di risorse economiche e relazionali, senza alcun riconoscimento delle funzioni sociali che svolge e che le competono *originariamente*”.⁶⁸

Tale limite fu chiaro fin da subito, tanto da far richiedere, nel corso dell'*iter* formativo delle legge 328, il diritto a un *ruolo attivo*, per le formazioni sociali, nella programmazione degli interventi e nell'allocazione delle risorse, in tavoli istituzionali comuni con gli enti pubblici e non attraverso forme di coinvolgimento lasciate al libero arbitrio del funzionamento statale o locale.

⁶⁶ G. BRIENZA, *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei Servizi Sociali*, Città Nuova Editrice, Roma, 2002, p.7.

⁶⁷ R. PRANDINI, *Una riforma arrivata tardi*, in “Famiglia Oggi”, 3, marzo 2001, p.43.

⁶⁸ G. ROSSI, *I servizi alla persona in Italia. Due itinerari per l'analisi*, in “Sociologia e politiche sociali”, 1, genn.-apr.1999, p.31.

Conseguentemente, il rapporto Stato-società civile (a cui la famiglia appartiene) viene lasciato parzialmente in ombra, non riconoscendo a quest'ultima di essere portatrice, al pari dello Stato, di interessi collettivi o di finalità pubbliche, in quanto riguardanti la comunità nel suo complesso.⁶⁹

5. *Il (primo) Piano nazionale delle politiche per la famiglia*

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) prevede, all'art. 1, comma 1251, “ l'elaborazione di un piano nazionale per la famiglia” che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia; a sua volta il regolamento istitutivo dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, adottato con DPCM 10 marzo 2009, n. 43, stabilisce che l'Osservatorio stesso fornisca supporto al Dipartimento per le politiche della famiglia ai fini della predisposizione del Piano di cui alla norma sopra citata.

Muovendosi in tale quadro di riferimento, il Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio ha elaborato un documento base preparatorio, e nel contempo l'Assemblea dell'Osservatorio, appositamente articolatasi in gruppi di lavoro tematici, ha formulato le proprie proposte. Tale materiale, unitamente ai documenti prodotti autonomamente da alcune componenti dell'Osservatorio, ha fornito la base di discussione per la Conferenza nazionale della famiglia, svoltasi a Milano nel novembre 2010. A seguito di quanto emerso dai lavori della Conferenza, l'Osservatorio ha rielaborato il documento base redigendo una proposta di Piano che, previa intesa in

⁶⁹ *Ibid.*, p.25.

Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, è deliberato dal Consiglio dei Ministri ed adottato con Decreto del Presidente della Repubblica.

Il 7 giugno 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano nazionale per la famiglia e, per la prima volta, il nostro Paese si dota di uno strumento che contiene linee di indirizzo omogenee in materia di politiche familiari. Durante il Festival della Famiglia, tenuto a Riva del Garda nell'ottobre 2012, il Ministro Andrea Riccardi, lo definisce come *“un evento storico e un importante segnale culturale, che garantisce centralità e cittadinanza sociale alla famiglia nel quadro di una strategia che superi la logica degli interventi disorganici e frammentari spesso sin qui attivati”*.⁷⁰

Ancora il Ministro con delega alle politiche per la famiglia, sottolinea come l'elaborazione di tale Piano sia stata seguita dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia insieme al Dipartimento per le politiche familiari, con un'intenzione chiara: si tratta di non cedere né all'individualismo istituzionalizzato, né ad una concezione neutra e puramente aggregativa di famiglia; si tratta invece di capacitare la famiglia come soggetto sociale tramite il sostegno alle sue relazioni interne ed esterne in modo da promuovere le sue funzioni sociali.

Piano nazionale per la famiglia, che sembra promettere l'impegno di tutti i livelli istituzionali, esecutivo, regioni ed enti locali, e che coinvolgerà i diversi attori della società civile, concorrendo a disegnare un *welfare* a misura di famiglia.⁷¹

Questo Piano propone innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo, che si ispirano innanzitutto ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano, ampliandone la portata nell'ottica di una politica familiare all'avanguardia nel panorama europeo.

⁷⁰ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*.

⁷¹ Piano nazionale per la famiglia, *L'alleanza italiana per la famiglia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia, Intesa in Conferenza Unificata del 19 aprile 2012, Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012.

I principi ispiratori del Piano, che è denominato '*L'Alleanza italiana per la famiglia*', sono i seguenti:

- Cittadinanza sociale della famiglia.
- Politiche esplicite sul nucleo familiare.
- Politiche dirette sul nucleo familiare.
- Equità sociale verso la famiglia.
- Sussidiarietà.
- Solidarietà.
- Welfare familiare sostenibile e abilitante.
- Alleanze locali per la famiglia.
- Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione.

Per quanto riguarda le priorità, il Piano individua tre aree di intervento urgente:

I) le famiglie con minori, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1 gennaio 2011). In tale ambito le azioni del presente Piano si raccordano con quanto previsto nel Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con DPR 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011);

II) le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti.

III) le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, che richiedono sostegni urgenti.

Nei confronti di tutte le famiglie vale il principio secondo cui l'intervento non deve essere puramente assistenziale, ma di capacitazione (*empowerment*) delle potenzialità di partecipazione delle persone e delle famiglie agli interventi predisposti.⁷²

Ulteriormente il Piano individua anche le modalità di attuazione per trasformare tali priorità in interventi concreti. Le azioni previste saranno adottate e realizzate all'interno dei piani e programmi regionali e locali per la famiglia secondo le risorse disponibili: di sicuro l'attuale momento di crisi economica in cui versa il Paese non consente di rendere disponibili ingenti somme per realizzare adeguate politiche familiari.

Le Regioni e le Autonomie Locali si impegnano altresì ad individuare obiettivi comuni da portare avanti nelle azioni suddette.

Un principio che spicca tra i tanti all'interno del Piano, risulta essere sicuramente il principio di sussidiarietà, che verrà preso in mano nel prossimo capitolo.

Tale principio è stato introdotto con la legge 328/00, prevedendo un cambiamento innovativo per il sistema dei servizi sociali e per il ruolo che i diversi attori avrebbero avuto nel nuovo panorama delle politiche sociali.

Infatti si afferma sempre più quanto l'Italia abbia bisogno di un Piano che concretizzi gli indirizzi generali e le misure specifiche, di quello che Donati chiama un *welfare familiare di tipo relazionale, sussidiario e societario*.⁷³

⁷² Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*, (a cura di) Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche della famiglia), Provincia Autonoma di Trento, Agenzia per la famiglia, Riva del Garda, 25-27 ottobre, 2012.

⁷³ P. DONATI, (a cura di), *Ri-conoscere la famiglia, Quale valore aggiunto per la persona e la società?*, Decimo Rapporto CISF sulla famiglia in Italia, Edizioni San Paolo, Milano, 2007.

III. CAPITOLO

SUSSIDIARIETÀ: DALLE ORIGINI ALLE POLITICHE SOCIALI

“Non si può aiutare continuamente la gente facendo in sua vece quello che potrebbe e dovrebbe fare da sola”

- Abraham Lincoln -

1. La genesi del concetto di sussidiarietà

Il concetto di sussidiarietà è divenuto talmente familiare al linguaggio politico-giuridico contemporaneo da sembrare quasi auto-evidente; in realtà la densità culturale, la stratificazione storica e il sovraccarico ideologico che lo caratterizzano ne fanno emergere i molteplici tratti di ambiguità.

Cassese, nel suo testo, ritiene la sussidiarietà come *“principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico”*.⁷⁴

Proprio perché il concetto di sussidiarietà appare poliformo, come efficacemente sottolineato in dottrina, sarebbe buona prassi far procedere ad una riflessione sulla sussidiarietà *“la premessa che trattasi di una voce proiteforme, composta se non*

⁷⁴ S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in “Foro it.”, 10/1995, p. 373 e ss.

*ambigua, nella sua ascendenza filosofica, nella sua definizione, nella sua ricaduta politica e giuridica”.*⁷⁵

Inoltre la formula lessicale *sussidiarietà*, dal punto di vista etimologico, non trova diretto riscontro nella lingua latina. Un po' forzatamente se ne è quindi ricercata la genesi nei verbi *subsidiari* e *subsidere*, che venivano impiegati in ambito militare per indicare le truppe di riserva (*subsidiariae cohortes*), ossia quelle che rimanevano dietro al fronte di battaglia pronte ad intervenire in aiuto di coloro che combattevano nella prima *acies*⁷⁶.

Nel suo fondamentale saggio “*Il principio di sussidiarietà*”, Chantal Millon-Delsol ha osservato che l'idea di sussidiarietà è ricomparsa nel nostro universo concettuale, dopo essere stata dimenticata per diversi decenni.⁷⁷

Principio di sussidiarietà è indubbiamente una locuzione recente, mentre il concetto di sussidiarietà ha dunque genesi antica, potendo ritrovarsi consistenti radici filosofiche dello stesso, inteso, principalmente, quale momento di distinzione fra sfera pubblica e privata, fra il cittadino e la politica, già in autori quali Aristotele e Tommaso d'Aquino.

In verità il concetto e la sua utilizzazione in ambito giuridico-politico sono decisamente più attuali⁷⁸; infatti nell'ampio dibattito che ha caratterizzato l'ultimo ventennio della pubblicistica politologica e giuridica italiana, il principio di sussidiarietà occupa un posto di sicuro rilievo.

⁷⁵ F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in “ADL Argomenti del diritto del lavoro”, 6/2006, I, p. 1497.

⁷⁶ Cfr. le voci *Subsidiarius*, *Subsidium*, *Subsido* in C. FORCELLINI, *Lexicon totius latinitatis*, Cedam, Padova, 1945.

⁷⁷ C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1.

⁷⁸ In questo senso si condivide la rigorosa analisi di I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, pp. 171-172, per cui «risulta alquanto difficile ritenere comunque giustificati i frequenti riferimenti, da parte di significativi correnti dottrinali, a ipotetici antichi precursori dell'idea di sussidiarietà. Tali riferimenti parrebbero suggerire la possibilità di individuare una sorta di filo rosso della sussidiarietà che attraverserebbe la storia del pensiero politico-giuridico occidentale, dalle origini fino ad oggi, e che, in modo forse eccessivamente disinvolto, legherebbe fra di loro riflessioni assai lontane nel tempo e, ciò che più conta, nello spirito, attraverso, semplificazioni poco condivisibili».

Oltre il piano meramente dogmatico della definizione dottrinarica, e al di là delle sue diverse accezioni di settore, la sussidiarietà è un concetto che riguarda tutti i sistemi organizzativi, semplici o complessi (Stato, comunità locali, partiti politici, imprese, famiglia, singoli individui), in ossequio al quale le competenze dovrebbero essere attribuite sempre ai livelli inferiori, in modo da stimolare la capacità di autogoverno del cittadino, senza tuttavia impedire agli organismi di livello superiore di adempiere alle proprie riconosciute e garantite funzioni di coordinamento e di governo.⁷⁹

Sotto la spinta di istanze crescenti di rinnovamento istituzionale, il principio di sussidiarietà è stato visto come la possibile chiave di volta del sistema, in grado di superare lo stato di impasse istituzionale nel quale versa, ormai da anni, l'ordinamento italiano.⁸⁰ Infatti la nostra Carta costituzionale riconosceva capacità legislativa alle regioni in ordine a determinate materie, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, e sempre che le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale.

Così la tecnica della individuazione delle competenze regionali preferita dal costituente, presenta un notevole vantaggio per la correlata estensione e importanza della competenza attribuita, o rimasta, alla legislazione statale. L'attribuzione allo Stato di una presunzione generale di competenza rendeva evidente come il principio di sussidiarietà potesse avere, nell'ordinamento costituzionale italiano ante riforma, una ben circoscritta rilevanza, essendo lo stesso relegato al solo ambito amministrativo.

Si deve aggiungere però, che la possibilità di consentire una sostanziale attuazione del principio di sussidiarietà, nel nostro ordinamento, richiedeva indubbiamente una riforma della normativa costituzionale.

⁷⁹S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Università degli studi di Bergamo, Facoltà di Giurisprudenza, Giuffrè, Milano, 2008, p. 2.

⁸⁰A. CANTARO, *Nota di lavoro. Le domande della sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 28.

Il nostro sistema costituzionale, infatti, non era stato costruito in modo tale da poter consentire un'apprezzabile influenza del principio di sussidiarietà: proprio l'art.117 Cost. si poneva nell'ambito di una normativa la quale non configurava un modello statale contemplante diversi livelli di governo (Stato ed appunto regioni) aventi rispettive e reciproche possibilità di intervento, tali da porsi fra di loro in un contesto atto a porre in essere le condizioni fondamentali per l'applicazione del principio di sussidiarietà.

Nell'ordinamento ante riforma, pertanto, il principio di sussidiarietà poteva avere qualche influenza sul piano legislativo, unicamente nell'ambito della potestà legislativa regionale concorrente.⁸¹

Risulta scettico Fragola, in ordine al ruolo del principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano, secondo il quale: *“quanto al principio di sussidiarietà nel nostro diritto amministrativo conviene distinguere il testo delle leggi, dalla loro attuazione in concreto. In ordine al primo aspetto, la codificazione, le codificazioni sono presenti in diverse norme ... quanto all'attuazione in concreto dei principi autonomia e sussidiarietà, direi ... che “tra il dire e il fare” ...”*⁸²

Al pari Ieva, occupandosi anch'esso dei riflessi del principio di sussidiarietà nell'ordinamento amministrativo italiano ha avuto modo di sottolineare come *“rebus sic stantibus, non sembrerebbero esserci difficoltà ed ostacoli alla piena applicazione della sussidiarietà alle strutture pubbliche operanti nei vari settori, ovvero anche a coinvolgere il privato nella gestione della cosa pubblica con riguardo alla prestazione dei servizi pubblici; tuttavia, non vanno sottaciuti i problemi che, in concreto, si vanno*

⁸¹ Si ha potestà legislativa concorrente quando “nella stessa materia compete allo Stato di porre con le sue leggi i principi fondamentali, mentre compete alle regioni di svolgerli emanando, in relazione alla particolarità delle esigenze locali, le norme capaci di rendere concretamente operativi i primi”. Sul punto si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 856.

⁸² U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in “Rivista amministrativa della Repubblica Italiana”, 1999, p. 1125.

*riscontrando nella realtà, al punto da mettere in discussione, per lo meno relativamente a taluni ben specifici profili, la stessa capacità ordinatrice che viene riconosciuta al principio di sussidiarietà ”.*⁸³

A riprova di ciò è indicativo sottolineare come sia i membri dell'Assemblea costituente che i primi commentatori della Costituzione, non avessero fatto in modo esplicito cenno alcuno alla sussidiarietà come principio guida per l'equilibrio del sistema delle autonomie locali.

A questo si aggiunga che dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana, e per almeno un quarantennio da essa, le tematiche afferenti al principio di sussidiarietà sono state essenzialmente ridotte all'essenziale, fino quasi a scomparire.

Secondo D'Atena, infatti, *“nella seconda fase - protrattasi per circa un quarantennio – i germi della sussidiarietà presenti nella Costituzione sono stati soffocati. Nel corso di essa, si è venuto consolidando un assetto reale, non solo privo di riscontro nel disegno costituzionale, ma anche in aperta contraddizione rispetto al esso, la cui cifra fondamentale può identificarsi nel centralismo ”.*⁸⁴

Saranno esaminate nel prossimo paragrafo, le rilevanti innovazioni introdotte dalla riforma del titolo V della Costituzione che, come si vedrà, ha portato ad evidenti ripercussioni sul ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema costituzionale italiano.

⁸³ L. IEVA, *Riflessioni sul principio di “sussidiarietà” nell’ordinamento amministrativo italiano*, in “Rivista amministrativa della Repubblica Italiana”, 2001, p. 91.

⁸⁴ A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in “Quaderni costituzionali”, 2001, p. 24.

2. *La riforma del Titolo V Cost : la costituzionalizzazione della sussidiarietà.*

Il concetto di sussidiarietà è entrato nella tradizione giuridica dell'Unione europea attraverso tappe successive⁸⁵, ma è il Trattato di Maastricht del 1992 che gli ha conferito una veste istituzionale, attribuendo per la prima volta a detto principio un rango di norma positiva, di cardine del sistema,⁸⁶ volto a disciplinare la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità.

Il dibattito sviluppatosi intorno alla sussidiarietà a livello europeo ha avuto innegabili riflessi sul percorso delle nostre 'riforme infinite',⁸⁷ in un contesto in cui, sotto la spinta di istanze crescenti di rinnovamento istituzionale, il principio di sussidiarietà è stato visto come la possibile chiave di volta di un nuovo sistema, in grado di superare lo stato di *empasse* istituzionale nel quale versava (e versa tutt'ora) il nostro ordinamento.

Tuttavia nel nostro Paese la ricezione del citato principio non è stata lineare, tantomeno pacifica, caratterizzandosi per l'approccio disorganico, determinato dalla progressiva implementazione di testi e meccanismi normativi, privi di disegno unitario, le cui origini sarebbero da ricercare tanto nelle pieghe della storia che in quelle della politica.⁸⁸

Solo con la prima legge Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59), infatti, il principio di sussidiarietà è stato disciplinato come norma positiva del nostro ordinamento, operando

⁸⁵ Riferimenti alla sussidiarietà si possono rinvenire nel Rapporto presentato dalla Commissione comunitaria al vertice dei Capi di Stato e di governo tenuto a Parigi nel 1972, nel rapporto Spierenburg del 1 maggio 1975, nel rapporto della Commissione sull'Unione europea del 26-5-1975, nel rapporto Mac Dougall sul federalismo finanziario del 1977, ancora nel progetto di Trattato sull'Unione europea adottato dal parlamento europeo il 14-2-1984. Rilevante è infine la Carta europea delle autonomie locali del 15-10-1985.

⁸⁶ L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'articolo 3B del Trattato sull'Unione europea*, in "Riv. it. dir. pubbl. com.", 3/1993, p. 392 e ss.

⁸⁷ L. VENTURA (a cura di), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, Torino, 2004, p.1059.

⁸⁸ S. ROSSI, *"Sussidiarietà: dalle origini alla giuridicizzazione del concetto*, in www.personaedanno.it, 30/07/2012.

non solo un rovesciamento del criterio di allocazione delle funzioni amministrative, ma soprattutto, valorizzando le comunità intermedie con le quali i poteri pubblici, anche a livello locale, devono interagire, senza violarne le competenze territoriali e funzionali.

Principalmente a seguito della spinta innovatrice della l. 59/1997⁸⁹, il principio di sussidiarietà si è consolidato nell'ordinamento positivo, divenendo quindi uno dei criteri ispiratori, da porre alla base di un riformato sistema di articolazione dei poteri e delle funzioni tra centro e periferia.

Non si può ora ripercorrere il tormentato *iter* legislativo⁹⁰ che ha portato alla promulgazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, avente ad oggetto “*Modifiche al titolo quinto della seconda parte della Costituzione*”, ma è utile includere rapidamente le linee principali della riforma.

La revisione costituzionale del 2001, segna il definitivo superamento della forma di Stato unitaria di matrice napoleonica a favore di un modello fondato sul decentramento politico-istituzionale, inteso come attuazione del principio del pluralismo istituzionale.

Tale opzione⁹¹ ha trovato formale riconoscimento nel nuovo Titolo V, che va letto alla luce della *ratio* dell'art. 5 Cost., nel quale sono enunciati due principi fondamentali,

⁸⁹ F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, op. cit., p. 1500 e ss., per cui «Il sistema costituzionale *ancien régime* era chiaramente gerarchico, con un *continuum* scalare di rilievo, di ruolo, di prestigio, costruito su Stato, Regioni, Province, Comuni, come ben risultava dagli articoli 114, 115, 128: diceva, il primo, «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», dando implicitamente per scontato che lo Stato non ne potesse costituire una parte al pari degli altri Enti; recitava, il secondo, «Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione», e, a sua volta il terzo, «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», evidenziando il *gap* di copertura costituzionale fra le Regioni e gli Enti locali. Il che non è più, a stare ai due primi commi dell'art. 114, completamente riscritto, per cui «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», assumendo la Repubblica come contenitore di una sequenza ascendente di entità territoriali, comprensiva dello stesso Stato, con un'uguale legittimazione originaria; e, rispettivamente, «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», accomunando Enti locali e Regioni, con una comune se pur diversa garanzia costituzionale».

⁹⁰ Si veda C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003.

⁹¹ S. GAMBINO, *Repubblica delle autonomie e sussidiarietà*, in G.P. CALABRÒ, P.B. HELZER (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Edizioni Scientifiche Calabresi, Napoli, 2009, pp. 141-142.

reciprocamente integrabili: quello dell'unità e indivisibilità della Repubblica, nonché quello del riconoscimento e promozione delle autonomie locali.

Si ravvisa, come al principio di sussidiarietà, la Costituzione riformata faccia riferimento in tre diversi contesti: ai fini della distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo territoriale e i relativi enti nei quali si articola la Repubblica (che deve avvenire sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza *ex art.* 118, co. 1); come principio ispiratore delle attività dei pubblici poteri (gli enti del governo territoriale nei quali si articola la Repubblica) inteso a favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini, singoli ed associati (art. 118, co. 4); come principio a cui, unitamente a quello di leale collaborazione, deve conformarsi l'azione del Governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali, e che deve essere rispettato dal legislatore nel dettare la disciplina di detti poteri (art. 120, co. 2) ⁹².

Si deve dunque riferirsi all'art. 118, comma 1, in quanto affermando che *«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»*, supera il tradizionale criterio del 'parallelismo delle competenze' e procede all'attribuzione unitaria ed originaria di tutte le funzioni ai Comuni, per poi richiamare il principio di sussidiarietà, per selezionare le funzioni richiedenti un esercizio unitario a livello superiore ⁹³.

L'art. 118, ultimo comma, contiene un'importante novità nel nostro panorama costituzionale disponendo che lo Stato e gli altri enti del governo territoriale favoriscano

⁹² V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in "Enc. Giur. Treccani", XII, Roma, 2004, p. 5.

⁹³ Il meccanismo di attribuzione delle funzioni amministrative non è, nel senso che non si identifica con, la sussidiarietà, piuttosto è un meccanismo che opera (ovvero gode di piena indipendenza e vita autonoma) sulla base della sussidiarietà (tra gli altri principi).

«l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà».

Una tale impostazione verrebbe a determinare un significativo mutamento del rapporto tra cittadini ed amministrazione, ed il passaggio da un rapporto conflittuale basato sulla distinzione gerarchica tra Stato e cittadini ad una relazione biunivoca o collaborativa⁹⁴ che vedrebbe cittadini ed amministrazione muoversi congiuntamente, mediante una molteplicità di iniziative autonome da parte di singoli cittadini o di associazioni, che andrebbero ad affiancare o a sostituire l'operato dell'amministrazione per una migliore realizzazione dei fini comuni.⁹⁵

Un aspetto da considerare, rilevante per questo lavoro di tesi, attiene al nuovo ruolo che cittadini e corpi intermedi vengono ad assumere nell'ordinamento, mentre un secondo e correlato profilo attiene alla modalità in cui l'amministrazione si rapporta con tali soggetti.

Vi sono, sul primo aspetto, due diverse letture del concetto, una riduttiva, di stampo essenzialmente procedurale⁹⁶, ed un'altra sostantiva che vede nella sussidiarietà un «criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo». Ciò trova riscontro in una visione in cui lo Stato e ogni altra

⁹⁴ Relazione che non è indifferente all'interesse del singolo o del corpo intermedio nella misura in cui l'attivarsi di cittadini singoli e associati per realizzare l'interesse generale configura un'assunzione di oneri e responsabilità per fini non (solo) egoistici; in altri termini, così come accade per l'esercizio dei cosiddetti 'nuovi diritti' (diritto all'ambiente, all'efficienza della pubblica amministrazione, all'informazione, etc.), anche nella realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale i cittadini che si attivano mirano ad ottenere un vantaggio in cui può esserci un mix di interesse personale e di solidarietà. Cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione*, in "Studi in onore di Giorgio Berti", Jovene, Napoli, 2005, p. 179-221

⁹⁵ In questo senso cfr. F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in "Non Profit", 3/2001, p. 294, per cui nel nostro attuale ordinamento non si può concepire la concentrazione del potere in un unico luogo o che le funzioni generali possano essere individuate, definite ed organizzate solo dai titolari del potere pubblico, al contrario il cittadino deve essere posto al centro del nostro ordinamento collettivo con i suoi bisogni e con le sue necessità ma anche la sua libertà, autonomia, il suo inalienabile diritto a sviluppare la sua personalità.

⁹⁶ Il riferimento è alla definizione del principio di sussidiarietà orizzontale data da G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in "Dir. Pub.", 2002, p. 14.

autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal 'sociale' e si impegnano direttamente per la realizzazione di quelle che sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprio della comunità di cui fanno parte.⁹⁷

E' anche vero, tuttavia, come è stato osservato in dottrina, che in mancanza di indicazioni consolidate della Corte costituzionale che annoverino il principio di sussidiarietà sociale tra i principi supremi, la conclusione cui si deve pervenire è nel senso che non è ipotizzabile alcun «effetto palingeneticco», tale per cui la consacrazione esplicita del principio possa sortire effetto innovativo nel sistema costituzionale, trasformando il nostro ordinamento in una sorta di Stato comunitario.⁹⁸

Sembra così consolidarsi piuttosto una forma di Stato personalista e pluralista, dove il pluralismo istituzionale rappresenta lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale e del quale il principio di sussidiarietà rappresenta il principale principio organizzatore.

Sotto il secondo profilo, il principio di sussidiarietà orizzontale induce necessariamente a dover riconsiderare sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. Non v'è dubbio, infatti, che lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali, sul piano sostanziale riverberi i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale. Così, per un verso, l'apporto di questi ultimi nell'ambito del procedimento andrà valorizzato, non solo in termini di mera collaborazione nell'adozione dei provvedimenti che incidano direttamente la loro sfera giuridica, ma anche ai più generali fini della

⁹⁷ Cons. Stato, Atti normativi, 6-3-2002, n. 1354, in "Foro amm.-CDS", 2002, p. 2607.

⁹⁸ Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2333, in particolare, e cfr. pp. 2350-2351.

gestione stessa della funzione amministrativa per renderla più adeguata rispetto agli interessi pubblici perseguiti.

Integrare l'autonoma iniziativa dei cittadini nell'interesse generale diviene quindi per il soggetto pubblico un essenziale strumento di rimozione degli ostacoli alla piena realizzazione della persona, una sorta di intervento di *soft-administration* cui ricorrere in prima istanza di fronte alla necessità di risolvere problemi collettivi⁹⁹.

In sintesi la sussidiarietà, nella riforma del titolo V, diventa un *elemento di relazione*, per l'allocazione e l'esercizio delle funzioni amministrative (art. 118, comma 1, e art. 120, comma 2, Cost.) e per i rapporti tra gli apparati pubblici e i singoli cittadini, gli utenti dei servizi ecc ... (art.118, comma 4, Cost.), che alle sue spalle aveva una prima formulazione del principio contenuta nell'art. 4, comma 3, lett. a), della legge n.59/97.¹⁰⁰

3. *Limiti di attuazione della riforma costituzionale: la l. 131/03*

Subito dopo l'entrata in vigore della riforma che ha modificato il titolo V della Costituzione si è manifestata immediatamente la difficoltà di darne una compiuta attuazione. Forse era prevedibile, data la rilevanza delle innovazioni in essa contenute, che l'attuazione della riforma avrebbe comportato delle significative problematiche.

Un primo passo volto a dare compiuta attenzione alla nuova disciplina costituzionale (avuto specifico riguardo ai rapporti fra Governo, regioni ed enti locali) può comunque essere individuato nell'accordo in sede di conferenza unificata convenuto in data 20

⁹⁹ N. POLITO, *Art. 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul 'favoriscono'*, paper presentato al "Laboratorio per la sussidiarietà", Roma, 24-3-2006, p. 4 e ss., in www.labsus.org.

¹⁰⁰ C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit., p. 396.

giugno 2002 (intesa inter-istituzionale fra Stato, regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera C, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281).¹⁰¹

Si noti, come l'accordo raggiunto in sede di conferenza unificata, si poneva l'obiettivo di individuare i principi fondamentali al quale accomunare l'azione dei soggetti istituzionali, al fine di *“pervenire ad una valutazione concertata dei più delicati temi e profili istituzionali”*.

L'art. 1 del citato accordo permette fra l'altro di comprendere la straordinaria importanza riconosciuta al principio di sussidiarietà, considerato quale elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza.

Tale articolo, nella parte I delle *finalità*, così recita: *“il nuovo modello di pluralismo istituzionale rende necessario un comune impegno che consenta di realizzare, contemperando le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie, una consapevole direzione politico-istituzionale del processo di adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali.”*

Nel capo II *Principi dell'azione comune* dello stesso art. 1 inoltre, si trovano come principi essenziali: *a) privilegiare, tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale; b) considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondamentale della riforma, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza; c) garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico.*

Al fine di garantire un corretto percorso di adeguamento dell'ordinamento alle innovazioni contenute nella riforma del titolo V della Costituzione, e al fine di riuscire a configurare un nuovo assetto del sistema delle autonomie territoriali che vedesse gli enti

¹⁰¹ L'accordo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 9 luglio 2002 n. 159.

territoriali al fianco dello Stato, e con pari dignità rispetto ad esso, le parti contranti hanno dunque ritenuto che una corretta attuazione del principio di sussidiarietà (in stretta simbiosi con la valorizzazione del principio della leale collaborazione) costituisca un elemento di fondamentale e imprescindibile rilevanza.

Dopo il primo approccio in sede di conferenza unificata, si è giunti alla promulgazione della legge 5 giugno 2003 n. 131, avente ad oggetto “*Disposizioni per l’adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*”¹⁰², prevedendo le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle Regioni e degli enti locali.

La legge 131/03 (cosiddetta “La Loggia”) non è riuscita a fornire risposte alle numerose questioni lasciate aperte dalla riforma del titolo V. Le problematiche sono, infatti, lasciate per buona parte all’attuazione pratica. Senza dubbio, l’intento della legge è stato nel senso di non lasciare che i soggetti istituzionali fossero completamente liberi di autodeterminare la propria sfera di azione, al fine di evitare l’invasione della sfera di competenza di altri livelli istituzionali.

È condivisibile la posizione di chi sostiene una certa cautela nell’assumere atteggiamenti interpretativi della Costituzione che si situano al di fuori del circuito del sistema vigente. Dovranno essere regole chiare e condivise dai vari livelli istituzionali a costituire l’asse portante del sistema, attorno al quale fare ruotare l’intera fase attuativa della riforma del titolo V.¹⁰³

¹⁰² Cfr. G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹⁰³ F. ALBO, R. DI BLASI, *Il disegno di legge La Loggia per l’attuazione della riforma del titolo V della Costituzione: riflessi sulle autonomie locali e profili di criticità*, in “Nuova Rassegna”, 2/2003.

4. *La sussidiarietà tra ideologie e realtà*

Come questa tesi intende mostrare, la sussidiarietà è un oggetto privilegiato delle scienze giuridiche e sociali e non si contano i contributi scientifici che ne descrivono la storia, l'origine filosofica, l'applicazione istituzionale negli ordinamenti giuridici.¹⁰⁴

A partire da tale “fortuna” della sussidiarietà si è però spesso diffusa anche una visione ideologica della stessa. Talora la sussidiarietà è indicata, quale principio di un nuovo rapporto tra sfera privata e pubblica, come fondamento della attrazione dei bisogni e dei servizi (alla persona e alla collettività) nella sfera del mercato. Oppure, in maniera del tutto opposta e speculare, essa è preventivamente demonizzata, magari in nome di una visione centralista e burocratica, come elemento eversivo della garanzia delle prestazioni sociali.

Infatti la sussidiarietà è un principio polisemico che può essere riempito da diversi significati di senso. Si pensi solo alla distinzione tra dimensione verticale e orizzontale, a seconda che si abbia a che fare con le competenze di una scala di enti interni al potere pubblico, o, al rapporto tra questi enti e i privati cittadini.

Succede che ideologie della sussidiarietà rischiano così di infrangersi, sterilmente, contro ideologie della anti-sussidiarietà.¹⁰⁵

La prospettiva che qui invece si vuole adottare, riprendendo il lavoro di Magnani, è quella di considerare la sussidiarietà come una *realtà* nella organizzazione di quell'insieme di soggetti, pratiche, relazioni, che costituiscono la sfera dell'agire pubblico.¹⁰⁶ Da questa posizione che ne valorizza la presenza reale, la sussidiarietà è rintracciabile almeno da due punti di vista diversi e strettamente complementari.

¹⁰⁴ Cfr. I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, op. cit.

¹⁰⁵ A. CANTARO, *Nota di lavoro. Le domande della sussidiarietà*, op. cit., p. 24.

¹⁰⁶ C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

In primo luogo, la sussidiarietà è un *principio normativo*. Un principio, cioè, del diritto contenuto in norme che presiedono alla ripartizione ed alla allocazione delle funzioni e dei poteri tra i soggetti pubblici costituiti in un ordinamento. Accanto a questa dimensione tutta interna al livello pubblico, il principio normativo richiede di considerare nella distribuzione delle competenze anche lo specifico ruolo e gli interessi dei cittadini associati.

In secondo luogo, la sussidiarietà è una *esperienza sociale e territoriale*. Una pratica che concretamente rappresenta l'attività libera di cittadini singoli o associati, organizzati nelle più varie forme, che effettuano o concorrono allo svolgimento di attività di interesse generale o comunitario.

Esiste, quindi, una traccia complessa della sussidiarietà, che riguarda innanzitutto la costruzione del principio giuridico e politico della sussidiarietà, con tutto il portato che affonda le proprie radici nel pensiero politico e sociale europeo (e questa è una dimensione che è stata ben ricostruita in numerosi contributi).

Ma c'è anche una dimensione fattuale della sussidiarietà, relativa ai soggetti e alle esperienze che concretamente, si sono incaricati di farla vivere con modalità quotidiana di azione nei contesti più disparati del vivere sociale e pubblico.

La sussidiarietà è una partecipazione al *fare* piuttosto che al *dire* (cioè al decidere, al deliberare) ¹⁰⁷, perché progettare è appunto fare. Insomma siamo in presenza di un vero e proprio *lavoro a più mani*, che riguarda la ricerca e la scoperta delle soluzioni più appropriate a un contesto.

La forza e il fascino della sussidiarietà discendono, infatti, dall'essere, non tanto un astratto e ben formulato principio normativo, quanto, soprattutto dall'essere un *fatto*. Un

¹⁰⁷ Cfr. G. ARENA, *Un nuovo modo di amministrare*, in "Relazioni solidali", 1-2/2005, p. 87.

insieme di *esperienze*, di *istituzioni territoriali* e di *formazioni sociali*, che, in varie forme, concorrono alla produzione di beni pubblici e di servizi sociali.¹⁰⁸

Da questo quadro appena definito, emerge l'estrema complessità che contraddistingue il principio di sussidiarietà, e forse simultaneamente anche la necessità di inserire la stessa nel suo contesto di sviluppo e crescita, collegata nello stesso tempo al ruolo del "sociale", a cui si vuole dar rilievo.

Siamo in tempi in cui si è avuto un forte "recupero" della sussidiarietà. Un recupero che è avvenuto sul terreno di una ritrovata autonomia del sociale entro la sfera pubblica. La questione della sussidiarietà segnala ed è al centro della profonda trasformazione, tutt'ora in corso per molti e significativi aspetti, della forma di stato sociale novecentesco.¹⁰⁹

Il "grande mutamento" rappresentato dalla sussidiarietà avviene sì in un contesto di trasformazione e ridefinizione della sfera pubblica, ma senza giungere a prefigurare forme radicali di fuoriuscita da essa. Senza, cioè, proclamare secessioni e separazioni, in nome di gruppi, comunità o interessi, da un contesto di discussione e azione che rimane comunque pubblico.

L'orizzonte di azione della realtà sussidiaria, tanto dal punto di vista culturale che pratico, si esprime efficacemente entro "azioni di reciproco sostegno"¹¹⁰ che coinvolgono soggettività diverse, sia pubbliche che private, le quali reciprocamente si riconoscono.

¹⁰⁸ A. CANTARO, *Nota di lavoro. Le domande della sussidiarietà*, op. cit.

¹⁰⁹ S. ZAMAGNI, *Un'idea di Europa. Il modello sociale europeo*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit., p. 269.

¹¹⁰ G. COTTURRI, *Culture e soggetti della sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

In questa operazione di tesi, dunque, si intende rifiutare un'interpretazione meramente ideologica della sussidiarietà, che tende ad imporre una concezione antagonista ¹¹¹ del rapporto tra pubblico e privato, con il fine di differenziarla da ogni visione oppositiva del rapporto tra autonomia dei corpi sociali e autorità statale.

Questo 'diverso' modo di mettere in pratica la sussidiarietà è di particolare importanza per tre punti fondamentali:

- È un modo pienamente spendibile nei “settori centrali” del welfare, dove appunto i problemi sono abbastanza “grossi” e complicati perché la responsabilità delle istituzioni pubbliche debbano comunque restare decisive, ma non per questo non possono incontrarsi con altrettante decisive assunzioni di responsabilità dal lato dei destinatari dei servizi e degli interventi;
- È un modo che non configura tanto uno “spostamento di confini”, quanto un aumento dell'intelligenza complessivamente presente in ogni situazione;
- È un modo che consente di ottenere risultati significativi - se non proprio vistosi - sia in termini di appropriatezza che di sostenibilità degli assetti che vengono a realizzarsi.

Come afferma Arena, *“la vera essenza della sussidiarietà non sta tanto nel fungere da principio regolatore dei confini fra una sfera pubblica ed una privata fra loro ineluttabilmente configgenti, quanto nell'essere la piattaforma costituzionale su cui costruire un nuovo modello di società caratterizzato dalla presenza diffusa di cittadini attivi, cioè cittadini autonomi, solidali e responsabili”*. ¹¹²

¹¹¹ A. QUAGLIANI, *Qualche dubbio in tema di sussidiarietà orizzontale*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

¹¹² G. ARENA, *Ripartire dai cittadini*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

E' così che si crea quel nesso virtuoso, che sta alla base del coinvolgimento dei cittadini in attività pubbliche e che impegna le amministrazioni a sostenere le forme di associazionismo civico.

Porre al centro la sfera pubblica come dimensione primaria e non antagonista della sussidiarietà, sia pure con le trasformazioni e spesso con le contraddizioni che la interessano, rappresenta il vero e riconosciuto contesto di senso entro cui esprimere efficacemente ognuna delle declinazioni più feconde della sussidiarietà.

La sussidiarietà si presenta così in forma di "fattispecie", o di "situazione", caratterizzata dalla presenza di due ordini di fattori che esprimono lo scambio e la relazione tra società e amministrazione pubblica, piuttosto che il loro contrasto.

Emergono fattori relativi a *"due tipi di risorse: quelle organizzate e gestite dalle istituzioni pubbliche, in forma di "servizi" o di "interventi" pubblici; quelle organizzate e gestite dai "diretti interessati", cioè da coloro che vivono "in proprio", "in prima persona", "sulla propria pelle" i problemi che appunto si tratta di affrontare"*.¹¹³

In accordo con Montebugnoli, si riconosce quindi, che esiste una retorica della sussidiarietà ed esiste una pratica della sussidiarietà, non sempre coincidenti.

Per far uscire il discorso dalla (sia pur necessaria) "astrattezza" dei significati normativi, delle culture e delle ideologie della sussidiarietà, è necessario calarsi nelle esperienze concrete nelle quali il principio è stato espressamente assunto quale riferimento politico e giuridico per regolare e disciplinare la gestione e l'erogazione di beni pubblici e servizi sociali.

Si affronterà per questo nel prossimo capitolo un caso di studio, esempio della sussidiarietà nella pratica nell'ambito delle politiche familiari locali.

¹¹³ A. MONTEBUGNOLI, *La sussidiarietà nascosta: quattro esempi*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

5. *Politiche sociali e sussidiarietà*

Sulla scorta delle riflessioni finora svolte, vi sono buone ragioni per sostenere che esiste la possibilità di una risposta alternativa ai grandi problemi del welfare, a partire dall'apertura ai soggetti privati (profit e non profit), a un atteggiamento promozionale nei confronti della famiglia, una nuova impostazione dell'intervento pubblico orientata alla sussidiarietà e alla *governance societaria*.¹¹⁴

L'idea di *welfare society* e delle sue differenti modalità applicative orientate alla sussidiarietà, nasce proprio nell'alveo di questo ripensamento e le sue implicazioni sembrano investire, in modo differenziato, tutti i modelli di politiche sociali; si viene così a determinare un cambiamento che si pone come proposta alternativa rispetto ai classici regimi e sistemi regolativi.

All'origine della proposta di un *welfare society* si identifica il necessario passaggio dalla "cittadinanza statutaria" (individuale e su base politica) a una "cittadinanza societaria" (individuale/comunitaria, su base sociale), fondata su un riconoscimento di un pluralismo sociale che si articola sulla sfera pubblica attraverso il principio di sussidiarietà.¹¹⁵ Questa nuova modalità di cittadinanza non deriva più dalla partecipazione a un sistema politico monopolista rispetto alla massa di individui, ma nasce dall'associarsi dei cittadini attraverso forme di società civile attiva.

Così rifondata la cittadinanza societaria comporta una sorta di ripensamento della democrazia e soprattutto del ruolo dello Stato, che si specializza funzionalmente in compiti di sussidio rispetto alla società civile e di garante delle regole del gioco per individui e soggetti sociali.

Si tratta dunque un'impostazione delle politiche sociali basata su un'idea riformata di Stato, percepito non più come elemento unificante sovraordinato alla molteplicità di

¹¹⁴ L. PESENTI, *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008, p. 64.

¹¹⁵ P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma, 2000.

individui tra loro isolati, bensì elemento al servizio sussidiario, libero gioco di associazione di persone e comunità.¹¹⁶

Questa impostazione di principio si traduce necessariamente in una profonda rilettura delle politiche sociali, che perdono la loro impostazione pubblicistica per aprirsi a formule di “quasi mercato”,¹¹⁷ nei quali sperimentare formule di *partnership* tra pubblico e privato. In esse non c'è più la modalità regolativa di tipo gerarchico, ma viene sostituita con una regolazione reticolare, capace di rispettare i differenti codici simbolici presenti nella società così come le diverse forme organizzative.¹¹⁸

In questa configurazione delle politiche sociali lo Stato e le pubbliche amministrazioni locali vedono perdere il ruolo di gestori diretti dei servizi, al fine di acquisire uno specifico stile di governo improntato alla *societal governance* del sistema reticolare, ovvero all'insieme dei progetti “*in cui gli attori pubblici e privati si propongono di risolvere assieme problemi o di creare nuove opportunità per il contesto societario*”.¹¹⁹

Ovviamente tale impostazione avrà un diverso livello di gradualità in base alla cultura politica e al contesto di riferimento in cui sono insediate le politiche sociali, che possono andare dalle pure forme di democrazia partecipativa fino alle forme di *partnership* strategica più strutturate e coordinate.

Ulteriore elemento portante di un approccio sussidiario alle politiche sociali è la disponibilità da parte delle singole persone di una crescente libertà di scelta, ottenuta attraverso il sostegno diretto della domanda con i cosiddetti “titoli sociali”, al fine di

¹¹⁶L. PESENTI, *Politiche sociali e sussidiarietà*, op. cit., p. 66.

¹¹⁷ W. BARTLETT, J. LE GRAND (a cura di), *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan, Londra, 1993.

¹¹⁸ I. COLOZZI, *Paradigma relazionale e innovazioni nelle politiche sociali e di welfare*, in P. DONATI, I. COLOZZI, *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 391-428.

¹¹⁹ L. TRONCA, *Paradigma relazionale e nuovi modelli di governance*, in P. DONATI, I. COLOZZI, *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, op. cit.

rendere disponibile una più adeguata disponibilità di risorse utilizzabili sui “quasi mercati” dei servizi accreditati.¹²⁰

Emergono dunque politiche sociali che non rappresentano più un ‘prodotto’ dello Stato o un compromesso tra Stato e mercato, ma le stesse politiche sociali si trovano ad essere il prodotto di un sistema di azione sociale, che coinvolge una pluralità di soggetti orientati uno nei confronti dell’altro sulla base della reciproca solidarietà e della sussidiarietà.

¹²⁰ Si veda L. VITTADINI, *Liberi di scegliere*, ETAS, Milano, 2002.

IV. CAPITOLO
DALLA NORMA ALLA PRATICA
IL TRENINO: “TERRITORIO AMICO DELLA FAMIGLIA”

“Se cresce la famiglia, cresce la società”

- Festival della Famiglia, Riva del Garda 2012 -

1. Perché analizzare la sussidiarietà locale?

Finora, nei capitoli precedenti, sono stati presentati molti concetti, che si possono definire ancora come ‘teorici e astratti’, riguardanti il tema della famiglia: si è trattato il problema di dare una definizione univoca e accettata universalmente di famiglia; si sono guardate le norme e i riferimenti dedicati a essa nel nostro ordinamento giuridico, per poi passare ad analizzare il quadro nazionale delle politiche familiari; infine si è voluto dare importanza al principio di sussidiarietà, principio di enorme rilevanza nello scenario attuale delle politiche sociali.

Dopo questo quadro d’insieme, che non ha nessuna presunzione di essere esaustivo, ma che ha voluto rappresentare uno strumento per offrire chiarezza e contestualizzare i diversi temi presi in analisi, è giunto il momento di dare concretezza a questo lavoro di tesi.

Concretizzare i concetti scelti, significa qui osservare e indagare nella ‘pratica’ come tali concetti trovano attuazione, come si articolano tra loro, che ricadute possono presentare e che attori vedono coinvolti in essi. Ma perché farlo proprio prendendo in considerazione la pratica della sussidiarietà locale, nell’ambito delle politiche familiari?

Un riferimento a questa nuova ‘pratica sussidiaria’ lo si può ritrovare nel “*Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*”, approvato dal Consiglio dei ministri nel maggio 2009, in cui si afferma che “*il primo valore che ci deve guidare in questa sfida è la centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali: la famiglia, quale luogo di relazioni affettive ... ; la comunità e il territorio quali ambiti di relazioni solidali. Da questo valore discende la tesi di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità (...) Un modello sociale così definito si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche, ma anche riconoscendo, in sussidiarietà, il valore della famiglia, della impresa profittevole e non, come di tutti i corpi intermedi che concorrono a fare comunità*”.¹²¹

Si veda come le nuove politiche di *welfare* passano infatti oggi dall’adozione di modalità di rapporto e collaborazione reali tra l’ente pubblico e le libere organizzazioni dei cittadini e delle famiglie, con le associazioni di volontariato, le imprese non profit, le cooperative e le fondazioni. Si tratta di una revisione delle politiche di *welfare*, che richiede un nuovo approccio e nuove modalità di implementazione.¹²²

Infatti, “*non basta invocare l’evoluzione storica del solidarismo e neppure è utile la difesa d’ufficio della produzione pubblica di welfare in forme universalistiche per assicurarne la continuazione in un contesto profondamente mutato rispetto a quello in cui i principali istituti pubblici di welfare sono sorti (...) Occorre, infine, coinvolgere nei meccanismi programmatori ed erogatori delle varie forme di welfare risorse extrafiscali quali il volontariato ed il c.d. terzo settore, aiuti preziosi – in tempi di calo*

¹²¹ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, op. cit., p. 548.

¹²² *Ibidem*

*delle risorse fiscali – soprattutto in quanto siano efficacemente integrati nel sistema pubblico di programmazione ed erogazione delle prestazioni”.*¹²³

Un altro riconoscimento notevole si può subito far ricondurre all’art. 118 Cost, ultimo comma, che così enuncia: “ *Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”.

Si tratta dell’implementazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione “orizzontale”, secondo il quale la competenza dell’iniziativa per risolvere i propri problemi spetta innanzitutto alla persona ed alle aggregazioni via via più grandi cui essa partecipa, quali la famiglia o le associazioni di volontariato, così da favorire lo sviluppo di una cultura della responsabilità e della partecipazione dei cittadini alla costituzione del sistema dei servizi, rivolti, in modo specifico, alle persone più deboli e fragili.¹²⁴

Precisamente dopo la riforma del Titolo V Cost. del 2001, si intravede un passaggio da uno sguardo focalizzato ancora sul livello centrale, all’allargamento e al nuovo interesse dato ai Comuni, in quanto considerati, grazie al processo di decentramento svolto, come i livelli più vicini al cittadino (e quindi alle famiglie).

Indagare sui Comuni dunque, a cui sono state riconosciute nuove competenze, diventa rilevante in termini di politiche sociali, per l’impatto che esse producono sul benessere delle persone e delle famiglie, e per l’evidenza empirica del valore di sussidiarietà che è implicito a tali politiche.¹²⁵

Ne consegue che la sussidiarietà, oltre che un importante principio filosofico che mira a riconfigurare il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, è destinata anche ad

¹²³ P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in CAMPEDELLI M., CARROZZA P., PEPINO L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 207-249.

¹²⁴ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, op. cit., p. 549.

¹²⁵ L. VIOLINI, *Sussidiarietà e ... Pubblica Amministrazione Locale: Rapporto sulla sussidiarietà 2009* (a cura della) Fondazione per la sussidiarietà, Milano, Mondadori università, 2010, p.189.

avere un impatto effettivo sui modi in cui il potere pubblico, ovunque esso si incardini, si mette in relazione con i propri cittadini e con le realtà associative che essi costruiscono. In modo specifico, notiamo che il principio di sussidiarietà al riguardo della famiglia è interpretato in una maniera assai particolare, e cioè nel senso che le problematiche familiari debbano essere affrontate al livello territoriale più basso possibile.¹²⁶

Si trova conferma di tutto ciò, oltre che nell'analisi dell'evoluzione legislativa corrente, anche nel processo di una sorta di 'ri-radicalamento' della famiglia, tipica dell'era post-moderna. In questa ultima logica di ri-radicalamento, si sviluppano dei tentativi di nuova prospettiva e territorializzazione delle politiche familiari, che devono adattarsi per rispondere ai nuovi bisogni sociali all'interno di un contesto storico-culturale sempre più complesso e in continuo cambiamento.

Ulteriore motivazione la si può ritrovare in un evento dallo sfondo nazionale, tenutosi proprio alla fine del 2012: il primo "*Festival della Famiglia*", emerge come testimonianza, di come il nostro Paese negli ultimi periodi, e forse per la prima volta, abbia dato valore e importanza al soggetto sociale "famiglia", prima non considerato prioritario nelle agende pubbliche e nelle amministrazioni locali.

La famiglia così inizia ad apparire come una scelta con un nuovo significato: un esempio innovativo, di rilievo, in questi termini, risulta essere il caso della Provincia Autonoma di Trento, che si è posta l'obiettivo di diffondere nella cultura e nel suo territorio di riferimento, un'attenzione nuova e particolare alla famiglia e alle sue diverse articolazioni.

Si vuole per questo, in coerenza con il filo rosso intrapreso nei primi capitoli, dar luce alle varie dimensioni della sussidiarietà, nel contesto delle politiche familiari: si intende

¹²⁶ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*.

a tal fine, tentare di oltrepassare il principio meramente normativo della sussidiarietà (riconosciuto dalla nostra carta costituzionale), e osservare la sussidiarietà come *'fatto'* e *'pratica sociale'*, seppur avendo consapevolezza dell'estrema difficoltà di questa azione per le molte variabili implicate, e anche per il piccolo campo d'analisi su cui ci si è basati.

Ma si vedrà in seguito, quanto l'aspetto della valutazione, non solo della letteratura scientifica, ma del suo collegamento con le *pratiche* delle politiche sociali (nelle amministrazioni pubbliche, come nell'ambito del servizio sociale) risulti essere sempre più necessario in questo contesto di razionalizzazione di risorse e crisi dello stato sociale.

2. *Il Trentino: scelte sperimentali in materia di politiche familiari*

La scelta della Provincia Autonoma di Trento, nasce nel 2004, con la presentazione del primo Piano in materia di politiche familiari. Risulta subito prioritario e di estrema utilità, indicare la motivazione che ha portato il Trentino a focalizzarsi ed impegnarsi, mettendo al centro la famiglia: dopo aver studiato i documenti normativi e gli atti pubblici resi disponibili dalla Provincia Autonoma di Trento, risulta evidente che una grande spinta verso un nuovo orientamento delle politiche familiari, proviene dalla crisi demografica in atto.

La questione centrale del progetto di politiche familiari in Trentino è quindi la crisi demografica che colpisce le famiglie, e che trasversalmente va ad incidere su tutta la società, interessando i vari settori di sviluppo economico, lavorativo, culturale, dei servizi.

Per questo il Trentino ha stabilito una ‘propria’ particolare strada per affrontare e prendere in mano l’argomento, ragionando su tale problema, che in Italia risulta essere ancora poco considerato¹²⁷. Lo ha fatto in termini di valorizzazione del ruolo della famiglia nella società e promuovendo azioni di coinvolgimento di tale attore nelle diverse politiche di settore. In secondo luogo, sembra che il Trentino abbia iniziato a definire questi azioni e obiettivi, seguendo una via culturalista, con il fine ultimo di creare prassi quotidiane *family-friendly*, ovvero di aiutare la famiglia a svolgere al meglio le proprie funzioni (economica, riproduttiva, sociale, educativa, valoriale).

L’impegno appena descritto, di attivare e diffondere questo nuovo modo di guardare alla famiglia, e che segna l’avvio del processo della scelta trentina, si può ritrovare sulla carta, nel primo *Piano di intervento sulle politiche familiari*.

La Giunta provinciale ha approvato il primo “*Piano di interventi in materia di politiche familiari*” il 24 settembre 2004, con delibera n. 2186. La Commissione incaricata della stesura del Piano è partita da alcune premesse realistiche: l’Italia si colloca tra i paesi in cui non esistono politiche familiari organiche¹²⁸ e lo abbiamo potuto comprendere nel secondo capitolo, dove si è cercato di offrire un quadro nazionale delle politiche rivolte alla famiglia.

Le conseguenze ultime di questo ritardo sono la drastica riduzione della natalità e la diffusione della povertà relativa tra le famiglie numerose. Inoltre, queste politiche si sono limitate «a sopperire a bisogni e a carenze familiari» privilegiando l’“individuo singolo o particolari categorie svantaggiate, creando un cortocircuito assistenzialistico.”¹²⁹

¹²⁷ M. ORLANDINI, *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Un caso di studio: Il “Trentino- territorio amico della famiglia”*, Osservatorio nazionale sulla famiglia, 2011. p. 9.

¹²⁸ P. DONATI, *Le politiche familiari in Italia: problemi e prospettive* (il Piano nazionale e la proposta del family mainstreaming), Conferenza nazionale della famiglia Famiglia: storia e futuro di tutti, Milano, 8-10 novembre 2010.

¹²⁹ Provincia Autonoma di Trento, *Piano di interventi sulle politiche familiari*, 2004.

Dopo aver fotografato la realtà delle politiche familiari dunque, l'obiettivo dell'ente locale diventa duplice: da un lato stipulare un'alleanza con le famiglie, a partire dalle loro stesse risorse, dall'altro creare un clima culturale nel quale le famiglie siano valorizzate. Detto questo, i cinque pilastri portanti del Piano del 2004 risultano essere: le politiche tariffarie, il sistema dei servizi, le politiche del lavoro, il sistema delle autonomie locali e il sistema degli operatori privati. A ciò si aggiunge una forte valorizzazione dell'azione del volontariato e dell'associazionismo familiare.

La logica sottostante agli obiettivi posti, individua vari elementi tra essi interdipendenti: serve un *mezzo*, utilizzato nelle azioni da implementare, che è rappresentato dalla valorizzazione dell'esistente; si fissa uno *scopo* per arrivare a promuovere la famiglia, il tutto seguendo delle *norme* attraverso una logica inter-settoriale, infine attuando un *valore*, ovvero il principio di sussidiarietà.¹³⁰

L'approccio seguito dalla Provincia è certamente *bottom-up*, perché non sovrappone nuovi interventi a quelli precedenti, ma cerca di rendere le diverse azioni parti di un sistema, favorendo la conoscenza di ciò che già esiste. Si intravede così l'abbandono dei meri approcci settoriali, per intraprendere una logica di *governance* delle politiche familiari: appare un tentativo per uscire dalla competenza settoriale, legata al sociale, per entrare in una pluralità di azioni *cross-sector*.

Un altro aspetto che merita di essere citato in questo discorso, e che in quanto tale segna un passaggio culturale importante, consiste nella tipicità che ha caratterizzato il primo Piano in Trentino: esso nasce come un 'documento volontario', che ha caratterizzato l'interesse della Giunta provinciale.

Per la prima volta quindi il Piano famiglia non è competenza dell'Assessorato delle politiche sociali, ma è competenza di una giunta. Vedremo in seguito cosa significa

¹³⁰ *Ibidem*

questo passaggio e apertura di competenza, in termini di sussidiarietà. Il *Piano degli interventi sulle politiche familiari* del 2004, emerge quindi come primo quadro generale, teorico e di indirizzo per avviare un cambiamento nel sistema delle politiche familiari tradizionali, che sono ormai consuete all'interno del mondo dei servizi. La Provincia autonoma di Trento decide di dare seguito al primo piano del 2004 dopo tre anni di lavoro. Così nel 2007 nasce una nuova progettualità, sicuramente più dettagliata, ovvero il secondo Piano di interventi in materia di politiche familiari.

Questo nuovo Piano, consente di continuare l'*iter* di esplorazione e sperimentazione delle politiche a favore della famiglia presentate nei tre anni precedenti, rendendo gli obiettivi e le azioni più facili da monitorare e attivandoli in modo incrementale.¹³¹

I temi cardine del nuovo piano sono cinque: le politiche tariffarie, le politiche abitative per le giovani coppie, le politiche di conciliazione famiglia-lavoro, la sussidiarietà e il distretto famiglia. Come anticipato nel Piano del 2004, anche nel Piano del 2007 si lavora perseguendo un'ottica *family-friendly*, che consente al Trentino di compiere delle sperimentazioni su alcune aree di intervento, in cui gli attori lavorano non più isolati, ma in rete, per promuovere il benessere familiare.¹³²

Si deve segnalare inoltre che il 2007 è stato un anno molto importante a livello legislativo provinciale. Il Trentino, tramite il nuovo disegno di legge di riforma del welfare, approvato dalla Giunta provinciale il 6 febbraio 2007 "*Politiche per la promozione del benessere sociale*", attua una decisa azione di ridefinizione degli strumenti a disposizione, e ciò alla luce del mutato contesto sociale che vede accrescere la vulnerabilità della famiglia e la fragilità relazionale del tessuto sociale.

¹³¹ *Ibidem*

¹³² Intervista alla dott.ssa Giuliana Gilli, Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino e Assessore alle politiche sociali del Comune di Roncegno Terme, gennaio 2013.

Infatti, l'art. 3 di tale legge di riforma, dispone che *“Gli enti locali e la provincia promuovono la più ampia partecipazione dei cittadini, singoli o associati, allo scopo di favorire la crescita della solidarietà e delle attività di volontariato capaci di contribuire alla realizzazione ed al miglioramento del sistema delle politiche sociali; valorizzando altresì il ruolo della famiglia, tenendo conto dei bisogni e dei diritti dei singoli nell'ambito dei rapporti familiari e dei rapporti delle famiglie con la comunità”*.

Da questo scenario di nuova produzione legislativa delle politiche sociali e di sperimentazione di politiche promozionali a favore della famiglia, nasce nel 2009 un altro documento degno di nota: il *Libro Bianco sulle politiche familiari e per la natalità*. Il libro Bianco nasce grazie al lavoro fatto prima (a partire dal 2004), che ha consentito di ri-orientare le politiche familiari con una nuova cultura amministrativa alla base: il merito di questo Libro Bianco, appare perciò di notevole significato: esso segna il passaggio dall'approccio strettamente assistenziale in cui si trovava la famiglia, a un termine decisamente nuovo, ovvero la famiglia descritta come 'risorsa del territorio'.

Proprio in questo passaggio si rinviene, *“quella modifica culturale che porta a un approccio diverso nei confronti della famiglia, non più a riconoscerla solo come soggetto passivo della società, ma come risorsa, con delle potenzialità molteplici da accrescere”*.¹³³ Obiettivo primario del Libro Bianco è rafforzare le politiche familiari per sostenere l'agio e il benessere delle famiglie. Lo scopo è la creazione di un territorio amico della famiglia, ciò può avvenire grazie a politiche strutturali, basate su un lavoro di *partnership* pubblico-privato, che promuovono insieme il benessere familiare.

¹³³ *Ibidem*

E la sussidiarietà diviene la ‘nuova’ modalità con cui viene integrato il sistema delle politiche familiari, attraverso la co-partecipazione costante, paritaria e professionale di una pluralità di attori.¹³⁴

Molti dei servizi vengono quindi organizzati sulla base di *partnership* tra attori pubblici, privati e di terzo settore. La transizione a una forma sistemica di collaborazione, che richiede nuove organizzazioni improntate non più al comando, ma alla contrattazione e alla persuasione, pone attenzione alla reticolarità del nuovo welfare.

L’idea trentina bene si sposa con le cosiddette *social partnership*, ossia i partenariati nel settore dei servizi alla persona che identificano un’equa collaborazione tra terzo settore, ente pubblico, aziende di mercato.

Una collaborazione basata sulla mutua relazionalità, stabilita volontariamente, nella quale le risorse, le capacità e i rischi sono condivisi. Lo scopo è produrre un progetto multi-dimensionale che non sarebbe stato possibile mettere in campo dalle singole entità. Un progetto rivolto all’utilità pubblica, ma che tocca anche i benefici di ogni singolo ente.

Nel paragrafo successivo sarà proposto un ulteriore passo avanti svolto dalla Provincia di Trento in campo legislativo, con l’affermazione della Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1.

¹³⁴ PAT, op. cit.

3. *La legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1*

Uno dei propositi del Libro Bianco era di arrivare durante la legislatura ad una legge sulla famiglia. L'obiettivo è stato raggiunto all'inizio del 2011: il 2 marzo il Consiglio Provinciale di Trento ha infatti votato la legge sul benessere familiare denominata "*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*".¹³⁵

Con questa legge, la Provincia autonoma di Trento attiva sul proprio territorio una serie di istituti di carattere strutturale a sostegno della famiglia, orientati a garantire il sostegno delle condizioni di "agio" delle famiglie, oltre che la loro capacità di progettazione di medio-lungo periodo senza fermarsi, come purtroppo oggi accade, al brevissimo periodo.¹³⁶

Questa legge rappresenta il prodotto dell'intenso lavoro svolto negli anni precedenti dalla Provincia, attraverso gli strumenti descritti sopra, come i due Piani di intervento e il Libro bianco sulle politiche familiari, che hanno optato per l'orientamento e l'assunzione di un nuovo approccio promozionale nei confronti della famiglia.

Analizzando la l.p. 1/2011, si può affermare che ha un impianto lineare: le finalità vengono enunciate al capo I e i restanti cinque capi sono una specificazione dell'art. 3, in cui è contenuta l'idea di politiche strutturali.

La Provincia afferma la centralità della famiglia e della genitorialità, in attuazione dei principi costituzionali (ex art 2, 3, 29, 30, 31 e 37), da perseguire mediante politiche familiari strutturali, che "*concorrono con le altre politiche allo sviluppo economico e culturale del territorio*" (art. 1, comma 7).

Il termine politiche 'strutturali' deve essere inteso qui come una costruzione di politiche, non più percepite e realizzate l'una sconnessa dalle altre, ma al contrario una

¹³⁵ M. ORLANDINI, *La territorializzazione delle politiche per la famiglia*, op. cit., p. 33.

¹³⁶ Provincia autonoma di Trento, *Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità*, Collana Trentino Famiglia, n. 1.1, Trento, marzo 2011.

sorta di sistema che unisce settori diversi (quali lavorativo, educativo, economico e familiare) per giungere a politiche integrate, più efficienti e rispondenti ai nuovi bisogni sociali.

Finalità della legge è realizzare un sistema integrato degli interventi, che si attua mediante raccordi sinergici e strutturali tra le politiche abitative, dei trasporti, dell'educazione, dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, culturali, giovanili, ambientali e urbanistiche, della gestione del tempo, dello sport e del tempo libero, della ricerca e delle altre politiche che concorrono ad accrescere il benessere familiare.

Il rafforzamento delle politiche familiari interviene dunque, sulla dimensione del benessere sociale e consente di ridurre la disgregazione sociale e di prevenire potenziali situazioni di disagio, aumentando e rafforzando conseguentemente il tessuto sociale e dando pertanto evidenza dell'importanza rivestita della famiglia, nel rafforzare coesione e sicurezza sociale della comunità locale.¹³⁷ Sicuramente essa agisce stabilendo una certezza della norma: alcuni diritti divengono ora esigibili da parte delle famiglie, in particolare è molto articolato il campo dei servizi all'infanzia.

Non ci sono stravolgimenti sostanziali del percorso compiuto fino a tale legge: la Provincia ha un ruolo di coordinamento che viene assunto dalla costituenda "Agenzia provinciale per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili"; si presta particolare attenzione alla rendicontazione sociale; si enunciano quattro politiche strutturali: sostegno ai progetti di vita delle famiglie, conciliazione dei tempi lavoro-famiglia, territorio amico della famiglia, associazionismo familiare.¹³⁸

Il Trentino si vuole qualificare sempre più come territorio attento ai bisogni della famiglia e delle nuove generazioni, operando in una logica di distretto della famiglia,

¹³⁷ *Ibidem*

¹³⁸ Provincia Autonoma di Trento, *Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, "Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità"*, 2011.

all'interno del quale gli attori diversi per ambiti di attività e *mission* lavorano con l'obiettivo di promuovere e valorizzare la famiglia, in particolare la famiglia con figli.

Obiettivo di fondo della legge è superare la logica assistenzialistica di sostegno alle famiglie in difficoltà, e favorire la nascita ed il sostegno di un nuovo corso di politiche di promozione della famiglia nella sua normalità e di valorizzazione del ruolo dinamico e propositivo che la stessa deve avere nella società.

Le vere novità sono gli *strumenti* messi in campo e la *titolarità* dell'azione amministrativa: è costituito un fondo per la famiglia,¹³⁹ con cui verranno finanziati gli interventi presenti nella legge; è istituita la Consulta provinciale per la famiglia con ruolo consultivo e propositivo, la quale esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge e sugli atti amministrativi riguardanti le politiche per la famiglia; c'è una responsabilità diretta e precisa nell'amministrazione provinciale su chi ha il compito di attendere a queste politiche: prende infatti forma un'Agenzia interassessoriale che ha voce in capitolo su ciò che riguarda la famiglia.

La norma prevede così un duplice sistema di raccordo istituzionale per garantire l'integrazione delle politiche.

La prima è una funzione di *authority* che viene espletata dall'Agenzia per la famiglia che obbligatoriamente deve essere coinvolta, tramite l'espressione di un parere obbligatorio non vincolante, su una serie di tematiche di stretto interesse delle politiche familiari, specificatamente individuate dalla Giunta provinciale. La seconda funzione viene svolta dalla Commissione di coordinamento che è prevista dalla legge, per garantire un'efficace integrazione tra le politiche familiari di livello provinciale e le politiche familiari del sistema delle autonomie locali.

¹³⁹ L'articolo 7 della Legge provinciale 21 dicembre 2007, n. 23, aveva istituito un fondo per la famiglia solo relativamente alle annualità 2008, 2009 e 2010. Il nuovo fondo non ha vincoli di tempo ed è destinato al finanziamento degli interventi in materia di politiche familiari presenti nella legge e si va ad integrare ad altre forme di finanziamento previste da leggi provinciali (scuola, infanzia, trasporti, politiche sociali).

Arriviamo pian piano a un aspetto specifico della legge, che in questa tesi ci interessa maggiormente: il ricorrente principio di sussidiarietà.

La legge dà, secondo gli addetti ai lavori, forte attuazione al principio di *sussidiarietà orizzontale*: in attuazione di questo principio infatti la Provincia e gli enti locali promuovono il coinvolgimento del terzo settore e dell'associazionismo familiare, nel quadro più ampio dell'equilibrio del tessuto sociale e comunitario.¹⁴⁰

Per incentivare e valorizzare le reti primarie di solidarietà, la Provincia coinvolge l'associazionismo familiare e le organizzazioni del privato sociale nella pianificazione, gestione e valutazione delle politiche familiari. La legge provinciale può costituire una sorta di parallelismo con quanto già contenuto nella riforma del Titolo V del 2011 a livello nazionale: entrambe auspicano e sentono l'esigenza di ristabilire un corretto rapporto di collaborazione tra singoli e associati, fra associazioni di interessi contrapposti, fra singoli, associazioni, istituzioni pubbliche.¹⁴¹

Quindi si può dire che entrambe, seppur la legge 1/2011 a livello regionale e la riforma del Titolo V Cost a livello nazionale, hanno reso possibile impostare in termini nuovi il rapporto tra soggetti istituzionali e cittadini singoli o associati.

In conclusione, preme approfondire un'ulteriore caratteristica della legge sul benessere familiare, che diviene a rappresentare l'innovazione importante. La legge 1/2011 non viene calata dall'alto e in modo astratto come tradizionalmente si è soliti fare, con l'obiettivo successivo di indagare gli effetti e i prodotti a cui essa porta.

Al contrario, la legge arriva alla fine di un iter sperimentale lungo e accurato, riconosce il lavoro compiuto e lo pone in un'ottica di lungo periodo. Forse conviene soffermarsi a guardare la capacità del legislatore trentino di attivare un profondo cambiamento del

¹⁴⁰ Si veda l'art. 2 l. p. 1/2011, Sistema integrato delle politiche familiari lettera, che alla lettera g) enuncia "promuovere la partecipazione attiva di cittadini e famiglie, singole o associate, nell'ambito dei principi di solidarietà, sussidiarietà e auto-organizzazione"

¹⁴¹ A. QUAGLIANI, (a cura di), *Valutazione delle politiche e governance nelle Regioni*, F. Angeli, Milano, 2005.

sistema delle politiche familiari, che sembra andare aldilà degli spazi aperti dal dettato legislativo.¹⁴²

4. *Il Distretto Famiglia: un modello organizzativo improntato alla sussidiarietà*

Dopo aver messo in luce il percorso compiuto dalla Provincia autonoma di Trento nel campo delle politiche familiari e aver illustrato la maturazione verso un modello sussidiario e plurale di azione, si cercherà qui di spiegare quella che è la politica, o meglio la *governance*, relativa ad un'idea piuttosto particolare: distrettualizzare le politiche familiari.

Alcuni interrogativi possono essere utili, per capire qual è il campo di interesse e di analisi che ora verrà preso in considerazione: Cos'è il Distretto Famiglia? Perché è nato? Come si sta sviluppando? Quali sono le sue attività e le sue risorse?

Il Distretto Famiglia nasce da un'idea innovativa del dirigente del Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità della Provincia di Trento, che nel già citato Libro Bianco del 2009 inserisce come obiettivo strategico “lo sviluppo del Trentino “Distretto Famiglia” al fine di accrescere, tramite una forte politica ed un forte sistema dei servizi orientati alla famiglia, l’attrattività territoriale e di sostenere lo sviluppo locale coinvolgendo su queste tematiche tutte le organizzazioni che costituiscono e rappresentano il ‘sistema provincia’”.¹⁴³

Nella legge 1/2011, il Distretto Famiglia viene definito all’art. 16, comma 1: “*La Provincia favorisce la realizzazione di un distretto per la famiglia, inteso quale circuito*

¹⁴² Provincia Autonoma di Trento, *Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1.*

¹⁴³ Intervista alla Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino.

economico e culturale, a base locale, all'interno del quale attori diversi per ambiti di attività e finalità operano con l'obiettivo di promuovere e valorizzare la famiglia e in particolare la famiglia con figli". Il distretto per la famiglia consente:

- a) alle famiglie di esercitare con consapevolezza le proprie funzioni fondamentali e di creare benessere familiare, coesione e capitale sociale;
- b) alle organizzazioni pubbliche e private di offrire servizi, anche a carattere turistico, e interventi qualitativamente aderenti alle esigenze e alle aspettative delle famiglie, residenti e ospiti, e di accrescere l'attrattività territoriale, contribuendo allo sviluppo locale;
- c) di qualificare il territorio come laboratorio strategico all'interno del quale si sperimentano e si integrano le politiche pubbliche, si confrontano e si rilanciano le culture amministrative, si innovano i modelli organizzativi, in una dimensione di incontro e confronto nell'ambito del contesto nazionale ed europeo.¹⁴⁴

Un'altra particolarità del Distretto è che si fonda su atto formale, ovvero nasce da un *accordo volontario e gratuito*: è lasciata libera scelta di partecipazione alle istituzioni e ai privati, nel senso che non sussiste un obbligo nel diventare parte del Distretto, anche se ovviamente la Provincia svolge azioni di informazione e sensibilizzazione, mettendo al centro la famiglia.

Pertanto coloro che decidono di intraprendere questo processo di distrettualizzazione delle politiche familiari, lo fanno con impegno volontario, credendo nella nuova filosofia della famiglia come risorsa della società, cercando di ri-orientare i propri servizi e interventi a favore della famiglia.¹⁴⁵

I principali obiettivi dei Distretti famiglia sono così riasumibili:

¹⁴⁴ Provincia Autonoma di Trento, *Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1.*

¹⁴⁵ Intervista alla Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino.

- l'implementazione sul territorio degli standard familiari (marchio "Family in Trentino", marchio "Esercizi amico dei bambini", "Family Audit") sugli ambiti di intervento già adottati dalla Provincia Autonoma di Trento sul tema delle famiglie per la famiglia, nonché la sperimentazione sul campo di nuovi standard familiari;
- la promozione sul territorio di una forte azione di sensibilizzazione degli operatori locali pubblici e privati, for-profit e no-profit sulle tematiche del benessere familiare;
- la messa in campo di attività in una logica "family friendly", prevedendo specifiche attività ed iniziative rivolte alle famiglie e ai bambini, garantendo agevolazioni tariffarie e servizi a misura di famiglia, curando in particolar modo la comunicazione nei confronti degli utenti del servizio e verso la popolazione ospite e residente;
- l'elaborazione di specifiche tariffe familiari particolarmente promozionali per le famiglie numerose, che tengano conto dei carichi familiari sopportati dalle famiglie stesse.¹⁴⁶

Prendendo ancora di riferimento l'art. 16 comma 2, si chiarisce che *"ai fini del comma 1 la Giunta provinciale istituisce con deliberazione, nell'ambito del processo di certificazione territoriale familiare, un registro dei soggetti pubblici e privati che aderiscono al distretto per la famiglia, distinto per tipologie di attività e ambiti d'intervento, disciplinando anche gli standard familiari, i criteri, le modalità di accesso e le condizioni per l'iscrizione e la cancellazione dal registro. Nel registro sono iscritti anche gli operatori che supportano sul territorio la realizzazione del distretto per la famiglia"*.¹⁴⁷

Il contenuto di questo secondo comma risulta di estrema rilevanza, in quanto la legge mira a definire con chiarezza e ordine, quali sono i soggetti coinvolti in questo processo di articolazione del Distretto Famiglia. E non sono soggetti solo pubblici e appartenenti

¹⁴⁶ Provincia autonoma di Trento, *Dossier politiche familiari*, Collana Trentino Famiglia, n. 4.7, 3° edizione, Trento, 2012.

¹⁴⁷ *Ibidem*

alla sfera istituzionale, ma si riconoscono “sulla carta” anche gli attori privati e il loro ruolo, ormai indispensabile a livello locale.

Questo perché il Distretto Famiglia su può definire come è “*un’organizzazione trasversale, formata da partner pubblici e privati che condividono la promozione del benessere familiare*”.¹⁴⁸

Questa condivisione di azioni e risorse tra partner pubblici e privati, che fa parte della filosofia del distretto, rimanda ancora una volta al volume di Santuari, in cui si propone il tema del *partenariato sociale*. Ecco che il *partenariato sociale* diventa espressione della miglior sintesi delle caratteristiche di garanzia del pubblico e di efficienza del privato. Partenariato la cui attuabilità è direttamente proporzionale alla costituzione *in loco*, vale a dire nelle varie comunità del territorio regionale, di rapporti virtuosi fra pubblico e privato.¹⁴⁹

Si tratta in termini più tecnici dell’implementazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione “orizzontale”, secondo il quale la competenza dell’iniziativa per risolvere i propri problemi spetta innanzitutto alla persona e alle aggregazioni via via più grandi cui essa partecipa, quali la famiglia o le associazioni di volontariato, così da favorire lo sviluppo di una cultura della responsabilità e della partecipazione dei cittadini alla costituzione del benessere familiare.¹⁵⁰ Il Distretto Famiglia risulta essere di conseguenza un esempio innovativo e sperimentale di *partenariato sociale*.

A questo riguardo particolarmente interessante è il rapporto che si viene a creare tra gli attori che aderiscono al Distretto Famiglia e la dimensione strategica della “*responsabilità sociale*” dell’organizzazione, nata per stimolare e diffondere all’interno del mondo economico comportamenti socialmente responsabili.

¹⁴⁸ Intervista alla Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino.

¹⁴⁹ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, op. cit., p.548.

¹⁵⁰ *Ibid*, p.549.

In questo scenario il Distretto Famiglia risulta strategico poiché catalizza, in forma assolutamente inedita, l'attenzione di tutti gli operatori sul territorio. Il Distretto diventa dunque, una dimensione che aggrega attori e risorse che condividono il fine comune di accrescere sul territorio il benessere familiare e che consente, tramite il rafforzamento delle relazioni, di generare altre risorse sia economiche che sociali; si parla anche di risorse economiche perché all'interno del Distretto è possibile incrociare aspettative ed attese dei soggetti, che esprimono domanda economica (le famiglie) con i soggetti che erogano servizi (istituzioni, organizzazioni *for-profit* e *non-profit*).¹⁵¹

Il Distretto Famiglia avviato sul territorio trentino, quale circuito economico e locale, può diventare dunque lo spazio all'interno del quale operatori economici, istituzioni e famiglie esprimono nuove relazioni di fiducia reciproca e di cooperazione, ovvero aspettative positive che costituiscono le condizioni strategiche per sviluppare l'economia di un territorio e per promuovere il benessere familiare inteso quale circuito economico e culturale.¹⁵² Nel processo di distrettualizzazione delle politiche familiari, si vede convergere l'azione di quattro macroattori strategici: gli interventi e le politiche della Provincia autonoma di Trento; gli interventi e le politiche del sistema delle autonomie locali; l'azione delle associazioni di famiglie e del terzo settore in generale; gli interventi, i servizi e le strategie messe in atto dagli attori economici *for-profit* e *non-profit*.

Proprio dall'azione congiunta di questi attori territoriali discende il concetto di "Distretto Famiglia", ovvero di un territorio delle opportunità e delle responsabilità, che

¹⁵¹ Provincia autonoma di Trento , *L'esperienza trentina del "Distretto per la famiglia"*, Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità, Atti del Convegno "*I territori amici della famiglia*", 2011.

¹⁵²Per approfondimenti sul tema si veda, "*Attori, scenari e prospettive di sviluppo del welfare trentino*" organizzata nell'ambito degli Stati generali del welfare trentino: quali prospettive e cambiamenti possibili?, Trento, 12 marzo 2012.

si rivolge *in primis* alle famiglie per sostenere azioni capaci di prevenire situazioni di potenziale disagio, e per promuoverne e valorizzarne l'azione stimolando nelle famiglie stesse comportamenti, ruoli e stili di vita responsabili.

Queste politiche non sono rivolte al solo obiettivo redistributivo della ricchezza, ma sono funzionali a sostenere la crescita dell'economia, riducendo il bisogno e alimentando la qualità del capitale relazionale e sociale.¹⁵³

Altra dimensione importante del Distretto è riferita alla capacità di generare capitale sociale, inteso come risorsa della collettività e di un territorio che può identificarsi con la “*qualità della vita sociale di una comunità*” (reti, norme, fiducia ...). Il capitale sociale può intendersi come lo *stock* di risorse culturali, solidali e relazionali legato alla storia e alle tradizioni del territorio. Il capitale relazionale, su cui si basa il “Distretto Famiglia”, può dunque fungere da infrastruttura strategica per l'incrocio di domanda ed offerta, e contribuire al rafforzamento del capitale relazionale esistente, creando i presupposti per generare nuove ed inedite relazioni e consentendo l'incrocio di attese, aspettative ed opportunità tra attori che non hanno mai dialogato tra loro.¹⁵⁴

Il Distretto è innovativo e fertile in quanto sostiene il benessere della famiglia riconosciuta come risorsa che unisce e dà senso alla comunità, come “*luogo*” che realizza legami ed appartenenza, come ambito privilegiato che rafforza la coesione nella società e crea capitale sociale.

¹⁵³ Provincia autonoma di Trento, *Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità*, Collana Trentino Famiglia, n. 7.1, Trento, settembre 2010.

¹⁵⁴ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*, 2012.

5. *Le innovazioni introdotte con il Distretto Famiglia*

Assumere e fare i conti con i temi della “*qualità familiare*”, come visto sopra, sta portando progressivamente soggetti molto diversi (musei, comuni, pizzerie, impianti di risalita, alberghi, associazioni sportive, cooperative sociali, ecc.) a misurarsi con elementi e dimensioni a forte connotazione simbolico-culturale, attraverso impegnativi processi di riflessione e nuove attribuzioni di senso e di funzioni.¹⁵⁵

Domande, prospettive e ruoli inerenti la propria *mission*, i valori di riferimento, il radicamento nella comunità locale, la capacità di creare rete con gli altri attori del territorio, l’essere consapevoli che la propria attività imprenditoriale può generare capitale sociale e relazionale, stanno alimentando sempre più percorsi di costruzione e condivisione di conoscenza, rispetto ad un proprio modo di essere e di fare impresa.

Per poter comprendere e apprezzare le profonde innovazioni introdotte da questa azione, si spiegherà il progetto trentino utilizzando alcune parole-chiave:

- Promozione della famiglia: la Provincia autonoma di Trento ritiene fondamentale porre al centro delle proprie politiche la famiglia, coinvolgendo tutte le risorse attivabili sul territorio provinciale per intraprendere un nuovo corso di politiche nei diversi settori d’intervento (casa, assistenza, servizi, tempo libero, lavoro, trasporti ecc.) in cui la famiglia diventa di diritto soggetto attivo e propositivo, in una logica promozionale, non più assistenziale.

- Attrattività territoriale e sviluppo economico: fare del Trentino un luogo privilegiato di valorizzazione e promozione della famiglia, un territorio accogliente e attrattivo non solo per le famiglie, ma anche per tutti i soggetti che con esse interagiscono, un territorio capace di coniugare le politiche sociali con quelle orientate allo sviluppo:

¹⁵⁵ Provincia autonoma di Trento, *Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità*, Collana Trentino Famiglia, n. 7.1, Trento, settembre 2010.

questo l'obiettivo alto che il Trentino si è dato e che si renderà visibile laddove - all'ingresso di un municipio, di una scuola o di un "servizio" della Provincia, di un museo o di un cinema, in un ristorante o in un rifugio, in un negozio, in un impianto sportivo, in un percorso escursionistico, in un servizio per l'infanzia o in un evento per le famiglie - comparirà il marchio "*Family in Trentino*".¹⁵⁶

- Volontarietà: il progetto "*Family in Trentino*" prevede il coinvolgimento volontario di tutte le organizzazioni pubbliche e private che sviluppano iniziative ed erogano servizi per la promozione della famiglia, sia residente che ospite. Chi aderisce al progetto, non solo si impegna ad offrire servizi e prodotti di qualità, ma deve rispettare i requisiti richiesti dall'apposito disciplinare per l'attribuzione del marchio, nonché prevedere nel tempo continue azioni di miglioramento che possano rispondere in maniera coerente alle specifiche esigenze delle famiglie.

- Marchio di attenzione "*Family in Trentino*" e marchio di prodotto "*Esercizio Amico dei bambini*": le organizzazioni sensibili alla famiglia sono facilmente individuate dal marchio "*Family in Trentino*", istituito dalla Provincia autonoma di Trento e depositato presso la Camera di commercio dal 2006. Il marchio individua le organizzazioni che aderiscono al progetto "*Family in Trentino*", progetto che concorre a realizzare un Trentino attento alle esigenze e alle aspettative delle famiglie. Accanto al marchio di attenzione è stato successivamente sviluppato ed integrato il marchio di prodotto "*Esercizio amico dei bambini*", concesso ai pubblici esercizi che rispettano specifici requisiti stabiliti dalla commissione preposta all'elaborazione dei disciplinari.

¹⁵⁶ *Family in Trentino* è un marchio di attenzione promosso dalla Provincia Autonoma di Trento che viene rilasciato gratuitamente a tutti gli operatori, pubblici e privati, che nella loro attività si impegnano a rispettare specifici criteri per soddisfare le esigenze della famiglia, sia residente che ospite. Chi aderisce al progetto si impegna ad offrire servizi, prodotti di qualità e significative politiche attive di attenzione alla dimensione "famiglia", inoltre deve rispettare i requisiti richiesti dallo specifico disciplinare per l'attribuzione del marchio

- Marchio di processo *Family audit*: nell'ambito del Distretto Famiglia un posto di primo piano viene dato alle politiche di conciliazione famiglia-lavoro, in particolare allo standard Family Audit, che consente di migliorare le modalità con cui un'organizzazione attua politiche di gestione del personale orientate alla famiglia. E' un processo di valutazione sistematica, documentata ed obiettiva delle politiche di gestione del personale che permette alle organizzazioni di ogni dimensione e tipologia, di individuare, attuare e valutare iniziative e azioni concrete di conciliazione famiglia e lavoro a favore dei propri dipendenti.
- Operatori economici: tutti gli operatori economici che agiscono nei diversi settori (esercizi ricettivi, ristoranti, esercizi commerciali, impianti sportivi, ...) sono chiamati ad individuare strategie comuni per migliorare i servizi offerti rispetto alle esigenze espresse dalla famiglia.
- Amministrazioni comunali: in questo percorso sono coinvolte anche le amministrazioni comunali, che per poter ottenere il marchio, devono aver attuato iniziative specifiche a sostegno delle famiglie, quali ad esempio l'individuazione di politiche tariffarie, l'adeguamento del territorio, la realizzazione di percorsi protetti casa-scuola, l'attivazione di momenti formativi sui temi della genitorialità, ecc.
- Commissione provinciale: un'apposita commissione, formalmente nominata dall'organo di governo presiede tutto il processo. Essa è composta da rappresentanti dell'amministrazione provinciale, del Forum Trentino delle Associazioni familiari, del Consorzio dei Comuni, delle associazioni economiche interessate, del mondo della comunicazione e del *marketing* turistico. È inoltre presente, in qualità di osservatore, un ente di certificazione. La commissione ha il compito di redigere i criteri di assegnazione e gestione del marchio e di individuare i requisiti obbligatori e facoltativi per l'assegnazione del marchio, i cosiddetti "disciplinari".

- Monitoraggio e verifiche: un progetto, per essere credibile, deve prevedere anche la possibilità di essere continuamente verificato. Sono così previsti tre livelli di verifica: da parte della commissione provinciale che gestisce il marchio stesso, da parte delle famiglie, che sono invitate in ogni organizzazione “*amica della famiglia*” a dare la propria valutazione sul servizio offerto, compilando le specifiche cartoline dell’ “*operazione ascolto*” e fornendo suggerimenti e/o rilievi; infine da parte di un ente di certificazione che verificherà tutto il sistema di attribuzione del marchio.
- Associazionismo familiare: nell’ambito del progetto un ruolo rilevante viene svolto dall’associazionismo familiare. Il Forum Trentino delle Associazioni Familiari collabora alla definizione dei disciplinari, informa costantemente le associazioni familiari sui nominativi di coloro che hanno ottenuto il marchio ed effettua il monitoraggio continuo sui servizi resi dagli stessi.
- Kit-Family: il *Kit*, pensato come “cassetta degli attrezzi” per informare gli utenti che il servizio offerto è a misura di famiglia, viene consegnato alle organizzazioni che aderiscono al marchio *Family in Trentino* contestualmente all’attestato di assegnazione del marchio. Il *Kit* è composto da un manuale d’uso per il marchio; una vetrofania adesiva bifacciale per esterni; un *set* di cartoline per l’ “*operazione ascolto*”; la documentazione del progetto “*Amici della famiglia*” e un espositore per i *dépliant* del progetto “*Family in Trentino*”.
- Sportello Famiglia: lo Sportello si rivolge alle famiglie, alle organizzazioni che operano per le famiglie, agli enti pubblici e privati come luogo d’incontro e di condivisione di esperienze, linguaggi, problematiche, progetti. E’ gestito dal Forum Trentino delle Associazioni familiari in collaborazione con il Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità della Provincia. Lo Sportello cura l’informazione continua sul progetto e sui soggetti certificati attraverso il

sito dedicato www.familyintrentino.it nel quale, tra l'altro, chiunque può segnalare le iniziative meritevoli di ottenere il marchio.

- Family Club: il “*Family Club*” è nato per riunire tra loro alcuni dei soggetti aderenti al marchio “*Family in Trentino*”, per creare una rete di promozione delle organizzazioni che hanno una particolare attenzione alla famiglia quale soggetto attivo della società. Le famiglie o i singoli che utilizzeranno i servizi offerti dai soggetti marchiati aderenti al “*Family Club*” potranno ricevere un timbro sull'apposita tesserina di raccolta punti.

-Informazioni: la Provincia dà ampia e continua divulgazione dei nominativi delle organizzazioni che hanno ottenuto il marchio tramite il portale dedicato (www.trentinofamiglia.it), lo Sportello famiglia, la stampa istituzionale e gli altri mezzi di comunicazione.

Tutte queste parole-chiave sono contraddistinte da una sorta di *innovazione*, rispetto ai tradizionali aspetti che segnano le politiche sociali del welfare state ormai in crisi.

Il concetto di innovazione non deve essere dato per scontato, perché non significa in questo lavoro di tesi, la creazione di qualcosa di nuovo, la produzione di nuovi servizi o interventi, ma implica la capacità di cogliere il cambiamento ed interagire con esso, utilizzando in modo efficiente le conoscenze che vengono messe a disposizione nei vari ambienti. Come osserva E. Reiss, il termine *innovazione* viene spesso confuso e sovrapposto a quello di *invenzione*, mentre i due concetti contengono significati molto diversi: l'invenzione è legata all'idea, l'innovazione alle pratiche.¹⁵⁷ Se l'invenzione trasforma un'idea in realtà, l'innovazione implica la capacità di cogliere il cambiamento ed interagire con esso. Ed è proprio questo l'obiettivo prioritario del Distretto Famiglia: ri-partire dal territorio, dai cittadini e da tutti gli attori sociali (pubblici e privati) per cercare di rispondere al cambiamento dei bisogni sociali sempre più complessi e

¹⁵⁷ E. REISS, *Invenzione, innovazione e architettura dell'informazione: Come le comunità promuovono il progresso*, Italian IA Summit, Trento, 16 novembre 2007.

dinamici delle famiglie, in un quadro in cui le risorse economiche sono sempre più scarse. “Aver inventato una cosa nuova come i Distretti, attraverso un processo di messa in comune di cose che ci sono già (cioè trovare le risorse nascoste), sembra proprio possa esser definita una “combinazione inedita di fattori già noti”.¹⁵⁸

L’innovazione può essere così definita come *conduzione del cambiamento, utilizzando al meglio le conoscenze*.¹⁵⁹ E’ da qui che conviene partire quando ci si interroga sul grado o la capacità di un’organizzazione di innovare. Essa innova quando, grazie ai prodotti o ai servizi, riesce a risolvere con nuove soluzioni i problemi degli utenti o a migliorarne la qualità della vita, perché lavorare meglio significa vivere meglio.

Più specificatamente nell’ambito del Terzo settore, innovazione significa saper leggere la domanda del pubblico, il continuo cambiamento dei bisogni, le criticità, ed offrire una risposta ad esse.

Se un’organizzazione vuole essere innovativa non può considerare l’innovazione come un obiettivo, bensì come un *modello di lavoro* che compenetra l’essenza e l’idea stessa di impresa, in modo naturale. Innovare non è inventare l’inedito a tutti i costi, ma è un modo di pensare ed agire, che si esprime ad ogni azione; è dunque un processo che riguarda la gestione delle conoscenze (*knowledge management*), l’identificazione delle opportunità e il saper fare (*know-how*).¹⁶⁰

¹⁵⁸ Queste sono le parole di Luciano Malfer, Dirigente generale dell’Agenzia provinciale per la famiglia, la natalità e le politiche, che così ha presentato il Distretto Famiglia al Festival della Famiglia, Riva del Garda, 25-27 ottobre 2012.

¹⁵⁹ E. REISS, *Invenzione, innovazione e architettura dell’informazione*, op. cit.

¹⁶⁰ M. JO HATCH, con la collaborazione di A. Cunliffe, *Teoria dell’organizzazione: tre prospettive: moderna, simbolica, postmoderna*, Il Mulino, Bologna, 2009.

6. *Linee guida dal primo Festival della Famiglia*

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il Dipartimento per le politiche della famiglia, e la Provincia autonoma di Trento collaborano da tempo, con sistemi e strumenti complementari, alla promozione di politiche familiari intersettoriali finalizzate al sostegno e alla promozione dell'istituto familiare. In particolare, mentre da un lato il Piano nazionale per la famiglia rappresenta, a livello centrale, lo strumento principale di programmazione degli interventi di politica familiare, costituendo il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi, il Distretto Famiglia, sede di sperimentazione di laboratori per l'applicazione di percorsi innovativi, realizza, al livello locale, il modello ispiratore delle azioni e degli interventi adottati dalla Provincia autonoma di Trento.¹⁶¹

In tale contesto, e nell'attuale momento socio-economico, la prima edizione del Festival della Famiglia fornisce un'opportunità di rilievo per l'individuazione di ulteriori strategie e percorsi a sostegno delle politiche familiari, non trascurando le dinamiche e le interazioni territoriali.¹⁶² Aver partecipato al Festival, momento di formazione notevole per la materia affrontata poi in questa tesi, si è rilevato un appuntamento che, coinvolgendo una pluralità di forme istituzioni, privato sociale, cittadini, ha rappresentato un'occasione privilegiata di confronto sulle tematiche familiari.

Il ministro per la Cooperazione internazionale, integrazione e politiche per la famiglia Andrea Riccardi, così lo ha definito: *“Un Festival, ma più di un Festival. E' stata un'occasione e un luogo di riflessione e di approfondimento, da cui tornare con una più chiara coscienza della centralità della famiglia nella nostra società. E' emerso inoltre molto forte il bisogno che abbiamo della sua capacità di fare rete, di fare comunità”*.¹⁶³

¹⁶¹ Cfr. www.festivalfamiglia.it

¹⁶² Festival della Famiglia *“Se cresce la famiglia cresce la società”*, Riva del Garda, 25-27 ottobre 2012.

¹⁶³ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*.

Il Festival ha visto la sua collocazione all'interno di un quadro, ormai palese, di crisi economica: infatti vari relatori ed esponenti nazionali presenti all'evento, hanno dichiarato quanto sia ormai una necessità concentrarsi sulla famiglia, non più percepita come mero ammortizzatore sociale, ma come reale soggetto attivo nella nostra società.

Gli esperti parlano anche di un'altra crisi: c'è un'altra crisi, sociologica, antropologica. E' la crisi del tessuto sociale del Paese, una trama che si è consumata, talvolta lacerata, negli ultimi decenni: si rimanda per questo alle reti, a quelle reti che avevano fatto tanta parte della nostra storia si sono dissolte, o ritratte. Ancora il ministro Riccardi dichiara: *“penso anche alla rete di più “lunga durata” della società italiana, la famiglia appunto. Ora, in questo quadro in cui le istanze collettive, solidali, sembrano appannarsi, o scomparire, ci si ritrova in una condizione “spaesata”, infragilita. Da soli siamo tutti più deboli.”*¹⁶⁴

Da questa presentazione, emerge l'immenso valore dell'orizzonte familiare. Un valore che va ben oltre la dimensione soggettiva, individuale, pur importantissima. Un valore a tutto tondo, che finisce per beneficiare e rinsaldare l'intera costruzione sociale. Il valore familiare diventa in questo senso il *filo rosso* a cui riferirsi e da promuovere nella nuova cultura delle politiche sociali, per prospettare strategie e strumenti di azione, nonché possibili interventi a supporto di quella che resta la cellula fondamentale dell'articolazione del Paese.

Perciò l'apertura del Festival ha avuto come slogan di riferimento *“La famiglia come risorsa per la crisi economica. Se cresce la famiglia, cresce la società”*. La famiglia può essere protagonista del proprio benessere, ma anche della crescita e dello sviluppo del contesto sociale ed economico generale. Da questa filosofia di fondo, innovativa nel

¹⁶⁴ *Ibidem*

quadro di welfare attuale e innovativa anche in termini di definizione della stessa famiglia, i vari relatori hanno presentato i loro singoli contributi.

Chiara Valentini, inviata speciale di “Panorama” e poi de “L’Espresso”, evidenzia, durante la sua partecipazione al Festival, come la famiglia oggi è un’istituzione molto citata in Italia. La giornalista ha messo in rilievo, come il nostro Paese non sia riuscito in questi anni, a “stare al passo” con i cambiamenti economici-sociali in cui anche la famiglia si trova coinvolta.¹⁶⁵

L’Italia si trova ora di conseguenza in una situazione di difficoltà e *empasse* istituzionale, in cui l’unica certezza è che il campo sociale è in ristrutturazione: l’unica scelta coerente risulta quindi essere “adattarsi” e “attrezzarsi” al cambiamento, fornendo risposte adatte ai nuovi bisogni sociali.

In accordo con questa impostazione, si trova anche Donati, il quale sostiene come la famiglia non possa crescere, se non si cambia il sistema sociale e fiscale. Tale sistema attualmente in vigore penalizza anziché accrescere la famiglia, per una sorta di paradosso interno: da un parte ci sono i governi, che vogliono sostenere la famiglia e rivalorizzarla per le sue molteplici funzioni sociali; dall’altra contemporaneamente c’è un sistema sociale ostacolante, perché ha come riferimento l’individuo come singolo, e non la famiglia. Donati articola in modo chiaro, come la famiglia debba ancora trovare la sua soggettività.¹⁶⁶

Per sciogliere questa contraddizione, suggerisce l’autore, bisogna agire a due livelli: a livello macro (ossia a livello centrale) e a livello meso (ovvero a livello locale) delle politiche familiari.

¹⁶⁵ C. VALENTINI, *L’Italia che cambia: sviluppo, inclusione, crescita*, Evento di Inaugurazione della Prima Festa Nazionale de l’Unità tematica sui diritti civili (dal 25 luglio al 5 agosto 2007), www.radioradicale.it

¹⁶⁶ P. DONATI, (a cura di), *La famiglia in Italia*, op. cit.

Inoltre, c'è un altro aspetto su cui si deve far leva per dar vita a politiche familiari efficaci e orientate al benessere. Se si esaminano gli indicatori di riferimento e di valutazione nel campo delle politiche sociali, i termini che si trovano sono *bilancio*, *spread*, *pil*, ecc... ovvero tutti indicatori economici.

Ma se l'obiettivo del governo centrale e locale è quello di ri-orientare le politiche familiari, in termini di risorsa, di rete e capitale sociale, sono anche questi gli indicatori da introdurre per verificare l'efficienza di una politica rivolta al nucleo familiare. Donati suggerisce perciò di introdurre a fianco degli storici indicatori economici, anche quelli sociali, mai presi in considerazione, quali appunto il *benessere familiare*, il *capitale sociale*, la *rete*.¹⁶⁷

Operare in questa via non è sicuramente semplice e i risultati non saranno di immediata realizzazione. Sembra, però, che il primo *step* di questo processo sia intervenire a livello culturale, a livello della cultura amministrativa. Le culture amministrative si basano sulla standardizzazione e sulla rigidità delle politiche: la sfida che si pone ai nostri giorni è intraprendere un percorso di "familiarizzazione" delle politiche, che vada oltre la visione negativa e di crisi della famiglia, per iniziare a concepirla come risorsa di generazione della socialità.¹⁶⁸

Prende così forma quello che, per semplicità, viene indicato come il passaggio dal primato del *government* a un modello di *governance* "a rete".¹⁶⁹ Insomma un nuovo modello di governo detto della "*governance*", attraverso la quale si sono resi tangibili i

¹⁶⁷ Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*.

¹⁶⁸ P.DONATI, R. PRANDINI, (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, Franco Angeli, Milano, 2006.

¹⁶⁹ Il concetto di *governance* si oppone a quello di *government* intesa come pianificazione di tipo prescrittivo (calata dall'altro) a carattere razionale formale, laddove cioè le soluzioni adottate sono logicamente consequenziali a problemi universalmente rilevati. Nella *governance* invece i bisogni vengono letti come localmente situati (e pertanto non generalizzabili a qualsiasi contesto) e le soluzioni generate sono specifiche e rispondenti alle problematiche locali, hanno cioè un carattere di razionalità sostanziale in quanto create ad hoc per uno specifico contesto territoriale.

nuovi orientamenti di *policy*, in quanto tale passaggio è risultato sintomatico di una generale crisi di governabilità dei sistemi.¹⁷⁰

Il territorio viene ad acquistare, in quest'ottica, non solo una dimensione politica con nuove competenze, ma si articola come “un noi”, composto da relazioni, avente senso di responsabilità.

Le culture amministrative di vecchio stampo, devono riconoscere e lasciare al territorio la libertà di amministrarsi e auto-organizzarsi: e gli strumenti che sembrano idonei per far questo, secondo gli esperti del Festival, sono individuati nella rendicontazione comune e peerview.

Si può rintracciare anche a livello europeo quanto, tale modello risulti fondante il processo di costruzione della coesione sociale: la profonda trasformazione della cultura amministrativa è sottolineata dal passaggio da una forma delle politiche pubbliche centrata sull'autorità centrale a “*forme di governo basate sulla creazione di reti interorganizzative*”.¹⁷¹ La partecipazione delle comunità locali e la sussidiarietà tra i diversi livelli di governo dei territori implicano la creazione di sistemi complessi di interazione (verticale ed orizzontale) da cui scaturisce l'esigenza di elaborare ed implementare approcci, strumenti e modelli organizzativi integrati e “trasversali”. Diversi sono gli strumenti, a livello europeo e nazionale, previsti per favorire un grado sempre crescente di partecipazione della collettività, partenariato tra soggetti pubblici e privati, sussidiarietà tra i diversi livelli di governo nella programmazione e progettazione degli interventi territoriali. A tali fini, nel prossimo e ultimo capitolo, verrà presentato un esempio di modello innovativo che si basa su questi strumenti,

¹⁷⁰ L. FAZZI, A. SCAGLIA, *Il governo della città nella trasformazione del welfare*, Franco Angeli, Milano 2001.

¹⁷¹ R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, Rivista Italiana di Scienza Politica, n.1-1999, p 3-21.

ovvero il Distretto Famiglia Valsugana e Tesino, basato sul principio di sussidiarietà e sulla partecipazione tra soggetti pubblici e privati.

V. CAPITOLO
STUDIO DI CASO: IL “DISTRETTO FAMIGLIA”
VALSUGANA E TESINO

"Cominciare da se stessi:
ecco l'unica cosa che conta"
- Martin Buber -

1. Situare il modello: le caratteristiche della Bassa Valsugana e Tesino

In questo capitolo si intende presentare uno studio di caso, esempio di sperimentazione di politiche familiari innovative: il Distretto Famiglia Valsugana e Tesino. Prima di accingersi nel descrivere il processo di distrettualizzazione di tali politiche però, risulta fondamentale delineare il territorio e le caratteristiche tipiche di questa valle che si è presa come riferimento nello studio. Questo motivato dal fatto che la pianificazione sociale, e in questo caso particolare la pianificazione del *distretto*, dipende e varia a seconda del contesto in cui viene svolta, in base alla cultura di riferimento, agli attori che interagiscono, alle normative locali.¹⁷²

Ritorna utile qui menzionare uno dei punti del decalogo di spunti metodologici, per impostare un disegno di pianificazione sociale (con indicazioni riprese da R. Girtler e sottoposte alla prova di alcune attività di pianificazione) che ripete “*prima di procedere alla costruzione di un qualsiasi piano è necessario interrogarsi e studiare le condizioni sociali e culturali e la storia del territorio e delle comunità che vi risiedono. Molti problemi sociali sono intimamente connessi con queste dimensioni e anche i processi di*

¹⁷² G. BERTIN, L. FAZZI, *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2010.

*costruzione del piano devono relazionarsi con queste variabili. Dubitate sempre di chi propone soluzioni di pianificazione standardizzate”.*¹⁷³

Il territorio

La Comunità Valsugana e Tesino si estende su un territorio di circa 578,88 kmq (il 9,3% della superficie provinciale) e confina a nord con la Comunità territoriale della Val di Fiemme, ad est con la Comunità di Primiero e con la Provincia di Belluno, a sud con la Provincia di Vicenza e ad ovest con la Comunità Alta Valsugana e Bersntol.



La Valsugana è una valle del Trentino centro-orientale, poco a nord del confine con la Provincia di Vicenza. La geografia della vallata è dominata dal fluire del fiume Brenta, che prosegue poi in direzione di Bassano del Grappa. Appena superato il confine veneto la valle perde la denominazione di *Valsugana*, e diventa *Canale di Brenta*.

L'Altopiano del Tesino, conosciuto anche come Conca del Tesino, o semplicemente Tesino, è un altopiano al confine con la provincia di Belluno. Secondo la Suddivisione Orografica Internazionale delle Alpi il Tesino fa parte della Sezione alpina delle

¹⁷³ L. FAZZI, *Slide fornite durante il corso Teorie e metodi della pianificazione sociale*, Corso di Laurea in Metodologia e Organizzazione del Servizio Sociale, Facoltà di Sociologia, Trento, anno 2010-2011.

Dolomiti, nelle Alpi Sud-orientali, si sviluppa nell'area meridionale delle Dolomiti, circondato dalla catena del Lagorai. Il versante nord che racchiude l'altopiano fa parte del Massiccio di Cima d'Asta: l'omonima montagna è raggiungibile da Pieve Tesino tramite la Val Malene. Da questi monti nasce il torrente Grigno, che scorrendo tra i Comuni della conca, ha creato una profonda valle fino a Grigno, dove il torrente sfocia nel fiume Brenta. Il lato sud della conca è delimitato dalle ultime montagne della sezione dolomitica, il Monte Mezza e il Monte Lefre: essi separano l'altopiano dalla valle sottostante, la Valsugana. Il lato orientale, invece, presenta massicci che separano il Tesino dalla provincia di Belluno e dalla Valle del Vanoi. Lungo questo fronte vi è il Celado, una vallata periferica. La Comunità è costituita dall'aggregazione di 21 Comuni; Bieno, Borgo Valsugana, Carzano, Castelnuovo, Castello Tesino, Cinte Tesino, Grigno, Ivano Fracena, Novaledo, Ospedaletto, Pieve Tesino, Roncegno Terme, Ronchi Valsugana, Samone, Scurelle, Spera, Strigno, Telve, Telve di Sopra, Torcegno e Villa Agnedo. I Comuni non sono particolarmente frazionati sul territorio, ad eccezione dei Comuni di Grigno, Villa Agnedo, Borgo Valsugana, Roncegno Terme e Castello Tesino.¹⁷⁴

L'intera area è caratterizzata da un ambiente alpino ed è attraversata da due linee di Comunicazione, la strada statale della Valsugana n. 47 e la linea ferroviaria della Valsugana, che collega il Trentino orientale con la parte Nord-Est del Paese.

¹⁷⁴ Dati contenuti nel *Piano sociale della Comunità Valsugana e Tesino 2011-2013*, Approvato dall'Assemblea della Comunità Valsugana e Tesino con provvedimento n. 19 di data 29/03/2012.

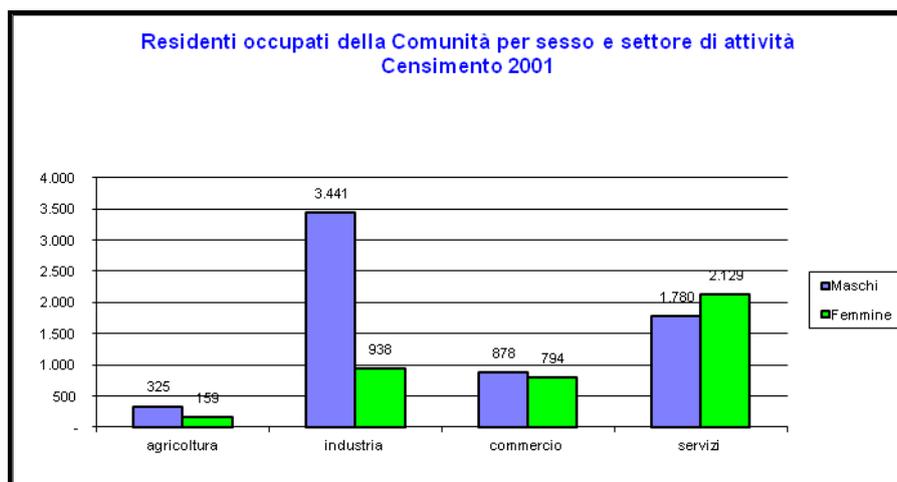
Struttura economica e mercato del lavoro

L'economia della Comunità Valsugana e Tesino è di tipo misto, caratterizzata dalla presenza relativamente omogenea di aziende agricole ed artigiane, anche se queste ultime, in passato particolarmente fiorenti, hanno certamente risentito di una certa deindustrializzazione. L'industria continua comunque a mantenere un posto di rilievo nell'economia locale, specialmente per quel che riguarda il settore delle costruzioni, ed insieme alle imprese di servizi continuano a rappresentare uno dei bacini occupazionali principali. In base ai dati del Censimento 2001, indicati nel grafico seguente, l'industria ha assorbito la forza lavoro di ben il 41,93% dei lavoratori residenti, mentre 37,43% era occupato nel settore dei servizi.

L'agricoltura riesce a conservare una percentuale del 4,63% dei lavoratori residenti, anche se è noto, come in questo settore sia frequente il ricorso a manodopera stagionale e di provenienza prevalentemente straniera. Il settore commerciale si attesta invece su una percentuale del 16,1%. Indubbiamente la crescente terzialisazione dell'economia di valle (aumento delle attività dei trasporti e delle attività connesse, banche, assicurazioni, ...) va a scapito delle attività più tradizionali. Come per il passato, quello del turismo risulta essere un settore legato alla stagionalità, fino ad ora caratterizzato prevalentemente dal turismo estivo; il commercio denota un'esigua presenza di esercizi commerciali all'ingrosso ed in questi ultimi anni ha visto la tendenza alla chiusura di negozi di ridotte dimensioni a favore dell'apertura di centri maggiori.¹⁷⁵

¹⁷⁵ *Ibidem*

Grafico 1: Residenti occupati per sesso e settore di attività



I dati del Censimento 2001 risultano indubbiamente superati e pertanto di seguito si riportano i dati del Servizio Statistica relativi alle imprese nel territorio della Comunità (anno 2009) e i loro addetti, tuttavia tale dato non è sovrapponibile ai residenti occupati, poiché le imprese del territorio potrebbero avere addetti provenienti da territori diversi da quello della Comunità. Tuttavia appare significativo come il maggior numero di imprese si registri nel settore dei Servizi e a seguire Costruzioni e Commercio, ma il maggior numero di addetti si registra nel settore industriale. Il totale degli addetti delle imprese e dunque il totale dei posti di lavoro attivi nel 2009 nelle imprese era di 6.773, capace potenzialmente di occupare il 40% circa della popolazione adulta del territorio.

Le famiglie¹⁷⁶

La tabella sottostante fornisce un quadro d'insieme rispetto al numero di famiglie e di convivenze che caratterizzano il territorio della Comunità Valsugana e Tesino. I Comuni dell'altopiano del Tesino risultano avere i numeri medi di componenti delle

¹⁷⁶ I dati citati sono stati forniti dal Servizio Statistica della Provincia Autonoma di Trento.

famiglie più bassi. Carzano risulta essere il Comune con le famiglie *mediamente* più numerose.

Tab. 1 –Quadro riassuntivo sul numero di famiglie, convivenze e componenti rispetto alla popolazione totale dei Comuni della Comunità Valsugana e Tesino. Al 01/01/2011

Comuni «Comunità Valsugana e Tesino»	Famiglie	Componenti delle famiglie	Componenti per famiglia	Convivenze (con iscrizione al registro)	Componenti delle convivenze
Bieno	214	447	2,09	-	-
Borgo Valsugana	2.868	6.812	2,38	6	30
Carzano	162	521	3,22	-	-
Castello Tesino	751	1.339	1,78	2	6
Castelnuovo	414	1.022	2,47	-	-
Cinte Tesino	230	389	1,69	-	-
Grigno	994	2.279	2,29	1	20
Ivano-Fracena	124	339	2,73	-	-
Novaledo	416	1.040	2,50	-	-
Ospedaletto	326	809	2,48	-	-
Pieve Tesino	349	674	1,93	1	5
Roncegno Terme	1.192	2.806	2,35	1	12
Ronchi Valsugana	182	424	2,33	-	-
Samone	229	547	2,39	-	-
Scurelle	565	1.403	2,48	-	-
Spera	247	609	2,47	-	-
Strigno	606	1.403	2,32	1	29
Telve	783	1.904	2,43	1	99
Telve di Sopra	259	625	2,41	-	-
Torcegno	282	709	2,51	-	-
Villa Agnedo	390	1.010	2,59	1	2
Totale	11.583	27.111	2,34	14	203

La tabella successiva riporta invece, l'evoluzione storica del numero di famiglie e del numero medio di componenti per l'intera Comunità. Nel periodo considerato, a fronte di un incremento del numero di famiglie, si registra un corrispondente decremento del numero medio di componenti.

Tab. 2 – Evoluzione storica del numero di famiglie e del numero medio di componenti per la Comunità Valsugana e Tesino 1990 – 2009

Anni	n. famiglie	n. medio componenti per famiglie
1990	9380	2,52
1995	9978	2,45
2000	10396	2,42
2005	10923	2,38
2009	11451	2,35
2010	11583	2,34

Al 31/12/2010 le famiglie presenti sul territorio della Comunità erano 11.583, con 27.111 componenti, dimostrando anche per l'anno considerato un *trend* in costante crescita rispetto agli anni precedenti (11197 il numero delle famiglie relativo al 2008).

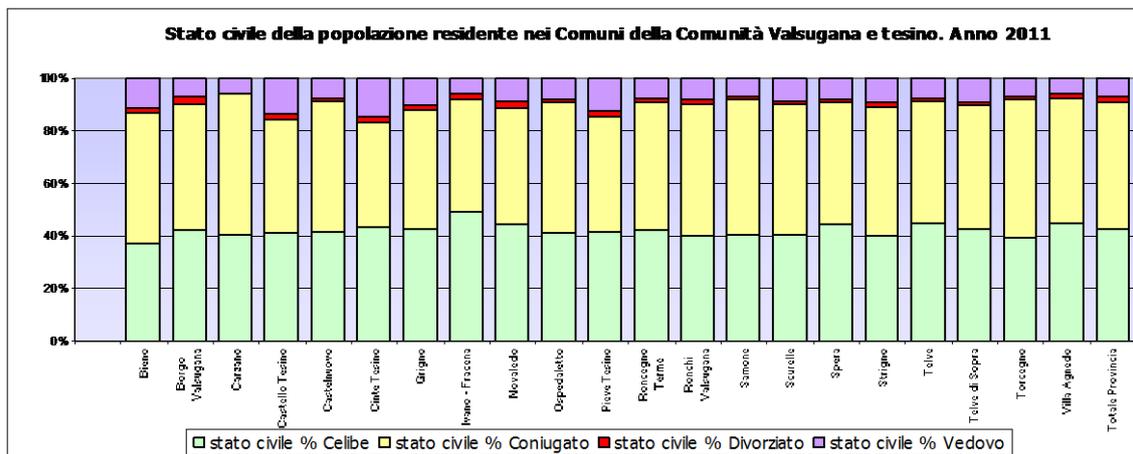
Le famiglie più numerose si concentrano a Borgo Valsugana, Roncegno Terme, Grigno e Telve.

Il maggior numero di convivenze si registra nei Comuni di Borgo Valsugana, mentre la convivenza più numerosa si ha a Telve (riferita ad una congregazione di religiose).

Di seguito si riporta un grafico che riassume lo stato civile della popolazione nei territori comunali: come si può notare la maggior presenza di persone divorziate in rapporto alla popolazione si registra nei Comuni di Borgo Valsugana, Cinte Tesino, Noaledo e Pieve Tesino (dati comunque in linea con la tendenza provinciale) mentre la percentuale di vedovi è maggiore nei Comuni dell'altopiano del Tesino.

Nei Comuni di Carzano, Samone e Torcegno più della metà della popolazione risulta coniugata, mentre Ivano Fracena registra circa il 50 % di celibi tra la popolazione complessiva.

Grafico 2: Stato civile della popolazione residente nei Comuni della Comunità Valsugana e Tesino – Anno 2011 ¹⁷⁷



Approfondendo la tematica delle famiglie, si riportano di seguito alcuni dati forniti dalle Amministrazioni comunali che indagano la composizione dei nuclei familiari con l'obiettivo di comprenderne meglio le esigenze.

Tab. 3 – Dettaglio composizione dei nuclei familiari residenti nei Comuni del territorio- Al 01.01.2011 ¹⁷⁸

Comuni	N. famiglie composte di soli anziani (>65 anni)	% su tot famiglie	N. famiglie composte da un solo componente adulto (18-64 anni)	% su tot famiglie	N. famiglie composte da un solo componente anziano (<65 anni)	N. famiglie con meno di 3 figli minori	N. famiglie con 3 o più figli minori	Tot famiglie con figli minori	% su tot famiglie	N. famiglie monogenitoriali (composte da un solo genitore)
Bieno	70	32,7	52	24,3	34	38	1	39	18,2	4

¹⁷⁷ Dati pubblicati su <http://www.Comuni-italiani.it/>.

¹⁷⁸ Elaborazione propria del Piano Sociale della Comunità Valsugana e Tesino, di dati forniti dalle Amministrazioni Comunali.

Borgo Valsugana	616	21,5	502	17,5	418	703	67	770	26,8	85
Carzano	47	29,0	55	34,0	27	46	6	52	32,1	13
Castello Tesino	211	28,1	440	58,6	197	41	9	50	6,7	6
Castelnuovo	118	28,1	131	31,6	66	99	16	115	27,8	4
Cinte Tesino	90	39,1	60	26,1	78	26	2	28	12,2	5
Grigno	291	29,3	364	36,6	198	208	20	228	22,9	129
Ivano - Fracena	21	16,9	53	42,7	19	31	7	38	30,6	28
Novaledo	Dato non pervenuto									
Ospedaletto	89	27,3	49	15,0	53	89	102	191	58,6	53
Pieve Tesino	92	26,4	171	49,0	91	38	7	45	12,9	12
Roncegno Terme	431	36,2	211	17,7	212	297	35	332	27,9	dato non disponibile
Ronchi Valsugana	34	18,7	60	33,0	30	42	3	45	24,7	0
Samone	61	26,6	43	18,8	40	55	3	58	25,3	7
Scurelle	161	28,5	71	12,6	94	129	14	143	25,3	9
Spera	68	27,5	73	29,6	44	62	12	74	30,0	9
Strigno	151	24,9	101	16,7	105	144	10	154	25,4	26
Telve	148	18,9	262	33,5	108	195	17	212	27,1	53
Telve di Sopra	52	20,1	39	15,1	48	49	10	59	22,8	5
Torcegno	Dato non pervenuto									
Villa Agnedo	82	21,0	64	16,4	59	123	14	137	35,1	9

I dati sopra esposti evidenziano una grande eterogeneità del territorio rispetto alla composizione dei nuclei familiari residenti.

Nell'altopiano del Tesino i nuclei familiari con figli minori, in termini percentuali rispetto al totale delle famiglie, risultano ampiamente al di sotto della media registrata complessivamente nella Comunità (circa 25%) e allo stesso tempo si evidenzia un'importante presenza di nuclei composti di soli adulti su Castello Tesino e Pieve

Tesino e di nuclei composti di soli anziani su Cinte Tesino e in forma più attenuata anche su Bieno.

Una forte presenza di nuclei di soli anziani si registra anche su Roncegno Terme, mentre Telve, Ronchi Valsugana, Ivano Fracena, Grigno e Carzano registrano molti nuclei familiari composti di soli adulti.

Le famiglie con minori invece, rappresentano il 58% dei nuclei familiari a Ospedaletto, ben oltre il doppio del dato medio della Comunità. Buona la presenza di famiglie con minori anche nei Comuni di Carzano, Ivano Fracena, Spera e Villa Agnedo. Ospedaletto registra inoltre un altissimo numero di nuclei famigliari con 3 o più minori, addirittura superiore a quello relativo ai nuclei con meno di tre figli minori. Questo dato risulta in totale controtendenza rispetto a quanto rilevato nel resto del territorio.

Si evidenzia infine, che nel Comune di Grigno sono stati registrati 129 nuclei monogenitoriali, che rappresentano oltre il 50 % dei nuclei familiari complessivi di quel territorio.

2. *I dati del Piano Sociale: obiettivi e priorità d'azione nell'area famiglia*

La riforma istituzionale attivata dalla Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 “*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*” ha portato dall'1 gennaio 2011 al passaggio da un regime di delega delle funzioni socio-assistenziali dalla Provincia al Comprensorio, ad una vera e propria attribuzione di competenza in materia socio-assistenziale alle neonate Comunità di Valle. La Comunità di Valle è un ente pubblico locale a struttura associativa, costituito obbligatoriamente dai Comuni per l'esercizio in forma associata delle competenze trasferite dalla Provincia e per l'esercizio di funzioni,

compiti, attività e servizi trasferiti dagli stessi Comuni o direttamente assegnate dalla legge secondo i principio di residualità e principio della gradualità del trasferimento.¹⁷⁹

Il principio ispiratore della riforma, che allo stesso tempo ne rappresenta anche l'obiettivo, è la valorizzazione delle autonomie locali, attraverso la limitazione del centralismo provinciale secondo un principio sussidiarietà, eguaglianza dei cittadini e responsabilizzazione del livello locale di governo.¹⁸⁰ Proprio seguendo questa filosofia, la Comunità Valsugana e Tesino si è impegnata fortemente per attivare un processo di redistribuzione delle funzioni e delle competenze che valorizzi la capacità di autogoverno dei territori, stimolando il protagonismo e la partecipazione attiva dei cittadini, chiamati in prima persona a progettare e a collaborare.¹⁸¹

Dunque la Comunità in questo periodo storico si trova ad esercitare tale autonomia, che comporta l'onere di pianificare e programmare i servizi e le attività da offrire al territorio a supporto della popolazione, perché possa disporre di strumenti in grado affrontare le nuove problematiche generate dal mutamento sociale.

E' nato così, cercando di perseguire questo grande obiettivo, il percorso di costruzione del *Piano Sociale* della Comunità che vuole essere, non un semplice documento tecnico di programmazione, ma uno strumento conosciuto e condiviso capace di fornire una fotografia il più possibile completa delle caratteristiche e peculiarità del territorio, dei suoi bisogni e delle azioni che si vogliono implementare, per far fronte nel miglior modo possibile alle necessità che non trovano adeguata o sufficiente risposta nella rete dei servizi esistente.¹⁸²

¹⁷⁹ Cfr. Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 “*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino.*”

¹⁸⁰ Si può intravedere una sorta di parallelismo tra la l.p. 3/2006, l.p. 1/2011 e l.328/00 nel riferirsi ed enunciare l'importanza del principio di sussidiarietà.

¹⁸¹ Rif. *Piano Sociale 2011-2012* redatto dalla Comunità Valsugana e Tesino, Approvato dall'Assemblea della Comunità Valsugana e Tesino con provvedimento n. 19 di data 29/03/2012, A cura del Responsabile del Settore Socio-Assistenziale e dell'Assistente Sociale referente per il piano.

¹⁸² L. FAZZI, A. SCAGLIA, *Il governo della città nella trasformazione del welfare*, Milano, Franco Angeli, Milano, 2001.

Attraverso l'analisi e lo studio del Piano si è dunque indagato, per questa ricerca di tesi, quali fossero i bisogni emersi e le priorità d'azione per l'area famiglia.

Grazie alla struttura chiara e completa dei dati riportati nel piano sociale, composta dall'incrocio di diversi indicatori (quali *bisogni, dimensione dei bisogni, criticità/aree problematiche, risorse, obiettivi di intervento, azioni*) si è potuto giungere a quadro generale di descrizione delle famiglie residenti sul territorio.¹⁸³

Riassumendo, le famiglie della Valsugana e Tesino, anche se caratterizzate sul territorio da una ampia eterogeneità circa la composizione del nucleo familiare, risultano evidenziare gli stessi bisogni e aree di criticità. Emerge molto forte una situazione di fragilità delle famiglie e di senso di solitudine, sia per quanto riguarda la funzione genitoriale (conciliazione tempi lavoro-famiglia), ma in modo più ampio anche la mancanza di reti di supporto sul territorio, tutto ancora più complesso se inserito nel contesto attuale di crisi economica in cui le stesse famiglie si trovano.

Per rispondere a questi bisogni, la Comunità Valsugana e Tesino, si è impegnata in un processo di attivazione di un circuito virtuoso di risorse e di relazioni, che aiutino la famiglia a riappropriarsi del suo tempo di vita, per investire energie che ridiano sostanza al naturale ruolo educativo, potenziando le abilità di vita dei diversi componenti e del nucleo nel suo insieme e sostenendo le insostituibili relazioni che la definiscono e la fanno crescere nel benessere.

La filosofia che sottende a tale intento è quella dell'*empowerment* comunitario. Quello che si voluto attivare è quindi un percorso fatto di luoghi, tempi, pensieri ed azioni, in grado di ridare identità sociale alla dimensione affettivo-educativa della famiglia e che coinvolga i diversi attori della Comunità, centrando l'attenzione sulle relazioni familiari,

¹⁸³ Nella costruzione del *Piano sociale* si sono seguite le fasi della pianificazione sociale, riferendosi al Servizio Politiche Sociali ed Abitative Provincia Autonoma di Trento, *Linee guida per la costruzione dei piani sociali di Comunità*, Documenti Sociali – Interventi Sociali 2.18, Anno 2010.

accogliendole nello spazio e nel tempo ad esse dedicato ed aiutandole ad inventare nuove strategie di risposta ai bisogni da loro espressi.¹⁸⁴

Proprio grazie a tale scelta d'azione, ovvero di promuovere e sostenere la famiglia mettendola al centro come soggetto sociale prioritario sul territorio, la Comunità Valsugana e Tesino aderirà all'accordo volontario di area per lo sviluppo del Distretto Famiglia.

3. *Il processo di costituzione del Distretto Famiglia in Valsugana*

Il territorio della Valsugana e Tesino si è impegnato a realizzare, in coerenza con le disposizioni contenute nella recente legge provinciale n. 1 del 2011 recante “*Sistema integrato di politiche strutturali per il benessere familiare e la natalità*” un percorso di certificazione territoriale familiare, al fine di accrescere, tramite il rafforzamento del sistema dei servizi e delle iniziative per la famiglia, l'attrattività territoriale, nonché sostenere lo sviluppo locale attraverso il coinvolgimento di tutte le organizzazioni interessate che condividono i medesimi obiettivi. Questa è stata la premessa che ha segnato l'avvio, nella Bassa Valsugana e nell'altopiano del Tesino, del Distretto Famiglia: il primo Comune che si è attivato allo scopo di iniziare il processo di coinvolgimento nel distretto è stato Roncegno Terme. Nel programma di governo del Comune di Roncegno Terme, l'Assessore alle politiche sociali riporta come “*la famiglia costituisce una priorità assoluta, la famiglia deve essere considerata come una risorsa, perché si deve a tutti i costi uscire dall'ottica meramente assistenzialistica che la percepisce come una sorta di 'utente malato', ma si deve restituire il suo ruolo*

¹⁸⁴ M. INGROSSO, (a cura di), *La promozione del benessere sociale, progetti e politiche nelle comunità locali*, Collana Scienze e Salute Teorie, Franco Angeli, Milano, 2006.

attivo nella società".¹⁸⁵ Infatti Roncegno Terme è stato uno dei primi cinque comuni della Provincia a conseguire il Marchio Family in Trentino nel corso del 2008, ovvero gli si è riconosciuto l'impegno con un marchio di attenzione promosso dalla Provincia Autonoma di Trento, il cui viene rilasciato gratuitamente a tutti gli operatori, pubblici e privati, che nella loro attività si impegnano a rispettare specifici criteri per soddisfare le esigenze della famiglia.

Il primo scopo prefissato da tale comune è stato quello di informare la popolazione residente del territorio, sulle attività di promozione della famiglia. Inoltre, racconta l'Assessore che attualmente è anche la Coordinatrice di riferimento del Distretto Valsugana e Tesino, *"l'obiettivo si è articolato in azioni di rafforzamento del rapporto tra politiche familiari e politiche di sviluppo economico, evidenziando che le politiche familiari non sono politiche improduttive, ma sono "investimenti sociali" strategici*¹⁸⁶ *che sostengono lo sviluppo del sistema economico locale, creando una rete di servizi tra le diverse realtà presenti sul territorio. Insomma aiutare la famiglia significa aiutare un'intera comunità, per questo dobbiamo promuovere, orientare ed educare su questo tema.*"¹⁸⁷ Si parla di "orientare" ed "educare" alla cultura della famiglia, e addirittura di ri-orientare i servizi in questa via, in quanto alla base del processo di lavoro prescelto per l'attuazione del distretto, c'è la consapevolezza che nelle amministrazioni pubbliche manchi questa *"cultura family oriented"*¹⁸⁸. Una cultura, quella pubblica, orientata storicamente più a termini quali burocrazia, efficienza, razionalizzazione e stabilità. Il Distretto invece richiede di lasciare tempo e spazio alla

¹⁸⁵ Intervista alla dott.ssa Giuliana Gilli, Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino e Assessore alle politiche sociali del Comune di Roncegno Terme, gennaio 2013.

¹⁸⁶ A riguardo si veda A. SANTUARI, *Welfare e innovazione : alcuni esempi dal territorio*, (a cura di) Paolo Cendon, su www.personaedanno, 12/03/2012.

¹⁸⁷ Intervista alla dott.ssa Giuliana Gilli, Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino e Assessore alle politiche sociali del Comune di Roncegno Terme, gennaio 2013.

¹⁸⁸ Per approfondimenti sul tema, L. VIOLINI, G. VITTADINI, (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Editore BUR saggi, 2012.

famiglia, riconoscendo quanto essa sia importante in termini di capitale sociale, ma anche in termini di sviluppo economico e territoriale. Emerge dunque che una delle prime azioni da implementare per la crescita del distretto, sia lavorare a livello culturale, sensibilizzando e informando gli amministratori pubblici locali circa le nuove politiche a misura di famiglia.

Si vuole a questo punto fare un ulteriore passaggio sul significato della famiglia: infatti se si approfondisce ulteriormente il tema qui trattato, da un punto di vista non solo circoscritto al distretto, ma in un'ottica di senso più ampia, si nota come la famiglia nella nostra società abbia ancora un 'valore' molto importante. A riprova di ciò, ci si riferisce a Pollini, che in uno dei suoi tanti studi, ha indagato quanto la popolazione italiana tenga in considerazione la famiglia, rispetto agli altri ambiti della vita.¹⁸⁹

La famiglia ottiene l'attribuzione di "molta importanza" rispetto agli altri ambiti della vita (lavoro, amici, religione, politica, tempo libero), raggiungendo di gran lunga la percentuale maggiore dei consensi (93%): ciò significa che la famiglia resta negli anni, un campo predominante per l'intera popolazione italiana.¹⁹⁰ Dopo aver chiarito la filosofia di fondo, che ha dato avvio al distretto sul territorio preso in considerazione, si è posta l'attenzione alle modalità di coinvolgimento e al tipo dei soggetti che ne hanno preso parte. Si è visto Roncegno Terme come comune capofila, che informando e sensibilizzando i comuni e i soggetti (pubblici e privati) limitrofi con cui già da tempo si era instaurata una fruttuosa collaborazione su vari progetti, ha allargato la conoscenza del tema del benessere familiare, e in secondo luogo ha trovato i primi partner per favorire la nascita del distretto.

¹⁸⁹ G. POLLINI, (a cura di) R. GUBERT, *Il senso civico degli italiani. La realtà oltre i pregiudizi*, Collana di sociologia, Franco Angeli, Milano, 2008.

¹⁹⁰ Indagine EVS 1999 in G. POLLINI, "Gli orientamenti di valore relativi alla coppia, al matrimonio ed alla famiglia", in R. Gubert (a cura di), *La via italiana alla postmodernità. Verso una nuova architettura dei valori*, Franco Angeli, Milano, 2000, pp. 23-74.

In questo modo si è giunti nell'aprile del 2011 alla convocazione di vari soggetti del territorio, sia pubblici che privati, che avevano manifestato la volontà e l'interesse di aderire al Distretto Famiglia, per assumere assieme l'impegno a intraprendere il percorso e per l'illustrazione dei contenuti dell'accordo. Pochi mesi più tardi sono state raccolte le adesioni formali all'Accordo Volontario di area, per la costituzione del Distretto Famiglia Valsugana e Tesino, approvato in seguito dalla Giunta Provinciale.¹⁹¹ Si è arrivati a dicembre 2011 alla firma ufficiale dell'Accordo Volontario di Area da parte di tutti i partner e dunque alla costituzione ufficiale del Distretto: a gennaio 2012 poi si è giunti alla presentazione del Programma di Lavoro, che a marzo 2012 è diventato esecutivo. Si riportano di seguito le azioni del programma di lavoro per l'anno 2012 individuate dal Distretto appena sorto in Valsugana: il piano operativo individua complessivamente 18 azioni così articolate:

- ❖ attività di pianificazione/programmazione sulle tematiche del benessere familiare (3 azioni);
- ❖ attività di sensibilizzazione, formazione ed informazione degli operatori locali e non sui servizi a favore delle famiglie erogati in ambito locale (7 azioni);
- ❖ attività di orientamento dei prodotti e dei servizi di alcune Parti proponenti verso gli standard family già adottati dalla Provincia autonoma di Trento (5 azioni);
- ❖ attività sperimentali su nuovi prodotti e/o nuovi standard famiglia che possono essere disciplinati dalla Provincia per dare concretezza al laboratorio strategico sulle politiche familiari (3 azioni).

¹⁹¹ Con *Deliberazione della Giunta Provinciale n. 2352 di data 11 novembre 2011* è avvenuta l'approvazione dello schema di accordo volontario di area per favorire lo sviluppo del "Distretto Famiglia" nella Valsugana e Tesino.

Se si esaminano i pochi dati a disposizione, giustificati dal breve periodo di costituzione del Distretto, si può però avere una prima idea dell'andamento del processo di lavoro iniziato: mentre nel 2011 il Distretto era partito con l'adesione solo di 1 comune, che ne ha in seguito coinvolto altri 3, su 21 totali del territorio, già a inizio del 2013 questo numero è salito a 12:¹⁹² di questi 12 comuni aderenti, alcuni hanno da subito conseguito il marchio family, e gli altri si stanno impegnando e hanno iniziato l'iter formale per essere riconosciuti dalla Provincia.¹⁹³

Ma l'accordo volontario non ha visto l'adesione e il coinvolgimento solo dei comuni e quindi del comparto pubblico: il Distretto, come visto in precedenza, risulta innovativo perché è un modello organizzativo orientato alla sussidiarietà, in quanto prevede la partecipazione anche di altre numerose realtà imprenditoriali private ed associazioni. Anche qui i dati sembrano positivi: se in partenza avevano dimostrato interesse al Distretto circa 15 partner, sia pubblici che privati, oltre come detto ai comuni, ora a inizio del 2013 si possono contare altri nuovi 17 partner, arrivando a un totale di 39 partner che sono entrati a far parte del Distretto Valsugana e Tesino. Sicuramente si può affermare quindi, che un lavoro di sensibilizzazione e informazione sul territorio è stato fatto in modo significativo, visto il tasso di interessamento e di partecipazione sia dei vari comuni che degli altri soggetti pubblici e privati della zona. Ma questo è solo il primo passo di un processo complesso e articolato, come risulta essere quello di promuovere politiche familiari strutturali a livello locale: le prospettive per il futuro sono infatti:

¹⁹² I nuovi comuni entrati a far parte del Distretto sono: 3 comuni dell'Altopiano del Tesino (CastelTesino, Pieve Tesino e Cinte Tesino), Castelnuovo, Grigno, Telve, Telve di Sopra e Carzano.

¹⁹³ Dati non ancora pubblicati, ma raccolti e forniti dalla Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino durante l'intervista.

- Coinvolgere un numero sempre maggiore di partner sia pubblici che privati ¹⁹⁴
- Caratterizzare il territorio della Valsugana e del Tesino come particolarmente attrattivo per le famiglie implementando l'acquisizione di Standard Family
- Proporre alla PAT di offrire degli incentivi che possano premiare l'impegno, il merito, il valore aggiunto, considerando che l'incentivo crea motivazione e la mantiene viva nel tempo.
- Prevedere una connotazione dinamica del Distretto Famiglia, ma funzionale soprattutto dal punto di vista gestionale, organizzativo e anche istituzionale.

Per consentire che tutte le azioni preposte si realizzino in modo coerente e significativo, le istituzioni si impegnano, definendo varie strategie per incrementare sempre più la diffusione del Distretto e per giungere alla certificazione territoriale, come auspicato dalla Provincia. In sintesi, si agirà per promuovere con incisività la cultura della famiglia, il benessere del contesto di appartenenza, la ricchezza delle relazioni, ovvero in poche parole si deve investire sul *welfare locale*. Inoltre sarà fondamentale educare all'assunzione di responsabilità individuale e collettiva, a partire dai bambini e dai ragazzi, sensibilizzando ai doveri e riconoscendo i loro diritti, in particolare quelli all'ascolto e alla partecipazione alla vita della comunità di appartenenza.

I riconoscimenti di tali diritti costituisce il presupposto indispensabile per l'esercizio della democrazia. Per ultimo, ma non meno importante, coinvolgere cittadini e operatori, richiamando i concetti di bene comune e bene pubblico, affinché sviluppo e vivibilità possano essere assicurati anche in futuro. Si può dire quindi che il Distretto Valsugana e Tesino si fonda su un processo di rete e di *partnership*, per un territorio in

¹⁹⁴ Si è visto negli ultimi mesi del 2012 l'interessamento ad entrare a far parte del Distretto anche dall'ASP di Borgo Valsugana, segnale di apertura e disponibilità verso il territorio e come possibilità futura di condivisione operativa tra diversi livelli istituzionali.

cui operatori, diversificati per ambiti di attività e *mission*, lavorano per promuovere e valorizzare la famiglia.¹⁹⁵

4. La co-progettazione: strumento per la pratica della sussidiarietà orizzontale

Abbiamo visto come il Distretto Famiglia nasca in un contesto in cui gli enti locali sono chiamati ad attivare forme di collaborazione istituzionale, con particolare attenzione per quanto attiene all'erogazione dei servizi alla persona e ad interventi a favore della famiglia. Diventa allora opportuno richiamare l'attenzione sulle possibili forme di interrelazione tra le amministrazioni pubbliche e le altre diverse realtà sociali, sia pubbliche che private. Nel quadro trentino delle politiche familiari e in particolare nello studio di caso sopra delineato, assume una valenza "strategica" la c.d. "*co-progettazione sociale*".

La co-progettazione trova un suo fondamento normativo di diritto positivo nell'art. 28 della legge n. 328/2000. Coerentemente con una impostazione volta a favorire la ricerca di soluzioni adeguate, per implementare un'efficace ed efficiente rete di interventi e servizi sociali, la legge di riforma del welfare ha invero disposto che, in ordine ad attivare percorsi e azioni non precedentemente classificabili, ovvero che richiedono una modalità di approccio resa urgente dalla situazione fattuale, enti pubblici (locali) ed organizzazioni del terzo settore possano attivare percorsi innovativi e condivisi.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Officina Famiglia dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, che opera presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organismo consultivo per queste politiche in cui sono rappresentati tutti i livelli di governo, le parti sociali, l'associazionismo, il terzo settore.

¹⁹⁶ A. SANTUARI, M. MOSCHETTI, *Gestioni associate e forme di gestione dei servizi socio-assistenziali*, (a cura di) Paolo Cendon, su www.personaedanno.it, 02/02/2013.

Si tratta di “sperimentazioni gestionali” utili soprattutto per le situazioni complesse che richiedono azioni e interventi “al passo con i tempi”, progetti per i quali il legislatore nazionale individua quali partners privilegiati le organizzazioni non profit e le (ex) IPAB. Nel caso del Distretto, pubblico e privato progettano e lavorano insieme nella realizzazione del sistema integrato di *welfare society*, in specie sul terreno della sperimentazione gestionale ed organizzativa di politiche familiari strutturali. In questa direzione, le istituzioni locali, le organizzazioni di volontariato e non profit in genere e le altre realtà del territorio concorrono nella definizione di modalità di intervento in grado di soddisfare bisogni e necessità di una comunità locale. Attraverso la co-progettazione si attiva, ai sensi dell’art. 118 Cost., ultimo comma (principio di sussidiarietà), una collaborazione volta alla realizzazione di una finalità (rectius: sociale).¹⁹⁷

La co-progettazione, così come “delineata” nella legge quadro 328/2000 e nel DPCM 30.3.2001, nei suoi tratti funzionali e procedurali, appare quale strumento di regolazione dei rapporti di sussidiarietà orizzontale.

Ancora, la co-progettazione é riconducibile ad un modello di sussidiarietà orizzontale basato sulla progettazione partecipata quale metodologia di lavoro, che orienta gli interventi di una molteplicità di soggetti pubblici e privati in funzione di una gestione coordinata delle risorse (modello di sussidiarietà per progetti).

La co-progettazione sociale rappresenta lo strumento più avanzato e innovativo di regolazione del rapporto di sussidiarietà orizzontale, capace di favorire e realizzare insieme:

- la partecipazione del soggetto del terzo settore ai reali processi di “*governance*” del sistema locale dei servizi sociali (pianificazione, programmazione e progettazione)

¹⁹⁷ *Ibidem*

- il coinvolgimento del soggetto del terzo settore nella attuazione e gestione dei progetti, non più e solo in termini di erogatore di servizi, ma come soggetto capace di innovazione sociale e di progettazione delle forme e dei modi di intervento
- l'assunzione da parte del soggetto del terzo settore delle responsabilità e dei rischi della messa in comune di soluzioni progettuali e di risorse proprie dentro veri e propri rapporti di *partnership* in cui le risorse pubbliche sono destinate ad integrarsi con quelle private
- la valorizzazione del "radicamento territoriale" e del legame organico con la comunità locale di appartenenza
- la promozione di cittadinanza attiva: i soggetti del terzo settore, quali espressioni organizzate delle autonome iniziative dei cittadini, si fanno concretamente promotori di cittadinanza attiva attraverso la partecipazione, con ruolo e responsabilità di partner, alla elaborazione, decisione, attuazione e valutazione di programmi, progetti e attività .

La co-progettazione sociale, pertanto, in uno con una rinnovata dimensione di programmazione a livello istituzionale, è destinata a svolgere un ruolo fondamentale nella realizzazione e organizzazione in forma sussidiaria di un nuovo sistema territoriale integrato di interventi e servizi sociali, basato sul coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali e dei diversi soggetti e reti sociali nell'ambito di un processo unitario.

La co-progettazione in conclusione, rappresenta invero l'unico strumento praticabile per la attivazione di forme di partenariato pubblico/privato sociale nella gestione dei servizi sociali.

5. *Risultati “di processo” e prospettive future*

In questa ultima parte del capitolo, si metteranno in luce alcuni meccanismi generati nel Distretto Famiglia Valsugana e Tesino, con l'intento di fornire una valutazione di obiettivi raggiunti, di attori e di metodo innescati nello stesso distretto. Si desidera però prima chiarire in che termini è avvenuta questa “valutazione”, con una breve premessa metodologica.

Di norma la conoscenza considerata utile per controllare le politiche sociali è un'attività di osservazione finalizzata a fare emergere il carattere oggettivo e uniformabile dei fenomeni: si ha la sensazione di muoversi su un terreno protetto usando sondaggi e dati quantitativi. Questo presuppone l'uso di dati quantitativi, i quali si esprimono, di conseguenza, in numeri o grandezze numeriche: essi sono quindi adatti alla misurazione, alla codifica e al trattamento statistico.¹⁹⁸

Il problema è che i dati quantitativi tendono a rappresentare i fenomeni in modo asettico, togliendo ad essi quel carattere vitale, sociale e dinamico che intrinsecamente li caratterizza e sostituendo ad esso una forma neutrale che li rende compatibili dal punto di vista teorico, ma rischia di squalificarne in modo irrimediabile il reale valore comparativo.

Per questi motivi analizzando il Distretto Famiglia Valsugana e Tesino, e contemporaneamente il processo che ha contraddistinto il suo evolversi, si è scelto di andare oltre i dati quantitativi, non soffermandosi puramente sui risultati di “prodotto”, ma indagando perlopiù i risultati “di processo”.

La giustificazione di tale scelta è stata dettata dalla consapevolezza che la raccolta, lettura e analisi dei dati utili alla valutazione, ma ancora prima alla pianificazione all'interno in questo caso del Distretto, deve essere inserita all'interno di ipotesi

¹⁹⁸ L. FAZZI, *Slide fornite durante il corso Teorie e metodi della pianificazione sociale*, Corso di Laurea in Metodologia e Organizzazione del Servizio Sociale, Facoltà di Sociologia, Trento, anno 2010-2011.

interpretative attraverso le quali si cerca di ricostruire il significato che i dati numerici hanno per gli attori coinvolti e rispetto al contesto al quale si riferiscono. I numeri senza significato sono “muti”.¹⁹⁹

Ma come scriveva Weber, “*non occorre essere Cesare per intendere Cesare*”. Con questa affermazione, Weber si distacca in modo netto dalla concezione che fa equivalere il comprendere con l’immersedimarsi con i fenomeni che si intendono conoscere.²⁰⁰ L’insegnamento weberiano è quello di calarsi nella realtà per conoscere la città. Il sociologo tedesco, pone tuttavia in evidenza anche il fatto che per potere riferire e interpretare in modo appropriato la realtà, è consigliabile non riporre nel proprio intuito o curiosità aspettative eccessivamente elevate, ma di sottoporre le proprie idee, sensazioni e intuizioni a verifica costante con le ipotesi e i dati esistenti.

Si può proporre un altro parallelismo concettuale: la distinzione metodologica tra approccio quantitativo e approccio qualitativo rimanda alla distinzione tra scienze fisiche e scienze dello spirito propugnata per la prima volta da Wilhelm Dilthey nell’*Introduzione alle scienze dello spirito*.

Secondo Dilthey, la principale differenza tra le due scienze è che le prime mirano alla definizione e alla *spiegazione* di leggi universali attraverso la pratica induttiva, mentre le seconde mirano alla *comprensione* (“*verstehen*”) degli accadimenti, cercando di ricostruire l’esperienza vissuta dei loro protagonisti.²⁰¹

Ancora Robert Park ha scritto che bisogna avere la sensibilità di un poeta (che dal greco rimanda all’idea di creatività per descrivere l’agire della gente), in quanto il mondo della vita si lascia esplorare con più profondità se il ricercatore/operatore si lascia coinvolgere anche con la sua anima e non solo con il suo cervello.

¹⁹⁹ *Ibidem*

²⁰⁰ M. WEBER, H.H. GERTH, C. MILLS, *Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958, p. 242.

²⁰¹ W. DILTHEY, *Introduzione alle scienze dello spirito: ricerca di un fondamento alle scienze della società e della storia*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.

Dopo questa nota metodologica, ritenuta fondamentale per chiarire il quadro in cui si è condotta la valutazione, si può procedere all'analisi dei risultati emersi dallo studio di caso. Si sono scelti alcuni aspetti, tipici del Distretto, che emergono come innovativi e sussidiari, visto che il fine ultimo è riuscire a cogliere il principio di sussidiarietà 'oltre la norma', nella prassi operativa dei servizi e delle realtà locali.

Il primo aspetto di rilievo, che segna un cambiamento importante parlando di Distretto è sicuramente l'*approccio promozionale* nei confronti della famiglia, proposto come criterio essenziale per la progettazione e la realizzazione di politiche sociali realmente sussidiarie.

Secondo tale prospettiva, in effetti, le risposte che il sistema politico e sociale deve attivare di fronte ai bisogni delle famiglie non devono semplicemente "risolvere i problemi", ma devono in primo luogo cercare di "rimettere in moto" il sistema famiglia, considerandolo non come destinatario passivo di prestazioni, ma come partner attivo di un percorso di aiuto in cui sia il portatore di bisogno (la famiglia) sia il prestatore di aiuto (servizi, enti locali, governo centrale, ecc.) progettano e realizzano insieme percorsi di uscita dalle condizioni di mancanza e di bisogno.

Anche nel distretto, quindi, il problema non è tanto chiedere maggiori risorse per la famiglia (che pure sono assolutamente necessarie), quanto piuttosto pretendere una diversa prospettiva, non assistenziale, non passivizzante, ma (appunto), promozionale, in cui le risorse messe a disposizione dai servizi (professionisti, strutture, risorse finanziarie, politiche fiscali, prestazioni di varia natura) entrino in sinergia con le capacità e le potenzialità delle famiglie destinatarie degli interventi ²⁰². Una positiva

²⁰² Da più parti si sottolinea che questa mancanza di attenzione alle fasce marginali (e alle famiglie marginali) rischia di premiare le classi medie, impedendo di destinare un adeguato ammontare di risorse agli interventi "per gli ultimi"; ma questo approccio "generalista" alla famiglia è l'unico che consente uno sguardo positivo ai portatori di bisogno, anche nelle situazioni di povertà estrema, è l'unico punto di vista

relazione, di tipo sussidiario, tra famiglia e politiche sociali può quindi realizzarsi solo dall'incontro tra questi due orientamenti virtuosi: da parte della famiglia deve esplicitarsi un'agire sociale caratterizzato dalla responsabilità e da un orientamento pro-sociale; da parte delle politiche, deve essere proposto un approccio promozionale, capace di favorire la "messa in movimento" della famiglia.

In secondo luogo il concetto di *leadership* risulta meritevole di nota nel processo del Distretto: il tipo di leadership nel Distretto Valsugana e Tesino, come negli altri distretti sorti, non è calata dall'alto: Orlandini parla di "*un leader non innato, con caratteristiche caratteriali extra-ordinarie, ma una persona corrispondente al contesto. Per diversi studiosi la caratteristica centrale dei nuovi leader è la "congruità", si tratta di saper mettere la persona giusta al posto giusto, nel momento giusto*"²⁰³.

Nel caso trentino abbiamo due forme di leadership: una facilitatrice, quella del dirigente del Progetto Speciale della Provincia, e una contestuale, legata alla costruzione del Distretto Famiglia in Valsugana. Per quanto riguarda il ruolo della Provincia, esso è uno stile di leadership democratico-partecipativo, in cui il leader influenza, facilita, ascolta, risolve i problemi, ispira innovazioni. È uno stile che si addice alle situazioni di cambiamento incrementale e in presenza di esigenze di coordinamento non interamente risolvibili attraverso la standardizzazione degli output e dei processi, come appunto il caso della creazione di una nuova modalità di intendere le politiche familiari.²⁰⁴

Ulteriore elemento esaminato, che risulta essere anche una delle parole-chiave del Distretto è l'*inculturazione*. Il Distretto Famiglia scommette su alcune impostazioni piuttosto complesse, perché si è visto quanto parlare di politiche familiari non è un tema

che consente di rispettare la dignità di chi (persona o famiglia) si trova in situazioni di difficoltà, di bisogno, di mancanza, considerandolo soggetto attivo (o attivabile), e comunque sempre protagonista del proprio destino, e non caratterizzato esclusivamente dal proprio limite.

²⁰³ M. ORLANDINI, *Leadership e terzo settore*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, vol. 13, 2/2010, pp. 119-138.

²⁰⁴ M.C. ACLER, *La leadership*, in C. Borzaga e L. Fazzi (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci editore, Roma, 2008, pp. 175-198.

facile, soprattutto se si vuole uscire da un'ottica assistenziale; inoltre farlo con una modalità di *governance* plurale e aperta ad ogni apporto diviene ancora più complicato.

Infatti anche la Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino, durante l'intervista sostiene *“si deve lavorare a livello delle amministrazioni pubbliche, per creare una cultura che ancora non c'è; magari la volontà politica c'è, ma non c'è ancora la cultura che mette al centro la famiglia. Ogni amministrazione comunale dovrebbe fare una parte, un pezzetto di lavoro, in modo da sensibilizzare la popolazione residente e caratterizzare la nostra valle come territorio ‘amico della famiglia’.”*²⁰⁵

Altra dimensione che è stata approfondita riguarda il tema dei finanziamenti: preme ricordare che il Distretto Famiglia si fonda su un accordo volontario e gratuito, quindi i partners che aderiscono non prendono nessun finanziamento di tipo economico. Questi soggetti, sia pubblici che privati, decidono di impegnarsi nel Distretto fondamentalmente perché ne condividono la filosofia sottostante, e secondariamente per adeguare i loro servizi alle famiglie del territorio o alle famiglie ospiti, nella speranza di una ricaduta economica e turistica nel tempo.

Il non aver legato finanziamenti economici al distretto ha favorito la partecipazione 'spontanea', quindi allo stesso tempo ha dettato una linea strategica: il Distretto Famiglia si fa con i piccoli passi e le cose semplici, con le persone e non con i finanziamenti. Dall'altra però, come sottolinea la Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino, rappresenta un limite, in quanto alcune azioni e obiettivi senza risorse economiche risultano effettivamente difficili da raggiungere nella pratica.

Un ulteriore dato, seppur non quantitativo, emerge dal processo intrapreso dal Distretto in termini di sussidiarietà: si può scorgere come il principio di sussidiarietà inizi a far breccia nella cultura amministrativa italiana (o locale). Credo che questa sia una buona

²⁰⁵ Intervista alla dott.ssa Giuliana Gilli, Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino e Assessore alle politiche sociali del Comune di Roncegno Terme, gennaio 2013.

notizia, il segnale che esiste una parte della politica italiana capace di confrontarsi con le esigenze del territorio, di valorizzare ciò che le persone inventano e realizzano per rispondere alle esigenze dei singoli e della collettività.

In una realtà politica attraversata da lacerazioni profonde e da residui ideologici che avvelenano il clima, rimane viva e presente la spinta a lavorare insieme per il bene comune, superando le anguste logiche di schieramento che rischiano di soffocare la crescita economica e sociale. Proprio la *trasversalità* è la caratteristica più interessante del principio di sussidiarietà: non è un principio di destra o di sinistra, non impone contenuti cogenti; rappresenta, invece, un metodo di lavoro ‘laico’, che lascia alla società la libertà di definire autonomamente i propri contenuti.²⁰⁶

Non è un caso che la spinta verso la sussidiarietà nasca dal basso. Prima di tutto dai territori, dagli uomini e dalle donne che ci vivono, lavorano, si associano e chiedono di essere riconosciuti, accompagnati, messi in condizione di crescere e operare per tutti. E poi da chi rappresenta quei territori, dai sindaci, dai responsabili delle Province e delle Regioni, che fanno proprie le istanze dei cittadini, danno loro spazio per quanto concerne le proprie competenze e cercano di trasmetterle agli altri livelli di governo, sperando di trovare orecchi attenti.

Questa breve sintesi dei risultati di “processo” del Distretto non ha nessuna presunzione di essere completa e assoluta, in quanto l’indagine si è rivelata essere un percorso di riflessione, più che di spiegazione, una comprensione delle politiche familiari sussidiarie locali, piuttosto che una produzione di dati numerici “muti” e privi di contestualizzazione.

L’unica affermazione certa è che la comprensione degli impatti nonché gli esiti correlati ai processi di sussidiarizzazione delle politiche familiari non può prescindere dal

²⁰⁶ Rapporto sulla sussidiarietà 2009, *Sussidiarietà e ... Pubblica Amministrazione Locale*, Fondazione per la sussidiarietà, Mondadori Università, Milano, 2010.

considerare quelli che sono i ‘contesti’ istituzionali di riferimento. Diversi contesti, caratterizzati dal prevalere di specifici principi regolativi sottesi alla più generale configurazione dei sistemi di welfare, tendono quindi a pre-strutturare gli esiti nonché le direzioni dei cambiamenti in atto.²⁰⁷

Ne consegue che ogni esperienza sociale e territoriale può fornire solo una visione parziale della sussidiarietà, in quanto la stessa sussidiarietà per il suo carattere polisenso, forse mai come altri principi, sembra percorrere strade diverse a seconda del ‘chi’, del ‘come’ o del ‘che cosa’ venga posto in relazione. Questa forse è la caratteristica più propria della sussidiarietà, la sua natura di principio non solo e non tanto assiologicamente determinato, quanto principio relazionale, capace di legare e connettere situazioni e soggetti diversi.²⁰⁸

Ne deriva così che lo stesso rapporto tra pubblico e privato può essere utilmente risolto senza ricorrere a contrapposizioni e visioni unilaterali, ma tenendo di volta in volta presente che il rapporto tra sfera dei privati e delle autonomie con la sfera pubblica va determinato tenendo conto della complessità delle situazioni e dei soggetti. Lo stesso art. 118, comma 4, Cost., non si lascia affatto interpretare nel senso di una devoluzione indiscriminata di compiti e funzioni di interesse generale ai cittadini singoli o associati. Diversamente ci troveremo di fronte ad una interpretazione forzata (e ideologica) della sussidiarietà.

Caduto l’assoluto della sovranità statale sarebbe problematico sostituire ad esso un nuovo assoluto quale la sussidiarietà. In un’epoca caratterizzata dalla crisi dei grandi

²⁰⁷ Y. KAZEPOV, A. GENOVA, *From Government Fragmentation to Local Governance: welfare reforms and lost opportunities in Italy*, in P. HENMAN, M. FENGER, (a cura di), “Administering Welfare Reform: International transformations in welfare governance”, Policy Press, Bristol, 2005.

²⁰⁸ C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit., pp. 15-17.

miti fondativi, la ‘condizione spirituale del tempo’, soprattutto nel nostro Paese, sembra contrassegnata da una certa provvisorietà che avvolge istituzioni e soggetti.²⁰⁹

La sussidiarietà non sembra sfuggire a questa relativa indeterminatezza, ad una certa dimensione di “vuotezza” che può seriamente diventare un’opportunità da cogliere, “un treno che oggi passa” e su cui vale la pena salire.²¹⁰

²⁰⁹ N. IRTI, *Il salvagente della riforma*, Laterza, Roma-Bari, 2007, VII, “*Decapitati i re, morti gli dèi, l’uomo ha innalzato i palazzi terreni; ma poi anch’essi (Stati, nazioni, patrie) sono venuti in rovina, e la volontà è restata sola. Una solitudine nel deserto, dove si agitano interessi e passioni e cupidigie, ma ‘manca il fine’*”.

²¹⁰ A. MONTEBUGNOLI, *La sussidiarietà nascosta: quattro esempi*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

CONCLUSIONI

Questo lavoro di tesi ha cercato di offrire un contributo alla conoscenza dell'applicazione del principio di sussidiarietà, studiando specificamente il settore delle politiche familiari.

Comprendere come avvenga l'articolazione della sussidiarietà in uno degli ambiti sempre più attuale e urgente delle politiche sociali, ha voluto essere un modo per osservare e riflettere sul *gap* esistente tra le norme giuridiche e la pratica nella realtà di queste politiche pubbliche, le quali risultano essere sempre meno efficienti e non più rispondenti ai nuovi e complessi bisogni sociali.

Conseguentemente non appare più pensabile la perfetta coincidenza tra politiche sociali e politiche pubbliche, dal momento che accanto agli organi dello Stato altri settori della società si pongono ormai come attori paritetici delle politiche sociali stesse: gli attori di mercato, le famiglie, le organizzazioni del privato sociale.²¹¹

Come si è potuto esaminare dai contenuti normativi dei primi capitoli, sul piano legislativo sono stati compiuti significativi passi avanti nel riconoscere diversi attori sociali, pubblici e privati, ai quali è stato attribuito un "nuovo" ruolo nell'occuparsi

²¹¹ C. BORZAGA, L. FAZZI, *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano, 2005.

della famiglia; e ancora gli stessi provvedimenti legislativi conducono ad un cambiamento importante, poiché cessano di percepire la famiglia come mero “problema sociale”, per incoraggiare un nuovo approccio promozionale nei confronti della stessa. Forse, allora, è la concreta attuazione delle scelte legislative nella pratica operativa della famiglia italiana ad apparire carente.

Non è certo di poco conto, tanto sul piano teorico quanto sul piano politico, che tra le poche modifiche introdotte nella nostra Costituzione nell’arco dei suoi sessant’anni di vita, vi sia stato l’esplicito riconoscimento del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale (legge Cost. 3/001, artt. 117-119); non di meno è importante sottolineare come il dibattito in corso sul passaggio al federalismo fiscale non possa prescindere da una concezione delle autonomie e delle responsabilità locali (a livello di regioni, province, comuni) derivanti da questo stesso principio. Non si può tuttavia dire che la cultura della sussidiarietà sia entrata a far parte del quotidiano modo di pensare e di agire di chi ha responsabilità decisionali, anche se non mancano importanti iniziative programmatiche e consolidate esperienze.²¹²

Risulta allora del tutto pertinente andare alla ricerca delle “tracce di sussidiarietà” (nelle riflessioni teoriche e nelle pratiche), per verificare se siamo in presenza di un fenomeno circoscritto o se invece siamo di fronte a una possibile “terza via”, capace di introdurre maggiore dinamismo, responsabilità ed efficienza all’organizzazione sociale.

La sussidiarietà praticata esprime e al tempo stesso promuove una nuova cultura della *partecipazione* e della *cittadinanza*, che dimostra di saper assumere impegni e responsabilità nei confronti della pubblica utilità, ovvero del bene comune.

²¹² L. PESENTI, *Politiche sociali e sussidiarietà*, op. cit.

Senza autonome soggettività sociali, in grado di mettersi in gioco per la promozione di un'effettiva *welfare society*, non sarebbe in effetti pensabile alcun modello sussidiario; infatti come hanno ben documentato gli studi sul capitale sociale, la debolezza di tali soggettività impoverisce non solo il rendimento decisionale delle istituzioni, ma anche le virtù civiche della partecipazione, del senso di appartenenza e della solidarietà. Si deve ricordare, però, che questo fermento di cittadinanza societaria non va colonizzata dalle forze politiche e dagli apparati amministrativi, ma semplicemente riconosciuta e lasciata esprimere nelle sue molteplici potenzialità civili ed economiche, attraverso un patto esplicito tra il settore pubblico, il settore profit e il terzo settore nella società italiana.

Ancora, analizzando il principio di sussidiarietà e la sua concreta applicazione, credo, in accordo con Nicola Sanese,²¹³ che il primo punto da mettere in evidenza sia proprio la lunghezza e la complessità del processo, unitamente al fatto comune di consapevolezza di non esserne giunti alla fine. Anzi, è la tensione a tradurre in pratica un ideale quale è quello della sussidiarietà che produce effetti vivificanti su un sistema politico e amministrativo, poiché essa genera un dinamismo permanente, una continua ricerca del “meglio” che è l'anima, anche teorica, di un Governo sussidiario.

Si tratta pertanto di sussidiarietà come un processo, un tentativo, un'esperienza che si va modellando - senza poi rinchiudersi narcisisticamente su se stessa - e che a sua volta modella il proprio funzionamento sulle esigenze della società civile.²¹⁴

Tale processo ha portato a superare il vecchio schema di amministrazione e a sviluppare nuove competenze e capacità.

²¹³ L. VIOLINI, *Intervista sulla sussidiarietà a Nicola Sanese*, Segretario generale della Regione Lombardia, in “Rapporto sulla sussidiarietà 2009, *Sussidiarietà e ... Pubblica Amministrazione Locale*”, op. cit.

²¹⁴ *Ibidem*

Infatti, se tradizionalmente l'azione pubblica si concentrava sulle procedure e sui processi, che spesso nascondono un'opacità dei risultati e un'impossibilità di individuare responsabilità precise, in un'amministrazione sussidiaria nuovi fattori dell'agire pubblico diventano prioritari.

Guardando al principio di sussidiarietà in termini critici, si deve ribadire che si è ancora agli inizi: si tratta ancora di una sussidiarietà applicata con competenza, in cui la cooperazione pubblico-privato e la partecipazione attiva dei cittadini sono elementi che si integrano in un quadro che potremmo definire ad alto tasso di sussidiarietà.

Resta però ancora parzialmente deviante dal quadro il fatto che, in tema di parità pubblico e privato, si rilevano ancora resistenze e inattuazioni.²¹⁵

Un'altra questione che ci si pone entrando in merito alle forme di attuazione della sussidiarietà, riguarda i soggetti che vengono coinvolti nella attività. Di solito vi è una netta prevalenza degli organismi di volontariato e delle cooperative sociali, cui seguono associazioni e fondazioni, mentre raramente si riscontra un coinvolgimento diretto nelle politiche sociali di singoli cittadini e di singoli nuclei familiari.

Due sono le considerazioni che si pongono come conseguenza di questo risultato: la prima, di segno positivo, consiste nel ricordare come l'interposizione tra individui (o singole famiglie) e pubblici poteri di organismi intermedi che creino reti di utenti a fronte degli interventi amministrativi, sia un segnale importante di un'attuazione corretta della sussidiarietà; senza reti, infatti, il faccia a faccia tra microsogetto, la persona, e il macrosoggetto, lo Stato, non potrebbe che finire con una predominanza del secondo, data l'evidente disparità di peso e di potere. D'altra parte, e questo è un elemento di segno negativo, la perenne interposizione di enti esponenziali può essere

²¹⁵ *Ibidem*

dannoso per dare una risposta efficace ai bisogni, che sono per loro natura specifici del singolo e non generalizzabili, soprattutto se tali Enti finiscono per difendere se stessi e non coloro che essi raggruppano e rappresentano.

Questo dimostra che vi è ancora molto da fare per dare attuazione piena al principio in esame, in tutte le sue declinazioni: il principio è entrato nel linguaggio dei servizi, nel DNA della Pubblica Amministrazione, ma questo comporta un ulteriore lavoro perché esso sia attuato pienamente.

In questo particolare contesto, si colloca la scelta di integrare il lavoro di tesi con la descrizione di un caso di studio (di cui i risultati specifici sono riportati nel capitolo quinto), nella convinzione che riportare un'esperienza innovativa possa rappresentare un primo passo per la creazione di un archivio di *best practices* utile a far incrementare interventi e politiche sussidiarie, cui attingere per creare innovazione e aumento dell'efficienza dei provvedimenti che devono essere posti in essere per dare attuazione alle diverse politiche nazionali, regionali e locali.

Altra motivazione che ha spinto a trattare nella “pratica” la sussidiarietà, si ritrova nella forza e nel fascino che da essa discendono: infatti la sussidiarietà si distingue per essere, non tanto un astratto e ben formulato principio normativo, quanto, soprattutto dall'essere un *fatto*. Un insieme di esperienze, di istituzioni territoriali e di formazioni sociali, che, in varie forme, concorrono alla produzione di beni pubblici e di servizi sociali. Terzo e ulteriore elemento è stata la consapevolezza che per far uscire il discorso dalla (sia pur necessaria) “astrattezza” dei significati normativi, delle culture e delle ideologie della sussidiarietà, è necessario calarsi nelle esperienze concrete nelle quali il principio è stato espressamente assunto quale riferimento politico e giuridico

per regolare e disciplinare la gestione e l'erogazione di beni pubblici e servizi sociali²¹⁶.

Inoltre, le politiche familiari sono state analizzate a livello locale, in quanto, essendo attuate dall'ente più vicino ai cittadini, sono un settore in cui l'impianto normativo è stato pensato secondo logiche sussidiarie, il che lo rende particolarmente adatto a testare l'attuazione pratica della sussidiarietà. La presenza di dati normativi aperti alla sussidiarietà, fanno sì che tale principio venga conosciuto e sperimentato assai prima che nei settori in cui vi sono norme di impianto classico e normalmente obsolete.

Ancora, il principio nel settore delle politiche sociali non è solo conosciuto e applicato; esso è anche molto apprezzato per la carica ideale di cui è portatore.

Forse, essendo prossimi alla conclusione di questo lavoro di tesi, risulta doveroso e proficuo allo stesso tempo, richiamare un interrogativo, che rimanda la riflessione iniziale anche al servizio sociale. L'interrogativo emerso durante questo lavoro di tesi risulta essere *“Come si deve porre allora l'assistente sociale in questo panorama di sussidiarietà?”* Ovviamente non ci sono soluzioni preconfezionate da assumere, ma sicuramente l'assistente sociale deve essere “centro di relazioni” e incrementare quindi le capacità in quanto produttore non solo di azioni efficienti, ma anche di reti relazionali significative. All'operatore sociale viene chiesto di mettersi in una posizione propositiva, aperta alle istanze del territorio e capace di pensare al nuovo, di essere per questo predisposto al cambiamento e all'innovazione. Passare da un approccio assistenzialistico della famiglia, ad un approccio che mira invece a rendere protagonisti i cittadini e le organizzazioni sociali negli interventi, ma anche nei

²¹⁶ C. MAGNANI, (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.

processi di valutazione e di qualità dei servizi. Un nuovo compito si prevede debba essere assunto anche dalla formazione universitaria e dalla formazione continua, che dovranno favorire quindi un approccio centrato sul protagonismo di cittadini, dove gli enti locali non siano chiusi in se stessi, ma aperti alla società civile e ai propri “clienti”. Un vero investimento sulla formazione, infatti, crea le condizioni per cui l’amministrazione è capace di “cambiare pelle” per rimanere in contatto con quanto accade nel mondo esterno, fuori dagli uffici pubblici.²¹⁷

In una amministrazione sussidiaria occorrono persone “col piede veloce” e che possano continuamente ri-ragionare e ri-lanciare quanto già fatto, perché la realtà cambia velocemente. Questa è la strada per generare e accompagnare il cambiamento. Non è facile dire quanto questa dipenda dalla legislazione, dalla sua concreta applicazione o da una *forma mentis* dell’amministrazione che va cambiando; il dato da sottolineare è che, in pochi anni, il giudizio sulla sussidiarietà ha assunto gradi di grande favore.

Si comprende così la lunga strada che, come sottolinea Sanese, ha percorso il principio di sussidiarietà negli ultimi quindici anni: mentre prendeva piede nella società, trovava progressivo riconoscimento a livello politico, fino a diventare principio costituzionale e prassi amministrativa.

²¹⁷ Rapporto sulla sussidiarietà 2009, *Sussidiarietà e ... Pubblica Amministrazione Locale*, op. cit.

BIBLIOGRAFIA

1. Bibliografia

- M.C. ACLER, *La leadership*, in C. BORZAGA e L. FAZZI (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci editore, Roma, 2008.
- F. ALBO, R. DI BLASI, *Il disegno di legge La Loggia per l'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione: riflessi sulle autonomie locali e profili di criticità*, in "Nuova Rassegna", 2/2003.
- G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione*, in "Studi in onore di Giorgio Berti", Jovene, Napoli, 2005.
- G. ARENA, *Ripartire dai cittadini*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007.
- G. ARENA, *Un nuovo modo di amministrare*, in "Relazioni solidali", 1-2/2005.
- W. BARTLETT, J. LE GRAND (a cura di), *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan, Londra, 1993.
- F. BELLETTI, P. BOFFI, *Le politiche per la famiglia: pubblica amministrazione, operatori sociali, partecipazione del terzo settore nella produzione dei servizi*, a cura del Centro Internazionale Studi Famiglia, Gennaio 2005.
- G. BERTIN, L. FAZZI, *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2010.
- M. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1989.
- R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006.
- R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, (a cura di) *L'Europa dei diritti, Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2001.
- C. BORZAGA e L. FAZZI (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, op. cit.
- C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003.
- G. BRIENZA, *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei Servizi Sociali*, Città Nuova Editrice, Roma, 2002.
- D.N. BROWN, *Human Universals*, McGraw-Hill, New York, 1991.
- G.P. CALABRÒ, P.B. HELZER (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Edizioni Scientifiche Calabresi, Napoli, 2009.
- P. CALDERAN BELTRAO, *Carta dei diritti della famiglia*, Roma, Ed. Paoline, 1984
- Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, op. cit.

- M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- A. CANTARO, *Nota di lavoro. Le domande della sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.
- F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in “ADL Argomenti del diritto del lavoro”, 6/2006.
- P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, op. cit.
- M. CARTABIA., *La famiglia come protagonista della sussidiarietà e la Costituzione italiana*, I quaderni della sussidiarietà, Roma, 2007.
- S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in “Foro it.”, 10/1995.
- P. CAVANA, *La famiglia nella Costituzione italiana*, in “Dir. fam. pers.”, 2/2007.
- V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in “Enc. Giur. Treccani”, XII, Roma, 2004.
- I. COLOZZI, *Paradigma relazionale e innovazioni nelle politiche sociali e di welfare*, in P. DONATI, I. COLOZZI, *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- G. COTTURRI, *Culture e soggetti della sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.
- A. CROCI, *La legislazione sociale e l'organizzazione dei servizi*, Giappichelli, Torino, 2008.
- A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in “Quaderni costituzionali”, 2001.
- M. DAL PRA PONTICELLI, *Dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2009.
- W. DILTHEY, *Introduzione alle scienze dello spirito: ricerca di un fondamento alle scienze della società e della storia*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.
- P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma, 2000.
- P. DONATI, (a cura di), *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Carocci editore, Roma, 2012.
- P. DONATI, *Le politiche familiari in Italia: problemi e prospettive (il Piano nazionale e la proposta del family mainstreaming)*, Conferenza nazionale della famiglia Famiglia: storia e futuro di tutti, Milano, 8-10 novembre 2010.
- P. DONATI, *Manuale di sociologia*, Editori Laterza, Roma, 2006

- P. DONATI, (a cura di), *Ri-conoscere la famiglia. Quale valore aggiunto per la persona e la società?*, Decimo Rapporto CISF sulla famiglia in Italia, Edizioni San Paolo, Milano, 2007.
- P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci Editore, Roma, 2003.
- P. DONATI, I. COLOZZI, *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, op. cit.
- P. DONATI, F. FERRUCCI, (a cura di), *Verso una nuova cittadinanza della famiglia in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- P. DONATI, R. PRANDINI, (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- G. F. DUMONT, *Adaptation des politiques familiales aux evolution des structures familiales*, Institut de Demographie Politique, Paris, 71/2005.
- W. DUMON, *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*, Commission of the European Communities, Brussels, 1994.
- W. DUMON, (a cura di), *Families and Policies, Evolutions and Trend in 1989-90*, European Observatory on National Family Policy, Brussels, 1991.
- G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- L. FAZZI, A. SCAGLIA, *Il governo della città nella trasformazione del welfare*, Franco Angeli, Milano 2001.
- L. FAZZI, *Slide fornite durante il corso Teorie e metodi della pianificazione sociale*, Corso di Laurea in Metodologia e Organizzazione del Servizio Sociale, Facoltà di Sociologia, Trento, a.a. 2010-2011.
- P. FERRARIO, *Riforma dei servizi sociali: l'assetto istituzionale*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 20-22/2000.
- C. FORCELLINI, *Lexicon totius latinitatis*, Cedam, Padova, 1945.
- U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in "Rivista amministrativa della Repubblica Italiana", 1999.
- F. GABOARDI, *Il diritto amministrativo dei servizi sociali*, Carocci Faber, Roma, 2003.
- S. GAMBINO, *Repubblica delle autonomie e sussidiarietà*, in G.P. CALABRÒ, P.B. HELZER (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, op. cit.
- G. GIACOBBE., *La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano. Materiali per una ricerca*, Giappichelli Editore, Torino, 2011.
- R. GUBERT, (a cura di), *La via italiana alla postmodernità. Verso una nuova architettura dei valori*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- L. HANTRAINS, M.T. LETABLIER, *Families and Family Policies in Europe*, Longman, London-New York, 1996.

- P. HENMAN, M. FENGER, (a cura di), *Administering Welfare Reform: International transformations in welfare governance*, Policy Press, Bristol, 2005.
- L. IEVA, *Riflessioni sul principio di "sussidiarietà" nell'ordinamento amministrativo italiano*, in "Rivista amministrativa della Repubblica Italiana", 2001.
- M. INGROSSO, (a cura di), *La promozione del benessere sociale, progetti e politiche nelle comunità locali*, Collana Scienze e Salute Teorie, Franco Angeli, Milano, 2006.
- N. IRTI, *Il salvagente della riforma*, Laterza, Roma-Bari, 7/2007.
- M. JO HATCH, con la collaborazione di A. CUNLIFFE, *Teoria dell'organizzazione: tre prospettive: moderna, simbolica, postmoderna*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- A.J. KAHN, S.B. KABERMAN, *Methodological cautions for comparative research in social protection*, in "International Comparisons of Social Security Policies and Systems", Proceedings of a conference held in June, Paris, MIRE e ISSA, 1990.
- Y. KAZEPOV, A. GENOVA, *From Government Fragmentation to Local Governance: welfare reforms and lost opportunities in Italy*, in P. HENMAN, M. FENGER, (a cura di), *Administering Welfare Reform: International transformations in welfare governance*, op. cit.
- N. LIPARI, *Riflessioni sul matrimonio a trent'anni dalla riforma del diritto di famiglia*, in G. FREZZA, (a cura di), *Trenta anni dalla riforma del diritto di famiglia*, Milano, 2005.
- C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.
- F. MANOUKIAN, *La valorizzazione della famiglia*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 20-22/2000.
- I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003.
- R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1/1999.
- C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2003.
- E. MENICHETTI, *I servizi sociali nell'ordinamento comunitario*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI, (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- A. MONTEBUGNOLI, *La sussidiarietà nascosta: quattro esempi*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969.
- M. ORLANDINI, *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Un caso di studio: Il "Trentino- territorio amico della famiglia"*, Osservatorio nazionale sulla famiglia, 2011.

- M. ORLANDINI, *Leadership e terzo settore*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, 2/2010.
- S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Università degli studi di Bergamo, Facoltà di Giurisprudenza, Giuffrè, Milano, 2008.
- G. PERICO, *La Carta dei diritti della famiglia*, in “*Aggiornamenti sociali*”, 1/1984
- L. PESENTI, *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008.
- F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in “*Non Profit*”, 3/2001.
- N. POLITO, *Art. 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul ‘favoriscono’*, paper presentato al “*Laboratorio per la sussidiarietà*”, Roma, 2006.
- G. POLLINI, *Gli orientamenti di valore relativi alla coppia, al matrimonio ed alla famiglia*, in R. GUBERT, (a cura di), *La via italiana alla postmodernità. Verso una nuova architettura dei valori*, op. cit.
- G. POLLINI, *Il senso civico degli italiani. La realtà oltre i pregiudizi*, R. GUBERT, (a cura di), *Collana di sociologia*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- R. PRANDINI, *Una riforma arrivata tardi*, in “*Famiglia Oggi*”, 3/2001.
- A. QUAGLIANI, *Qualche dubbio in tema di sussidiarietà orizzontale*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.
- A. QUAGLIANI, (a cura di), *Valutazione delle politiche e governance nelle Regioni*, F. ANGELI, Milano, 2005.
- E. REISS, *Invenzione, innovazione e architettura dell’informazione: Come le comunità promuovono il progresso*, Italian IA Summit , Trento, 16 novembre 2007.
- G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in “*Dir. Pub.*”, 2002.
- G. ROSSI, *I servizi alla persona in Italia. Due itinerari per l’analisi*, in “*Sociologia e politiche sociali*”, 1, genn.-apr.1999.
- S. ROSSI, *Sussidiarietà: dalle origini alla giuridicizzazione del concetto*, in www.personaedanno.it, 30/07/2012.
- E. RUPINI, (a cura di), *Studiare la famiglia che cambia*, Carocci Editore, Roma, 2011.
- A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit: approfondimenti in tema di sussidiarietà, aspetti fiscali, rapporti con gli enti pubblici, cooperative sociali e trust per soggetti deboli*, CEDAM, Padova, 2012.
- A. SANTUARI, *Welfare e innovazione: alcuni esempi dal territorio*, P. CENDON (a cura di), in www.personaedanno.it, 12/03/2012.
- A. SANTUARI, M. MOSCHETTI, *Gestioni associate e forme di gestione dei servizi socio-assistenziali*, P. CENDON (a cura di), su www.personaedanno.it, 02/02/2013.

- C. SARACENO, M. NALDINI, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- E. SCABINI, P. DONATI, (a cura di), *Conoscere e intervenire: la ricerca finalizzata sulla famiglia*, Studi interdisciplinari sulla famiglia, Vita e Pensiero, Milano, 7/1990.
- B. STEVENS, *The Future of the Family to 2030*, Osservatorio Nazionale Sulla Famiglia, Convegno Europeo, Bologna, 27-28 Settembre, 2010.
- B. THORNE, (a cura di), *Rethinking the Family*, New York, Longman, 1982.
- F. TOMASONE, *La legislazione sociale per la famiglia in Italia*, P. DONATI (a cura di), in *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Carocci editore, Roma, 2012.
- L. TRONCA, *Paradigma relazionale e nuovi modelli di governance*, in P. DONATI, I. COLOZZI, *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, op. cit.
- C. VALENTINI, *L'Italia che cambia: sviluppo, inclusione, crescita*, Evento di Inaugurazione della Prima Festa Nazionale de l'Unità tematica sui diritti civili, 25 luglio-5 agosto 2007, in www.radioradicale.it.
- L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'articolo 3B del Trattato sull'Unione europea*, in "Riv. it. dir. pubbl. com.", 3/1993.
- L. VENTURA, (a cura di), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, Torino, 2004.
- L. VIOLINI, *Sussidiarietà e Pubblica Amministrazione Locale: Rapporto sulla sussidiarietà 2009*, (a cura della) Fondazione per la sussidiarietà, Milano, Mondadori università, 2010.
- L. VIOLINI, G. VITTADINI, (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Editore BUR, 2012.
- L. VITTADINI, *Liberi di scegliere*, ETAS, Milano, 2002.
- M. WEBER, H.H. GERTH, C. MILLS, *Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958.
- H. WILKE, *Observation, Diagnosis, Guidance, A System Theoretical View on Intervention*, in K. HURRELMANN, (a cura di), "Social Intervention: Potenzial and Constraints", De Gruyter, Berlin-New York, 21-35/1987.
- S. ZAMAGNI, *Un'idea di Europa. Il modello sociale europeo*, in C. MAGNANI, (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, op. cit.
- A.L. ZANATTA, *Le nuove famiglie, felicità e rischi delle nuove scelte di vita*, Il Mulino, Bologna, 2003.

2. Documenti della Provincia Autonoma di Trento

Provincia Autonoma di Trento, *Dossier politiche familiari*, Collana Trentino Famiglia, n. 4.7, 3° edizione, Trento, 2012.

Provincia Autonoma di Trento, *Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, "Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità"*, 2011.

Provincia Autonoma di Trento, *Linee guida per la costruzione dei piani sociali di Comunità*, Documenti Sociali – Interventi Sociali 2.18, Anno 2010.

Provincia Autonoma di Trento, *L'esperienza trentina del "Distretto per la famiglia"*, Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità, Atti del Convegno *"I territori amici della famiglia"*, 2010.

Provincia Autonoma di Trento, *Piano di interventi sulle politiche familiari*, 2004.

Provincia Autonoma di Trento, *Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità*, Collana Trentino Famiglia, n. 1.1, Trento, marzo 2011.

Provincia Autonoma di Trento, *Progetto Speciale Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità*, Collana Trentino Famiglia, n. 7.1, Trento, settembre 2010.

3. Miscellanea

Atti del Festival della Famiglia, *Se cresce la famiglia, cresce la Società*, (a cura di) Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche della famiglia), Provincia Autonoma di Trento, Agenzia per la famiglia, Riva del Garda, 25-27 ottobre, 2012.

Attori, scenari e prospettive di sviluppo del welfare trentino, organizzata nell'ambito degli Stati generali del welfare trentino: quali prospettive e cambiamenti possibili?, Trento, 12 marzo 2012.

C.I.R.S.D.I.G Centro Interuniversitario per le ricerche sulla Sociologia del Diritto e delle Istituzioni Giuridiche, *Quaderni della Sezione: Diritto e Comunicazioni Sociali*, Working paper n.17, www.cirsdig.it

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on Family Policies*, Brussels, 8 August 1989, COM(89), 363 final. Su tale documento e le vicende dell'epoca, si veda la discussione riportata nel volume Donati, Matteini (a cura di) 1991.

Cons. Stato, Atti normativi, 6 marzo 2002, n. 1354, in "Foro amm.-CDS", 2002.

Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012.

“Gazzetta Ufficiale”, 9 luglio 2002, n. 159.

Deliberazione della Giunta Provinciale n. 2352 di data 11 novembre 2011

Intervista alla dott.ssa Giuliana Gilli, Coordinatrice del Distretto Valsugana e Tesino e Assessore alle politiche sociali del Comune di Roncegno Terme, gennaio 2013.

Intervista alla giurista Marta Cartabia di Ilaria Nava, in “Avvenire”, 2 marzo 2007.

La Carta dei diritti della famiglia, in *L'Osservatore Romano*, 25 novembre 1983, Inserto speciale "Documentazioni", pp. I-IV; ora anche in: *Enchiridion Vaticanum*, vol. 9, Bologna, Edb, 1987.

Legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 “*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*”.

OECD, “*The Future of the Family in OECD Countries*”, 2010

Osservatorio Nazionale Sulla Famiglia, *Convegno Europeo Family Policies In Europe: Best Practices, Partnership And Governance*, Bologna, 27-28 Settembre, 2010.

Piano nazionale per la famiglia, *L'alleanza italiana per la famiglia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia, Intesa in Conferenza Unificata del 19 aprile 2012.

Piano sociale della Comunità Valsugana e Tesino 2011-2013, Approvato

dall'Assemblea della Comunità Valsugana e Tesino con provvedimento n. 19 di data 29/03/2012.

Piano Sociale 2011-2012 redatto dalla Comunità Valsugana e Tesino, Approvato dall'Assemblea della Comunità Valsugana e Tesino con provvedimento n. 19 di data 29/03/2012, A cura del Responsabile del Settore Socio-Assistenziale e dell'Assistente Sociale referente per il piano.

Rapporto sulla sussidiarietà 2009, *Sussidiarietà e ... Pubblica Amministrazione Locale*, Fondazione per la sussidiarietà, Mondadori Università, Milano, 2010.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Sociologia
e Ricerca Sociale

Corso di Laurea magistrale in Metodologia, organizzazione e
valutazione dei Servizi Sociali

***La valutazione delle politiche familiari:
approcci, strategie e strumenti.
Una proposta operativa per il Distretto famiglia
della Valle di Fiemme***

Relatrice: professoressa Annamaria Perino

Laureanda: Erica Bortolotti

Anno Accademico 2014/2015

INDICE

Indice	Pag. 3
Introduzione	“ 5
Parte I - Valutazione e politiche familiari	“ 9
Capitolo 1: Che cos'è la valutazione? Approcci, strategie e strumenti	“ 11
1. Cos'è la valutazione? Definizioni e fini generali	“ 11
2. Alcune distinzioni: valutazione, monitoraggio, controllo, ricerca valutativa, bilanci sociali e certificazioni	“ 14
3. Lo sviluppo e le resistenze alla valutazione nel corso degli anni: dagli Stati Uniti all'Europa fino all'Italia	“ 16
4. Oggetti, tempi, indicatori, criteri e fini del percorso valutativo	“ 19
5. Gli attori della valutazione	“ 25
6. Teorie di riferimento e approcci	“ 27
7. Strategie e tecniche per migliorare la valutazione	“ 32
8. Fasi del disegno di valutazione	“ 39
9. Riassumendo	“ 44
Capitolo 2: Famiglia e politiche familiari	“ 45
1. Che cos'è la famiglia? Definizioni generali	“ 45
2. Orientamenti e approcci teorici di riferimento	“ 47
2.1 Approccio istituzionale	“ 48
2.2 Approccio struttural-funzionalista	“ 49
2.3 Approccio dello scambio	“ 51
2.4 Approccio marxista	“ 52
2.5 Approccio interazionista	“ 53
2.6 Approccio dello sviluppo	“ 54
3. Le diverse strutture, funzioni e relazioni familiari	“ 55
4. Evoluzione nel tempo e nello spazio delle strutture familiari	“ 61
5. La famiglia e le politiche sociali ad essa dedicate	“ 67
6. Le diverse tradizioni europee e gli ambiti principali di intervento delle politiche familiari	“ 71
7. Riassumendo	“ 77
Parte II - Le politiche per la famiglia in Trentino e i Distretti famiglia	“ 79
Capitolo 3: le politiche familiari e la valutazione in Trentino	“ 81
1. Gli orientamenti e gli obiettivi sociali e familiari della Provincia Autonoma di Trento	“ 81
2. Le politiche trentine per il benessere familiare	“ 85
2.1 I Piani di intervento per la famiglia	“ 87
2.2 Il Libro Bianco e la legge provinciale per il benessere familiare	“ 92
3. Benessere, bisogni e rischio	“ 93
4. I Distretti famiglia	“ 97
5. L'attenzione agli aspetti comunicativi e di sensibilizzazione delle politiche familiari trentine	“ 100

6. Le politiche sociali provinciali e la valutazione	“ 102
7. L'approccio multicriteria e <i>multistakeholder</i> trentino alla valutazione: un esempio	“ 103
7.1 Lo sviluppo nel tempo del modello <i>Valuta</i>	“ 104
8. Punti di forza e di debolezza del modello <i>Valuta</i>	“ 108
9. L'importanza di utilizzare un approccio <i>multistakeholder</i> nella valutazione: punti di forza e difficoltà	“ 111
10. Riassumendo	“ 114
Capitolo 4: Il Distretto famiglia della Valle di Fiemme e la valutazione: proposta di linee guida per la valutazione distrettuale	“ 117
1. Il Distretto Famiglia della Valle di Fiemme: origini e sviluppo	“ 117
2. La percezione della valutazione all'interno del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme	“ 120
2.1 Il punto di vista dell'Agenzia per la Famiglia e quello del coordinatore distrettuale	“ 121
2.2 Il punto di vista di alcuni membri del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme	“ 125
3. La nascita delle linee guida per la valutazione distrettuale	“ 130
4. Linee guida per la valutazione distrettuale	“ 130
4.1 Il contesto e gli attori coinvolti	“ 133
4.2 L'informazione e lo stimolo alla partecipazione	“ 133
4.3 La discussione, l'accordo e la riflessione	“ 135
4.4 La possibilità di diversificare	“ 136
4.5 Il confronto tra gli attori	“ 136
4.6 La multicriterialità	“ 137
4.7 L'interdisciplinarietà e l'attenzione all'impatto delle azioni	“ 138
4.8 Conclusioni	“ 138
5. Riassumendo	“ 139
Conclusioni	“ 141
Bibliografia	“ 145
Sitografia	“ 151
Normativa di riferimento	“ 151
Appendice n. 1	“ 153
Appendice n. 2	“ 156
Ringraziamenti	“ 183

INTRODUZIONE

Questo lavoro di tesi ha il suo fulcro nella valutazione, centrata sulle politiche familiari. La scelta di riflettere sulla valutazione, deriva dall'interesse personale di chi scrive e la ritiene fondamentale per operare in maniera ragionata, efficace, efficiente, partecipata e interattiva nel contesto dei servizi di promozione e supporto al benessere familiare.

L'interesse verso il benessere familiare si è sviluppato, in chi scrive, all'interno del percorso di stage formativo svolto presso l'Agenzia per la Famiglia, la natalità e le politiche giovanili della Provincia Autonoma di Trento che ha permesso di conoscere e approfondire l'innovazione data agli orientamenti politici per la famiglia dalla Pubblica amministrazione trentina.

A questa attenzione verso un insieme strutturato e organizzato di politiche si è unita l'intenzione di individuare possibili modalità per migliorare l'azione politica, dando maggior rilevanza alla valutazione dei progetti e dei programmi intrapresi nel corso del tempo dai soggetti coinvolti in essi, sia a livello provinciale che locale nei Distretti famiglia.

Per rendere possibile la trattazione di queste tematiche si è deciso di strutturare l'approfondimento in due parti.

La prima parte, composta da due capitoli, ha un orientamento più teorico che mira a definire i concetti chiave della valutazione e della famiglia.

Lo scopo del primo capitolo è quello di parlare di valutazione, dandone una breve descrizione che consideri non solo i fini che persegue ma anche i molteplici approcci di riferimento, le strategie e tecniche su cui basa il suo agire e gli elementi che la contraddistinguono. Nello stesso capitolo, inoltre, si cerca di tracciare una linea di sviluppo nel tempo e nello spazio della valutazione, considerando anche le resistenze che ha incontrato e che, ancora oggi, rendono difficile in alcuni contesti la sua diffusione.

Il secondo capitolo si concentra sull'evoluzione della famiglia nella sua strutturazione, nelle sue funzioni e nella percezione istituzionale nel tempo e nello spazio, con gli approcci teorici che ne orientano lo studio. Successivamente viene introdotto il tema delle politiche familiari cercando di chiarire quali sono gli elementi che le costituiscono, gli ambiti principali di intervento e le differenze esistenti tra gli Stati europei nella rilevanza e nello spazio dati ad esse.

La seconda parte della tesi ha un orientamento più concreto e propositivo. Anch'essa è suddivisa in due capitoli dedicati allo sviluppo delle politiche familiari in Trentino, alla percezione della valutazione all'interno di queste ultime e alla proposta di linee guida per migliorare la valutazione in un'ottica partecipata e *multistakeholder*.

Nel terzo capitolo, quindi, si parla dell'evoluzione delle politiche familiari, soprattutto in Trentino, con particolare attenzione agli orientamenti e agli obiettivi seguiti e alla modalità pratiche di attuarli, mettendo in risalto la dimensione locale e la partecipazione degli attori del territorio. Nello stesso capitolo si riporta l'attenzione data alla valutazione nella strutturazione e implementazione delle politiche familiari, non limitandosi al controllo da parte della Pubblica Amministrazione sulle azioni intraprese a livello locale o al monitoraggio dei progetti intrapresi ma, arrivando a una valutazione vera e propria che riflette sugli obiettivi che ci si è posti per capire qual è stato il loro grado di raggiungimento, come ci si è arrivati e qual è stato l'impatto prodotto per ripartire e proseguire consapevolmente.

Per rendere più immediata la comprensione di questa visione della valutazione viene, infine, riportato l'esempio del modello valutativo progettato e utilizzato in Trentino per la valutazione dei progetti per il benessere familiare: il modello *Valuta*.

Il quarto capitolo, invece, mira a creare un ulteriore collegamento con l'applicazione degli orientamenti politici per la famiglia trentini, descrivendo lo sviluppo del Distretto famiglia

della Valle di Fiemme e della percezione della valutazione che vi è al suo interno. La scelta di questo Distretto deriva dall'opportunità, avuta da chi scrive, di seguirne da vicino l'agire e di coinvolgere, nel percorso di stage, alcuni suoi rappresentanti in una ricerca avente lo scopo di comprendere il loro punto di vista sulla valutazione distrettuale, cercando di individuarne i punti di forza e le difficoltà.

Dall'analisi delle interviste fatte a tali soggetti e dal confronto avuto con alcuni membri dell'Agenzia per la famiglia si è concretizzata l'intenzione di sviluppare delle linee guida per la valutazione. Tali linee guida, elaborate da chi scrive, vogliono essere uno strumento che, seguendo l'orientamento partecipativo e *multistakeholder* delle politiche familiari trentine, aiuti concretamente gli attori istituzionali e territoriali ad utilizzare la valutazione come mezzo per un continuo apprendimento e miglioramento di progetti e azioni per le famiglie. Esse, inoltre, vogliono sottolineare l'importanza della partecipazione alla valutazione da parte dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nei progetti e nelle politiche per il benessere familiare implementate, e dei beneficiari di queste ultime per comprenderne meglio il punto di vista e le necessità e per stimolare la comprensione degli obiettivi della valutazione stessa.

A conclusione di questo percorso di tesi è possibile dire che esso si è rivelato essere molto utile per accrescere la comprensione delle tematiche trattate. Proprio l'interesse verso questi temi ha portato, infatti, al desiderio di impegnarsi per proporre delle indicazioni per il miglioramento dell'azione valutativa.

Questo orientamento personale è stato supportato e sostenuto dai rappresentanti dell'Agenzia per la Famiglia e del Distretto famiglia della Valle di Fiemme che si sono resi disponibili al confronto, alla partecipazione all'indagine sulla valutazione e all'elaborazione dei dati raccolti, oltre che alla strutturazione delle linee guida.

Per quanto riguarda invece le possibilità di effettivo utilizzo di questo strumento, esse sono incerte, almeno da un punto di vista dell'Amministrazione Provinciale, a causa di cambiamenti interni all'Agenzia per la Famiglia.

Parte I

VALUTAZIONE E POLITICHE FAMILIARI

Capitolo 1

CHE COS'È LA VALUTAZIONE?

APPROCCI, STRATEGIE E STRUMENTI

1. Cos'è la valutazione? Definizioni e fini generali

Dare una definizione di valutazione non è semplice, innanzitutto perché essa è un concetto ampio che può contenere diversi punti di vista, condizionati anche dal contesto sociale e culturale in cui ci si trova ad agire.

Un primo elemento da considerare è il fatto che non esiste solamente la valutazione di tipo professionale, progettata e realizzata da persone formate e fatta in contesti e con obiettivi predefiniti ma anche una valutazione utilizzata per fare confronti, prendere decisioni, dare giudizi, riflettere e attribuire valore alle cose.

Nonostante questa familiarità la valutazione per molti anni ha sofferto, e in alcuni contesti soffre ancora, di pregiudizi culturali che la portano ad essere vista con timore e diffidenza, concentrandosi sugli aspetti giudicativi della stessa e non considerando le potenzialità che il suo sviluppo può avere. Queste possibilità potrebbero portare benefici sia al singolo che alla collettività rispetto alle capacità di riflessione, progettazione e decisione poiché valutare significa anche interrogarsi sul perché qualcosa è andato in un determinato modo e su quali sono gli elementi che hanno determinato un dato sviluppo.

La differenza principale tra l'azione valutativa spontanea, espressa nel quotidiano, e quella tecnica e professionale è che la prima porta ad esprimere giudizi fondati su motivazioni di diverso tipo (da quelle affettive, a quelle etiche, passando per quelle estetiche e culturali) senza la necessità che esse siano espresse e chiarite, mentre la seconda deve esplicitare tali elementi e deve fondarsi su informazioni solide, procedure e

metodi chiari e precisi ed una pregressa comprensione dell'ambito operativo. Tutti questi elementi hanno la finalità di garantire la verificabilità del processo che ha portato a costruire la valutazione¹.

Ponendo l'attenzione in particolare sulle attività di valutazione professionali, implementate in un contesto preciso e orientate verso specifiche attività, programmi o politiche, è importante dire che il centro di questo approfondimento riguarda la valutazione nell'ambito delle politiche pubbliche e soprattutto di quelle sociali².

In questa accezione possiamo definire la valutazione come: «*l'insieme delle attività collegate, utili per esprimere un giudizio per un fine; giudizio argomentato tramite un processo di ricerca valutativa che ne costituisce l'elemento essenziale ed imprescindibile di affidabilità delle procedure e fedeltà delle informazioni, utilizzate per esprimere quel giudizio*»³.

La valutazione professionale, quindi, è argomentativa e basata sull'esplicitazione degli elementi che hanno portato alla sua formulazione (strumenti, procedure, metodi,

¹ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano.

² Con politiche sociali si intendono gli interventi/programmi/progetti predisposti dalle autorità pubbliche e rivolti alla popolazione di una determinata area geografica o in quanto portatori di specifici bisogni per rispondervi e per far fronte ai possibili rischi sociali ad essi connessi. Esse compongono il *Welfare state*, che attraverso più interventi coerenti e strutturati (più politiche), ha come obiettivo principale quello di garantire un elevato livello di copertura e tutela a fronte di specifici rischi considerati di rilevanza pubblica e per questo meritevoli di essere garantiti dall'azione statale. Esse possono riguardare più ambiti, anche se non vi è ancora una definizione chiara di quali siano i limiti, generalmente, è riconosciuto che i principali riguardano: previdenza, sanità, assistenza, lavoro e istruzione. Esistono più modalità in cui le politiche sociali si esprimono, le principali sono attraverso la previsione di trasferimenti monetari e di servizi erogati all'utenza o interventi che prevedono un mix di queste due modalità.

Lo sviluppo delle politiche sociali ha seguito diversi modelli e i principali sono tre:

- Residuale. Interviene solo quando la persona non è in grado di trovare risposta ai suoi bisogni in altro modo (ad esempio tramite la famiglia o il mercato). Esso è caratterizzato dall'essere temporaneo e marginale, ristretto agli strati poveri della popolazione e operante sull'emergenza;
- Occupazionale. Fondato sull'idea che il diritto all'accesso a determinati servizi o benefici dipenda dal possesso di un lavoro, visto quindi come requisito d'accesso per le politiche che sono intese come supporto all'azione del mercato;
- Redistributivo. Vede il *welfare* pubblico come elemento fondamentale di ogni società e offre servizi di tipo universalistico slegati dal mercato e basati sulla presenza del bisogno della persona o sul possesso di determinate caratteristiche che danno diritto di accesso (età, situazione economica, ecc.) e mira quindi alla redistribuzione delle risorse. (Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013, pp.435-438).

³ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007, pag. 22.

tecniche, teorie di riferimento); più essi sono solidi e definiti maggiore sarà la qualità del giudizio espresso. La necessità di argomentare la conclusione che il valutatore ha raggiunto deriva dal fatto che essa è un'interpretazione, determinata dalle procedure di scelta, raccolta e analisi dei dati, poiché si opera in un contesto (quello sociale) in cui non esiste una verità assoluta ed immutabile, ma ci sono continui cambiamenti nel tempo e per poter agire ci si deve basare su diverse metodologie e teorie⁴.

Essa è, inoltre, un'attività comparativa tra l'oggetto sottoposto ad essa, gli obiettivi prefissati, i bisogni di chi chiede la valutazione e di coloro che beneficiano dell'azione in oggetto (piano, progetto politico e sociale) o dei possibili risultati che produrrà e gli standard sia rispetto al processo implementato che al prodotto ottenuto.

Un altro importante elemento che caratterizza la strutturazione e l'uso della valutazione è la finalità che intende raggiungere: essa deve essere pubblica. L'oggetto d'interesse è, infatti, l'intera collettività o specifici gruppi ad essa appartenenti.

Le principali finalità sono due: *learning* e *accountability*. La prima si riferisce alla possibilità di apprendere e di capire, al fine di migliorare le azioni sociali intraprese sia in corso d'opera che nel futuro; la seconda, invece, ha come scopo principale quello di rendere conto a terzi dei risultati ottenuti. Se la prima tende a essere attivata internamente ai servizi o dagli operatori direttamente coinvolti nelle attività oggetto di analisi, con un maggior rischio di autoreferenzialità e di centratura sui processi più che sui risultati, la seconda, generalmente, è praticata da professionisti esterni, rischiando di essere percepita come un controllo obbligato più che come un'opportunità di crescita⁵.

La valutazione, quindi, risulta essere importante non solo da un punto di vista macro, sulla programmazione e sul funzionamento dei servizi e delle politiche sociali, ma anche,

⁴ Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2010.

⁵ Palumbo M., "Valutazione dei servizi", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013.

a livello micro, per ogni singolo utente e operatore, rispetto al suo lavoro, in un'ottica riflessiva e autocritica orientata al continuo miglioramento.

Riassumendo, si può dire che la valutazione è utile perché:

- accresce le conoscenze di base sia teoriche che operative, consentendo lo sviluppo di strumenti e metodi fondati su basi teoriche o ipotesi verificate attraverso specifici percorsi valutativi;
- aiuta nelle decisioni rendendole più precise e efficaci oltre che maggiormente consapevoli;
- mostra l'affidabilità in contesti rendicontativi, fiscali e legali;
- si valutano non solo i risultati ma anche lo sviluppo di progetti e percorsi sociali, accrescendo la possibilità di conseguire gli obiettivi che ci si era prefissati e permettendo aggiustamenti in corso d'opera;
- accresce la visibilità del lavoro sociale, dandogli più chiarezza e scientificità⁶.

Un ulteriore elemento da sottolineare è il forte legame della valutazione con il contesto in cui si sviluppa; per questo è necessario indagare sui processi che hanno portato a prendere determinate decisioni e orientano l'implementazione degli interventi e l'ambiente in cui ciò avviene, soprattutto per i suoi aspetti sociali, politici, economici, istituzionali, organizzativi e tecnici⁷.

2. Alcune distinzioni: valutazione, monitoraggio, controllo, ricerca valutativa, bilanci sociali e certificazioni

A questo punto, per una maggiore chiarezza espositiva, è importante specificare alcune differenze tra il termine valutazione e altri ad essa collegati.

⁶ Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci Faber, Roma, 2008.

⁷ Leone L., *Valutazione dei servizi sociali alla persona: stralci di un dibattito in corso*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

La prima distinzione è tra valutazione e monitoraggio: quest'ultimo è necessario per poter valutare ma si distingue dalla valutazione per lo scopo che persegue. Esso, infatti, mira a documentarsi sugli interventi, utilizzando specifici indicatori, mentre la valutazione cerca di collegare i dati raccolti con gli obiettivi fissati al fine di elaborare un giudizio argomentato⁸.

Il monitoraggio ha, quindi, finalità informativa e di verifica dello stato di realizzazione di un'attività durante la sua attuazione con un esame continuo e sistematico che permette di capire:

- se vi sono ostacoli;
- se è necessario apportare delle modifiche;
- se si stanno raggiungendo gli obiettivi;
- quali sono gli aspetti di contesto più rilevanti;
- qual è l'impatto che le attività implementate stanno producendo⁹.

Una seconda distinzione importante è quella tra valutazione e controllo: se entrambi tendono ad esprimere un giudizio su un determinato oggetto, il secondo è maggiormente interessato agli aspetti formali, al rispetto delle procedure, al raggiungimento degli obiettivi dichiarati, fermandosi in superficie, senza approfondire la portata e gli effetti di tali traguardi. Il controllo, quindi, attiene più al rispetto della normativa in materia di valutazione che alla pratica riflessiva e argomentativa.

Una terza differenza è quella tra valutazione e ricerca valutativa: quest'ultima permette lo sviluppo della prima in quanto consiste in una ricerca di tipo sociale, orientata agli

⁸ Oliva D. e Pesce F., *Aggiungi un posto a tavola*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

⁹ Ministero degli Affari Esteri: Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo, *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo*, Roma, 2002. Documento scaricato da: http://www.esteri.it/mae/doc/6_40_176_a.pdf consultato il 18 febbraio 2015 e Leone L. e Prezza M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Franco Angeli, Milano, 2010.

interessi della comunità, per permettere scelte consapevoli e basate sia sulla conformità ai programmi che sulla loro qualità, offrendo anche indicazioni migliorative.

Un'altra distinzione può essere fatta rispetto al bilancio sociale: esso riguarda nello specifico l'andamento delle organizzazioni, e non di programmi o interventi, e mira a valorizzare la portata economica delle azioni sociali e dei risultati che da esse derivano.

Un'ultima differenza esistente è tra valutazione e certificazione di qualità. Quest'ultima serve a definire, tramite l'azione di un soggetto esperto, i criteri e le procedure necessarie per fornire, nel miglior modo possibile, un servizio in base al contesto in cui opera e alle normative vigenti, definendo responsabilità, compiti, e livelli da garantire ma senza analizzare le motivazioni di tale scelte come fa invece la valutazione¹⁰.

3. Lo sviluppo e le resistenze alla valutazione nel corso degli anni: dagli Stati Uniti, all'Europa, fino all'Italia

Nell'ambito delle politiche sociali la valutazione ha iniziato a svilupparsi negli anni Sessanta negli Stati Uniti, attraverso la strutturazione di metodi positivisti per valutare efficacia, efficienza e controllo degli interventi, in un momento storico di crescita e sviluppo economico che stimolava l'attenzione ai bisogni e ai disagi della popolazione.

In quegli anni, da un lato, si sviluppa l'interesse accademico per la valutazione e, dall'altro, nel contesto operativo e politico, cresce l'attenzione per i processi di implementazione della valutazione.

Negli anni Ottanta, a fronte di un periodo di riforma del *Welfare State*, cresce la visione della valutazione come strumento di controllo e di creazione di procedure tese al contenimento delle risorse. Da un punto di vista opposto, nello stesso periodo, si

¹⁰ Oliva D. e Pesce F., *Aggiungi un posto a tavola*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001, pag. 53 e Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007.

sviluppa la consapevolezza dell'importanza dello stimolo all'autodeterminazione e all'*empowerment* dei clienti, ritenendo che la loro azione diretta nei percorsi di aiuto permetta di risolvere più efficacemente i problemi.

Dagli anni Novanta in poi, ci si concentra sui problemi derivanti dalla crisi del *welfare* universalistico e sull'incremento di strumenti per monitorare i risultati (efficienza, produttività, centralità dell'utente) e per accrescere la partecipazione alla valutazione. Oltre che negli USA, in diversi Stati europei aumentano i centri di ricerca universitari, governativi e interni alle pubbliche amministrazioni interessati alla tematica valutativa, al suo evolversi e alle possibili modalità per migliorarla¹¹.

Dal lato opposto, le resistenze alla valutazione derivano da più fattori: da quelli di tipo culturale, che la legano al timore di essere controllati e giudicati, a quelli operativi, legati alla complessità dei contesti e delle problematiche sociali che rendono maggiormente difficile un suo utilizzo. Tutto questo rende necessario un confronto tra i protagonisti per definire insieme i campi della valutazione, gli obiettivi e i fini che essa si deve porre, dato che essi non sempre sono facilmente indagabili e misurabili e richiedono interventi volti a scomporli e renderli tali¹².

Nel contesto italiano la valutazione si è sviluppata in ritardo a causa, innanzitutto, di resistenze di tipo culturale e politico; essa infatti era vista dalla maggior parte dei soggetti potenzialmente interessati come espressione di controllo o limitazione alla libertà di azione.

Le spinte ad una sua istituzionalizzazione, infatti, sono avvenute in decenni diversi a livello internazionale. Sono iniziate negli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti, che utilizzavano la valutazione come mezzo di apprendimento, sono proseguite negli anni

¹¹ Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci Faber, Roma, 2008.

¹² Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci Faber, Roma, 2008.

Ottanta nei Paesi anglosassoni, sulla spinta del *New Public Management*, centrato su misurabilità e su criteri di efficacia ed efficienza, e, negli anni Novanta, in molti altri Paesi europei, inclusa l'Italia.

In questo ultimo periodo, fondamentale è stato lo stimolo proveniente dai Fondi Strutturali Europei che basano i loro finanziamenti sul rispetto di precise caratteristiche e sull'uso periodico della valutazione per verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati a fronte delle spese sostenute. Altrettanto importante è stata, però, la tendenza ad orientarsi verso logiche di controllo delle attività e dei progetti sociali implementati e del rispetto di alcuni requisiti ritenuti necessari per garantire un livello minimo di qualità da parte dei soggetti erogatori (è in questo periodo che si sviluppano, ad esempio, le normative sugli accreditamenti, ossia le certificazioni necessarie per operare nel sistema sociale pubblico).

Nel nostro Paese, che già in precedenza aveva mostrato questa tendenza, inizialmente si sviluppa la concezione della valutazione intesa come mezzo di controllo amministrativo.

Con il passare del tempo, però, va aumentando l'attenzione per le possibilità migliorative e di apprendimento offerte dalla valutazione e si cercano strumenti per integrare i due orientamenti per offrire modalità valutative più complete e rispondenti alle necessità di chi le richiede, coinvolgendo maggiormente i diversi attori nella sua pratica.

In questo contesto la valutazione è vista come un bene attento agli effetti delle azioni sociali per i diversi soggetti coinvolti, in grado di approfondire l'andamento dei progetti e delle azioni intraprese, di stimolare il cambiamento e di orientare e legittimare le scelte fatte.

La richiesta di valutazione proveniente dalla Comunità Europea¹³ ha portato i Paesi membri a concentrarsi sugli aspetti partecipativi e sulla personalizzazione dei percorsi valutativi per rispondere alle esigenze migliorative della pubblica amministrazione con effetti sulla programmazione, sulla gestione e sull'incremento della rilevanza data ai diversi *stakeholder* nella valutazione. Questa tendenza ha portato allo sviluppo del concetto di *partnership* (presente nei Regolamenti in materia della Commissione Europea dal 1999) in base al quale tra i vari portatori di interesse vi deve essere sia la condivisione dei risultati ottenuti, per accrescere la comprensione e il confronto sulle tematiche affrontate, che il loro intervento diretto nel processo valutativo per raccogliere i loro punti di vista sugli argomenti in oggetto e sugli interessi per loro principali.

Negli anni, infine, è cresciuta anche l'attenzione per l'utilità che può avere la valutazione dopo essere stata prodotta e, conseguentemente, c'è una sempre maggiore centratura sulla qualità dei suoi contenuti e delle modalità utilizzate per produrli¹⁴.

4. Oggetti, tempi, indicatori, criteri e fini del percorso valutativo

Gli oggetti della valutazione sono molteplici. Essi possono essere divisi in tre gruppi:

- a. la valutazione di caratteristiche fisiche, attraverso specifici strumenti di misura o basandosi su standard predefiniti;
- b. la valutazione delle prestazioni individuali;
- c. la valutazione di processi e organizzazioni sociali (ossia politiche per affrontare un problema comune ed esplicitate a livello normativo), di programmi (ossia attività

¹³ Nel contesto delle richieste provenienti dalla Commissione Europea per i finanziamenti alla valutazione emerge la rilevanza data nei regolamenti sia alla sua funzione di accountability che a quella di learning. La Commissione Europea mira anche a promuovere la partecipazione di attori locali e regionali nel progettare e implementare interventi, rispettosi degli interessi specifici e territoriali. (da Merati I., *Il mercato della valutazione attivato dalle politiche strutturali dell'Unione Europea*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001).

¹⁴ Stame N., *Introduzione*, e Merati I., *Il mercato della valutazione attivato dalle politiche strutturali dell'Unione Europea*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

organizzate per raggiungere specifici obiettivi), di progetti singoli e di organizzazioni amministrative e gestionali per quel che riguarda i risultati delle azioni programmate e delle interazioni tra attori¹⁵.

Rispetto, invece, ai tempi della valutazione, essa non si limita a quella di tipo *ex post*, cioè successiva all'implementazione dell'attività, ma può accompagnarla per tutta la fase di progettazione e programmazione.

La valutazione, infatti, può cominciare già prima di prendere una decisione sul tipo di politica o di intervento da progettare, in un'ottica prospettica che aiuti a capire le possibili conseguenze delle varie alternative (v. *ex ante* degli impatti), oppure dal momento in cui si possiede una strategia definita e si vogliono indagare gli effetti di breve, medio e lungo termine (v. *ex ante* dei risultati) o, anche, nei momenti precedenti all'attuazione del progetto per verificare le modalità migliori con cui farlo (v. *ex ante* dell'implementazione).

L'uso della valutazione durante l'attuazione dell'attività, invece, si distingue in: valutazione *in itinere* e valutazione intermedia. Entrambe mirano a consentire di apportare modifiche ai piani o progetti, qualora ve ne fosse la necessità, per accrescerne le probabilità di successo. Mentre la prima è un'azione continua per fornire informazioni sull'evolvere dei diversi aspetti dell'oggetto, la seconda avviene in un momento preciso per capire che cosa è stato fatto.

Anche la valutazione *ex-post*, infine, ha delle distinzioni interne legate al tempo che intercorre tra la fine del progetto e l'inizio dell'azione valutativa. Se essa avviene appena conclusa l'azione, per verificare la correttezza dei procedimenti e il rapporto tra obiettivi e prodotti, si parla di valutazione *ex post* delle realizzazioni, se avviene dopo un tempo che consenta di verificare la rispondenza agli obiettivi generali del progetto e ai bisogni espressi nella domanda di attuazione si parla di valutazione *ex post* dei risultati, se infine

¹⁵ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007.

il tempo trascorso è ampio, per consentire di rilevare gli effetti sul contesto, si parla di valutazione *ex post* degli impatti¹⁶.

Per poter compiere una valutazione è necessario avere dei punti di riferimento su cui basarsi: è necessario cioè avere degli indicatori. Essi derivano dalle specificazioni di un'idea più ampia, finalizzate a permetterne la misurazione e l'analisi e possono essere definiti in diversi modi. Un'accezione, ad esempio vede gli indicatori come articolazioni di concetti misurabili e rilevabili, costruiti cercando di chiarire i concetti di interesse rapportandoli all'area semantica di interesse (corrispondenti all'area di inclusione del concetto ed esplicitati tramite descrizioni del significato da attribuire e dei modi in cui interpretarlo)¹⁷. Un'altra, di orientamento maggiormente statistico, li vede come elaborazioni di dati che consentono di accrescere le conoscenze su un determinato tema, costituiti partendo dalle informazioni reperibili e definendo successivamente quali elaborazioni sono valide per il concetto indagato¹⁸.

Nonostante queste definizioni la valutazione segue maggiormente un approccio circolare ritenendo che i concetti si definiscano contemporaneamente all'analisi delle informazioni e che gli indicatori contribuiscono a delimitare il concetto.

Solitamente si prediligono indicatori quantitativi perché più facilmente misurabili e determinabili anche se i dati qualitativi, nonostante le maggiori difficoltà di raccolta, possono fornire informazioni più approfondite e complete, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali.

¹⁶ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007.

¹⁷ Corrisponde ad un approccio deduttivo che va dai concetti agli indicatori, alle informazioni e ai dati, da Palumbo M., *Indicatori e valutazione di efficacia delle policies*, "Sociologia e Ricerca Sociale", n. 47/48, anno XVI.

¹⁸ Corrisponde ad un approccio induttivo che va dai dati, alle informazioni, agli indicatori fino ai concetti, da Palumbo M., *Indicatori e valutazione di efficacia delle policies*, "Sociologia e Ricerca Sociale", n. 47/48, anno XVI.

Seguendo il paradigma definito da Lazarsfeld nel 1969¹⁹, il percorso di definizione degli indicatori scompone il tema oggetto di valutazione (il concetto) nelle dimensioni che lo costituiscono per arrivare a determinare le unità base che lo compongono (gli indicatori) e operativizzarle per poter essere rilevate con diversi strumenti e usate nella valutazione. Al contrario, invece, seguendo il paradigma statistico il punto di partenza è composto dai dati e si cerca di lavorare su di essi per aumentare la conoscenza relativa alle problematiche analizzate.

Un'altra modalità definitoria è proposta dalla Commissione Europea la quale distingue gli indicatori in base alla fase del programma a cui fanno riferimento: indicatori di *input*, di *output* (basati sui dati forniti dagli attuatori delle politiche), di risultato (basati sulla creazione di un legame tra gli obiettivi e gli effetti prodotti) e d'impatto (basati sulla struttura socio-economica di riferimento per gli elementi importanti per la politica o il programma valutati).

Quale che sia l'approccio seguito, gli indicatori devono essere:

- validi, cioè in grado di rappresentare adeguatamente il concetto di riferimento;
- attendibili, cioè in grado di cogliere gli stati delle proprietà che si vogliono misurare;
- sensibili, cioè in grado di differenziare le molteplici forme di un fenomeno;
- adeguati rispetto ai bisogni conoscitivi;
- comparabili sia temporalmente che spazialmente;
- tempestivi, cioè in grado di far comprendere immediatamente il concetto di riferimento;

¹⁹ Lazarsfeld, P. F., *An episode in the history of social research: A memoir*, in Bailyn B. e Fleming D., *The intellectual migration: Europe and America, 1930–1960*, Cambridge, MA: Belknap Press, 1969.

- riferiti a uno specifico contesto e ad un quadro teorico di riferimento che spiega e definisce il concetto da cui si costruiscono²⁰.

Per le difficoltà e le ambiguità già descritte e al fine di avere degli indicatori che rispettino tutte le caratteristiche sopra riportate è, quindi, necessario tener presente che ognuno di essi può illustrare parti del tema che si approfondisce, ma che la cosa esattamente rappresentata dipende dall'orientamento teorico e dai presupposti di ricerca che sono alla base della loro scelta.

Da un altro punto di vista poi, molti sono gli indicatori che possono rappresentare lo stesso oggetto; per questo motivo è necessario svolgere un ragionamento attento prima di accordare la preferenza ad uno o all'altro, in base alle specificità dell'oggetto e del contesto di valutazione, per riuscire a trovare quello più utile rispetto ai fini perseguiti²¹.

Un altro elemento necessario al percorso di valutazione è costituito dalla definizione dei criteri che essa deve soddisfare per poter raggiungere gli obiettivi che si è posta. In generale ogni valutazione dovrebbe rispondere nel modo più completo possibile a questi criteri:

- Rilevanza. La misura in cui l'iniziativa soddisfa la coerenza, le priorità e le politiche del committente ma anche del gruppo destinatario e/o dei beneficiari;
- Efficienza. Mette in relazione l'utilizzo delle risorse (umane, finanziarie, fisiche e temporali) con i risultati raggiunti. È un criterio principalmente economico in base al quale si stabilisce se l'intervento ha utilizzato le risorse meno costose per raggiungere i risultati attesi;

²⁰ Palumbo M., *Valutazione di processo e d'impatto: l'uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

²¹ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007.

- **Efficacia.** La misura in cui un'iniziativa raggiunge i suoi obiettivi in risposta ai bisogni espressi dal contesto in cui l'azione sociale opera. Si distingue in efficacia interna, ossia riguardante il raggiungimento degli obiettivi posti dal committente, ed efficacia esterna, riguardante la capacità dell'azione valutativa di rispondere ai bisogni espressi dai possibili destinatari o beneficiari della stessa;
- **Responsivness.** Da intendere come soddisfazione per gli utenti e come sensibilità da parte degli erogatori del servizio rispetto ai bisogni che lo hanno determinato;
- **Produttività.** Capacità di ottenere il numero più alto di prestazioni rispetto alle risorse disponibili e di portare vantaggi per la comunità coinvolta nella valutazione;
- **Tempestività.** Capacità di rispondere nel modo più veloce possibile al bisogno presente e comunque prima che esso diventi irreparabile;
- **Accessibilità.** Costituita dalle regole, anche organizzative e strutturali che permettono la partecipazione al percorso valutativo o alla conoscenza dei risultati che ha conseguito di tutte le persone a vario titolo interessate;
- **Sicurezza.** Con questo termine si intende l'assicurazione che la valutazione non porterà danni o rischi alle persone interessate o coinvolte;
- **Appropriatezza.** Il provare che la scelta valutativa fatta è la più adeguata per raggiungere gli scopi che si sono definiti;
- **Equità.** Permette ai destinatari di usare i risultati e di godere dei benefici che ha portato la valutazione;
- **Impatto.** Rappresenta i cambiamenti, positivi e negativi, diretti o indiretti, voluti o non voluti, prodotti da un'iniziativa;

- Sostenibilità. È la misura del grado in cui i benefici di un'iniziativa continuano a prodursi anche dopo la conclusione della stessa²².

Questi criteri possono riferirsi sia agli esiti raggiunti dall'azione che al progetto utilizzato. Gli esiti si articolano in tre categorie: realizzazioni, risultati e impatti. I primi riguardano i risultati immediati ed evidenti delle azioni oggetto di valutazione, i secondi le conseguenze successive generate dai primi, i terzi gli effetti di lungo termine, sia di tipo economico che sociale, sul contesto in cui si è operato²³.

Con processo, invece, si intendono le caratteristiche dell'organizzazione attuatrice (organizzative, procedurali, ecc.), i vincoli a cui è sottoposta e le risorse che possiede (economiche, di personale, spaziali, temporali), importanti poiché orientano gli esiti raggiungibili²⁴.

5. Gli attori della valutazione

Nel percorso della valutazione sono, e possono essere coinvolti, diversi soggetti. Innanzitutto è necessaria la presenza di un committente, ossia di un soggetto che richieda che la valutazione venga attivata per riuscire a comprendere meglio una situazione, a far fronte ad un problema o a capire come si è sviluppato o potrebbe svilupparsi un determinato progetto o intervento.

Il secondo soggetto coinvolto è il valutatore, ossia il professionista al quale viene chiesto di sviluppare un progetto di valutazione che consenta di approfondire la tematica

²² Ministero degli Affari Esteri: Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo, *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo*, Roma, 2002. Documento scaricato da: http://www.esteri.it/mae/doc/6_40_176_a.pdf consultato il 18 febbraio 2015 e Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2010.

²³ Per fare un esempio in ambito di politiche sociali del lavoro, le realizzazioni possono riferirsi al numero di corsi di formazione realizzati in un determinato periodo temporale, i risultati possono riguardare il numero di persone che hanno trovato lavoro a seguito della frequentazione del corso, mentre gli impatti possono riferirsi al livello di competitività delle aziende che hanno assunto giovani specificatamente formati.

²⁴ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007.

importante per il committente. È in base al rapporto tra questi due soggetti, a come entrambi percepiscono la valutazione e agli usi che intendono farne, che si sviluppa il progetto valutativo, si elaborano le domande e le metodologie da applicare per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Altrettanto fondamentale è che vi sia un oggetto su cui indagare, da analizzare e cercare di comprendere a fondo. Per poter sviluppare un percorso efficace è necessario che tale oggetto sia ben definito e che siano chiariti quali sono gli elementi chiave e quali le prospettive da cui si parte.

Nell'ambito valutativo infatti, ha fondamentale importanza anche il contesto in cui si va ad operare, non solo da un punto di vista strettamente fisico, ma anche economico, sociale e culturale, poiché tutti questi elementi incidono sulle possibilità attuabili, condizionando sia la modalità di intendere e percepire l'azione valutativa che quella di portarla avanti.

In un contesto centrato sulla *logica top-down* per la quale organismi dotati di autorità e potere impongono il loro punto di vista e perseguono i loro interessi o si concentrano unicamente sugli adempimenti previsti dalla normativa, l'azione valutativa sarà probabilmente maggiormente legata a procedure standardizzate, a modalità operative che ricercano indicatori di misurazione quantitativi e ci sarà un minore interesse a coinvolgere altri possibili attori (ad esempio: soggetti destinatari dei servizi che si valutano, soggetti coinvolti nella loro erogazione, professionisti che conoscono l'ambito di indagine o persone che potrebbero trovare giovamento o avere ripercussioni conseguenti ai risultati raggiunti).

Al contrario, in un contesto incentrato su una logica di tipo *bottom-up*, maggiormente attento alla sussidiarietà e quindi al coinvolgimento attivo dei diversi soggetti interessati il livello di partecipazione sarà probabilmente più elevato.

Da un altro punto di vista, all'interno della valutazione entrano in gioco anche Autorità pubbliche, come committenti o come oggetto di valutazione sia per i doveri normativi che hanno di valutare e rendere conto delle attività sociali intraprese, che per l'interesse ad un apprendimento continuo che consenta loro di migliorarsi ed essere efficaci ed efficienti.

Riassumendo, è possibile dire che esistono diversi soggetti interessati alla valutazione:

- legislatori e politici, per gli effetti sociali dell'azione svolta rispetto al progetto affrontato;
- amministratori, rispetto ai costi degli interventi effettuati ma anche alla loro efficienza;
- finanziatori, rispetto ai costi ma anche alla coerenza con quanto era stato progettato;
- utenti, soprattutto riguardo alla rilevanza sociale e all'accessibilità degli interventi nonché ai valori che orientano le scelte in merito a questi ultimi;
- operatori, rispetto all'efficacia, all'impatto, alle difficoltà e ai punti di forza dell'azione²⁵.

6. Teorie di riferimento e approcci

Come già detto, il termine valutazione ha una doppia valenza: sia legata al giudizio che alla riflessione e alla possibilità di crescita che derivano da essa. A queste valenze è collegata una diversa modalità di impostazione: nel primo caso è calata dall'alto, decisa nei modi, tempi e contenuti dai vertici gerarchici, nel secondo caso è sviluppata

²⁵ Leone L. e Prezza M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Franco Angeli, Milano, 2010.

coinvolgendo chi implementa l'attività e, in alcuni casi, anche i diversi *stakeholder* presenti.

I modi di realizzare il percorso valutativo permettono di identificare diversi approcci, ma esistono più proposte di classificazione.

La prima proposta, ad esempio, distingue²⁶:

- approccio realista alla valutazione. Per esso esistono situazioni oggettive, universalmente riconosciute, che determinano i modi di realizzare le attività sociali e i risultati che da esse si potranno ottenere. La valutazione, allora, misura variazioni oggettive delle variabili rispetto a specifici criteri e il compito del valutatore è trovare gli strumenti più adatti per farlo;
- approccio pragmatista-della qualità. È incentrato sulla valutazione delle performance e della qualità degli interventi. In esso la valutazione si costruisce in base a standard predefiniti (da esperti, da precedenti esperienze, ecc.) e non sugli obiettivi dei progetti;
- approccio costruttivista alla valutazione. Per esso non esiste oggettività assoluta, la valutazione è fatta in base ai presupposti cognitivi dei valutatori e quindi non può essere neutrale. La valutazione è vista come un processo sociale complesso sia per i rapporti tra diversi portatori di interesse che per la natura dei problemi affrontati;
- pluralismo nell'uso degli approcci in base alle situazioni affrontate per riuscire a gestirle al meglio.

²⁶ Tale proposta è stata formulata da Guba E. G. e Lincoln Y. S., *Competing paradigms in qualitative research.*, in Denzin N. K. e Lincoln E.S., *Handbook of qualitative research*, London, 1994; Borzaga C., Fazzi L. (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci editore, Roma, 2008 e Leone L., *Valutazione dei servizi alla persona: stralci di un dibattito in corso*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Un'altra proposta di classificazione sostiene l'esistenza di quattro approcci fondamentali²⁷:

- la pratica empiricamente fondata, basata sulla ricerca e l'uso di metodi scientifici per valutare gli aspetti e i comportamentali misurabili dei fenomeni. Si può attuare tramite il disegno sperimentale a sistema singolo e il sistema delle prove controllate ripartite con scelta casuale.

Il primo consiste nell'analisi dell'evoluzione della condizione di una singola persona con verifiche ripetute nel tempo. Può avere diversi schemi, dal disegno AB che definisce prima il comportamento da modificare, poi ne analizza l'esplicitarsi prima che l'intervento venga attuato (A) e successivamente quando questo è in corso (B) per scoprire quali e se ci sono differenze, al disegno ABC che dopo la misurazione a seguito del primo intervento ne introduce uno di tipo diverso (C) e li confronta, al disegno ABAB che al momento di introduzione dell'intervento ne fa seguire uno in cui è tolto e un altro in cui viene reintrodotta per testare con più precisione utilità ed effetti dello stesso. Esiste anche il *Multiple Baseline Design* che analizza l'effetto di un intervento su più comportamenti o aspetti problematici o in diversi contesti.

Il sistema delle prove controllate ripartite con scelta casuale cerca, invece, di verificare se esistono relazioni tra l'intervento attuato e la situazione dei destinatari. Per farlo utilizza un gruppo di controllo²⁸ e il campionamento randomizzato riducendo possibili influenze nella selezione e accrescendo le probabilità che le differenze derivino dall'azione sociale valutata;

²⁷ Tale proposta è stata formulata da Kazi M. A. F., *Contemporary perspectives in the evaluation of practice*, "British Journal of Social Work", n. 30, 2000.

²⁸ Insieme delle persone che non vengono sottoposte a trattamento.

- il pragmatismo o pluralismo metodologico. È centrato sull'efficacia e sull'uso di più metodi per avvicinarsi maggiormente alla situazione analizzata. È positivo perché consente una triangolazione, ossia la raccolta di dati e informazioni in modi diversi, accrescendone così l'attendibilità. Alcune limitazioni riguardano il fatto che è maggiormente applicabile dopo la realizzazione di progetti e interventi e che potrebbe entrare troppo nello specifico delle singole situazioni dando poca rilevanza all'effetto generale dell'azione stessa;
- gli approcci interpretativi che comprendono diversi paradigmi: il realismo critico, il costruttivismo sociale e la valutazione femminista. Il primo cerca di identificare possibili limitazioni all'agire sociale professionale allo scopo di contrastarle, aiutando le persone a cambiare e a partecipare ai percorsi valutativi. La stessa logica è seguita dalla valutazione femminista che la cala in un'ottica di genere. Il Costruttivismo sociale riconosce la presenza di una realtà esterna che si sviluppa grazie al linguaggio ed è condizionata da esso. Questi approcci utilizzano metodologie dialogiche e qualitative, per aumentare le capacità riflessive dei partecipanti, e operano in un'ottica "trasformativa" per identificare e cambiare le diverse oppressioni esistenti, aiutando le persone ad essere artefici della propria vita;
- gli approcci post-positivisti, distinguono tra valutatori e oggetti valutati ma rimarcano la necessità di confronto tra i dati raccolti e le conoscenze possedute poiché la conoscenza della realtà può essere solo parziale.

Un'altra proposta di definizione degli approcci alla valutazione è quella di Bertin²⁹, il quale ne identifica cinque:

²⁹ Bertin G. (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Franco Angeli, Milano, 1995.

- approccio basato sull'autovalutazione. In esso gli aspetti più rilevanti sono legati alla coincidenza tra soggetto da valutare e soggetto valutato, con la necessità di controllare gli effetti che la stessa azione valutativa può determinare e le cause che hanno indotto gli eventuali cambiamenti osservati in seguito alla valutazione stessa;
- approccio basato sul giudizio di esperti. Esso viene usato generalmente in valutazioni previsionali in cui è richiesto di valutare in tempi brevi e con poche risorse. Esperte sono considerate le persone con conoscenze e competenze sul tema trattato tali da rendere possibile ridurre i dubbi su di esso prevedendo lo sviluppo che avrà nel tempo. Una delle difficoltà maggiori è relativa ai pregiudizi o alle credenze che potrebbero avere gli esperti coinvolti: per fare fronte a questo aspetto è necessario tener presente alcune tecniche di gestione dell'interazione che possano ridurlo;
- approccio basato sul giudizio degli utenti. Esso fonda la valutazione della qualità di un intervento/servizio sulle opinioni espresse dai destinatari. Questo orientamento teorico ha delle forti difficoltà dovute alla presenza di servizi che difficilmente possono prestarsi a questo tipo di valutazione (per le caratteristiche che hanno, per le tipologie di intervento che propongono, o per le restrizioni poste all'accesso che potrebbero condizionare le risposte degli utenti stessi). Oltre a questo elemento, la soddisfazione dipende da più fattori, spesso di difficile definizione, e essa può esserci anche nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi che si erano posti (ad esempio per l'attenzione dimostrata). Da un altro lato è bene essere consapevoli del fatto che anche le aspettative dei destinatari influenzano la loro percezione e i loro giudizi.

Nonostante queste difficoltà, vista l'importanza di avere il punto di vista di coloro che usufruiscono di un servizio per avere un quadro generale dello stesso, è necessario che esso sia integrato da altri e diversi approcci valutativi, per accrescere l'attendibilità dei risultati;

- approccio multicriteri. Mira a confrontare criteri che possono avere importanza diversa per il decisore, ma che sono tutti utili per definire la tematica trattata e che creano indicatori basati su diverse modalità classificatorie non immediatamente confrontabili. Questi elementi allungano il percorso della valutazione ma consentono di definire in modo chiaro per tutti gli attori coinvolti quali sono i criteri utilizzati e quali gli indicatori di riferimento in grado di descriverli. Ciò incrementa la chiarezza del percorso valutativo e permette di integrare tra loro più strategie che, singolarmente, non riuscirebbero a dare risposte complete alle domande valutative poste;
- approccio basato su logiche sperimentali o quasi-sperimentali che cercano di controllare tutti i fattori che interagiscono con l'intervento e impediscono di legarlo ai cambiamenti riscontrati. Questo approccio accresce la precisione della valutazione ma necessita di forti investimenti e della creazione di ambienti artificiali che contribuiscono a determinare i possibili sviluppi dell'intervento.

7. Strategie e tecniche per migliorare la valutazione

Intendendo per strategia *«una particolare modalità di rilevazione dei dati che – indipendentemente dalle tecniche che poi si utilizzeranno – si propone di superare certi problemi*

generalmente intrinseci alla ricerca (sociale e valutativa)»³⁰. È possibile affermare che esistono molteplici strategie in ambito valutativo:

- α) La prima è quella di tipo sperimentale che divide la popolazione tra persone che ricevono un determinato servizio e altre che non lo ricevono (in base ad un campionamento casuale che mira a essere rappresentativo), compara i due gruppi e individua se e quali sono le differenze tra essi attribuibili all'intervento erogato. Tale strategia non è semplice, per una serie di motivi. Ad esempio, perché i gruppi siano confrontabili è necessario che essi siano uguali, o molto simili, per le caratteristiche rilevanti (ad esempio sociali, economiche, demografiche) in modo che le eventuali differenze rinvenute possano essere attribuite, con un sufficiente grado di certezza, all'intervento stesso e non ad altri fattori intervenienti o per la complessità della tematica e l'elevato numero di possibili variabili intervenienti. Inoltre l'esperimento non è sempre realizzabile: se le politiche sono universali, per motivi sociali e culturali che possono vedere come un'ingiustizia sottoporre un gruppo di persone ad un trattamento e altre no.
- β) La seconda possibilità è quella dell'uso di strategie quasi-sperimentali che hanno un minor grado di rigosità. In esse i membri dei due gruppi sono definiti per abbinamenti analoghi, considerando le principali caratteristiche rilevanti ai fini della ricerca. Questo avviene se l'intervento ha copertura parziale, se invece essa è totale è necessario agire diversamente: differenziando gli effetti con una maggior o minor intensità di trattamento tra diversi destinatari, confrontando il prima e il dopo o gruppi di popolazioni simili, assumendo che i cambiamenti si

³⁰ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 87.

possano attribuire all'azione oggetto di analisi poiché è l'unica differenza rilevante tra i gruppi osservati.

Queste diverse strategie si articolano, poi, in approcci multicriteri e a criterio unico. I criteri considerati sono quelli di tipo quantitativo o qualitativo e quindi centrati o sulla standardizzazione di procedure e sulla direttività nella conduzione della valutazione oppure su una maggior flessibilità e collaborazione e un minor grado di standardizzazione.

Per lunghi anni c'è stata una forte contrapposizione tra questi due punti di vista, oggi invece ci si orienta verso l'utilizzo integrato di entrambi per ottenere risultati maggiormente significativi e completi, anche se esistono forti limitazioni per le differenze esistenti (di formato, di fini, di elementi di attenzione, ecc.)³¹.

Passando ad un'altra ottica rispetto al significato della parola strategia è importante dire che alcuni autori, considerando le difficoltà che negli anni sono emerse nei contesti valutativi, hanno elaborato delle strategie migliorative.

Un autore che si è impegnato in questo senso è stato Bezzi che ne identifica tre diversi tipi³².

Una prima strategia mira al rafforzamento del ruolo dei committenti cercando di formarli, di accrescerne le competenze e di sensibilizzarli rispetto all'importanza della valutazione. Successivamente tale strategia cerca di fornire indicazioni e linee guida per l'azione per far sì che i committenti siano più consapevoli, capaci di gestire il processo ed esprimere la domanda valutativa.

³¹ Casavola P. e Tagle L., *Per una valutazione migliore: innovazioni nella Pubblica Amministrazione*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

³² Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Redigere documenti orientativi e di guida può essere una seconda strategia migliorativa da usare sia per adattare le richieste dei livelli di governo più elevati (anche europei) alle caratteristiche delle amministrazioni pubbliche più piccole sia per aiutare ad attivare i processi necessari per metterle in pratica. Quest'ultima azione potrebbe concretizzarsi nella definizione dei criteri da utilizzare per aumentare la qualità del servizio e nel dare attenzione non solo ai costi ma anche alle capacità tecniche dei diversi valutatori.

Un altro autore interessato a questa tematica è Bertin. Egli elenca quattro aspetti necessari per il processo valutativo:³³

1. valutazione delle priorità di intervento tra più situazioni problematiche, utilizzando specifici criteri³⁴;
2. valutazione dell'impatto rispetto agli effetti di ampio raggio che potrà avere un intervento sia nel suo ambito d'azione che in altri ad esso collegati (ad esempio un intervento economico potrà avere impatti in ambito sociale ma anche relazionale o ambientale) per scegliere il progetto che potrebbe portare il maggior numero di benefici;
3. valutazione degli effetti prodotti dall'implementazione di una politica innovativa. Essa si deve fare tenendo presente la popolazione destinataria e il suo punto di vista sui cambiamenti proposti, le caratteristiche dei soggetti parte del progetto, gli eventi che possono supportarne lo sviluppo, le scelte prese e i condizionamenti del contesto;
4. valutazione della qualità dei servizi. Un aspetto complesso per la multidimensionalità del concetto di qualità che necessita di essere indagato da più

³³ Bertin G. (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Franco Angeli, Milano, 1995.

³⁴ Gustavson, Coats-Baril e Alemi in *Systems to Support Health Policy Analysis*, Health Administration Press, Michigan, 1992, ne propongono sei: gravità del problema, sua diffusione, costi, evoluzione attesa, interesse della comunità, equità.

punti di vista, considerando sia elementi soggettivi che oggettivi e unendo i diversi criteri in una misura che tenga conto delle loro rilevanze diverse.

Quando si parla di tecniche, invece, si fa riferimento agli strumenti e alle procedure operative necessari a reperire dati e informazioni ed elaborarli per i fini previsti dalla valutazione. Per questi motivi esse devono essere riconoscibili e individuabili, esplicitate nel corso del processo valutativo.

Le tecniche di valutazione possibili sono moltissime, le principali distinzioni sono tra tecniche che utilizzano dati di primo livello, ossia costruiti ad hoc dal valutatore o di secondo livello, ossia derivanti dalla rielaborazione di dati già raccolti in precedenza per fini diversi.

Ad esempio, nel contesto di una strategia standardizzata con l'utilizzo di dati di secondo livello è possibile utilizzare la tecnica dell'analisi costi-benefici che mira a individuare la migliore opzione tra quelle disponibili considerando il vantaggio economico che ognuna di esse può portare rapportando, appunto, costi e benefici sulla base del vantaggio o risparmio netto economico. È necessario però considerare che per la complessità dell'ambito sociale è impossibile identificare tutti gli effetti positivi e negativi di un intervento e per questo è essenziale selezionare quelli più importanti, anche se nel momento in cui si scelgono non si è certi dell'accuratezza delle ipotesi su cui ci si fonda (visto l'elevato numero di possibili elementi intervenienti). Nel dare un valore economico a ognuno, poi, è importante tener presente che esso non dipende solo dal mercato del momento ma anche dalle sue possibili evoluzioni future. Altri condizionamenti che esistono sono: la disponibilità a pagare da parte dei clienti o dei destinatari di un intervento, il costo-opportunità, ossia che valore avrebbe un determinato elemento se utilizzato in modo diverso e l'esistenza di prezzi ombra (la correzione da fare per servizi o interventi di elevata rilevanza sociale che può modificare il prezzo di mercato).

Per quel che riguarda invece le strategie standard con uso di dati di primo livello una tecnica possibile è il questionario, che indaga i modi di distribuzione di un fenomeno sociale generale o delle differenze in base ad alcune caratteristiche dei soggetti (età, sesso, condizione sociale, appartenenza a gruppi). Esso mira ad essere rappresentativo dell'intera popolazione in oggetto; per questo motivo il numero di questionari deve essere abbastanza elevato, in modo da permettere una generalizzazione dei risultati.

È uno strumento che deve essere identico per tutti i destinatari e può contenere domande e scale di atteggiamento. Ad ogni risposta è attribuito un codice numerico che successivamente è inserito in una matrice dei dati e permette, con l'uso di appositi sistemi, di analizzarle ricavando informazioni sulla loro distribuzione o sulla relazione tra le diverse variabili.

In questo contesto è necessario porre attenzione al linguaggio utilizzato perché sia chiaro, univoco e comprensibile per tutti³⁵.

Rispetto alle strategie non standardizzate una tecnica che utilizza dati di secondo livello è quella della valutazione tassonomica che analizza testi, nella maggior parte dei casi documenti istituzionali. Essi vengono scomposti e classificati in base ai contenuti per poi individuare connessioni e priorità ed analizzarle nel dettaglio per capire obiettivi e progetti delle diverse politiche andando oltre i linguaggi utilizzati.

Nello stesso contesto le tecniche che usano dati di primo livello possono basarsi sulla raccolta dati tramite il confronto con individui o con gruppi.

Un esempio della prima possibilità è dato dall'intervista biografica mirante a comprendere i fenomeni, gli atteggiamenti o i comportamenti in maniera approfondita e non generalizzabile. In essa è importante che il valutatore sappia ascoltare e sia uno stimolo

³⁵ Ad esempio: andrebbero fornite tutte le informazioni all'inizio, specificando se il questionario è anonimo oppure no, andrebbero evitate ambiguità sia rispetto agli obblighi da adempiere che alla modalità di redigere le domande per le possibili distorsioni che potrebbe causare e bisognerebbe utilizzare la stessa struttura nella composizione delle domande.

all'espressione dell'intervistato. Di solito questo tipo di interviste sono molto lunghe e per questo motivo, su autorizzazione dell'intervistato e garantendo riservatezza e anonimato, vengono registrate e successivamente trascritte integralmente per poi essere analizzate e confrontate con le altre raccolte.

La seconda possibilità, ossia lo scambio in gruppo, si basa sul confronto tra persone selezionate ad hoc, nella convinzione che l'interazione incrementi la qualità delle informazioni perché le persone sono portate a esporre le proprie opinioni, anche mettendo in discussione le loro convinzioni, i pensieri dei partecipanti incentivano la creatività e lo sviluppo di nuove idee e l'approfondimento rispetto al tema trattato.

I gruppi si distinguono tra: gruppi reali (composti da soggetti che discutono direttamente senza specifiche modalità di mediazione) e gruppi nominali (in cui il confronto è indiretto o molto limitato).

Due esempi dei primi si hanno con i *focus group* e i *brainstorming*. I primi sono una discussione in un gruppo ristretto (6-8 persone), coordinato da un facilitatore (può essere lo stesso valutatore) che propone gli argomenti di discussione. Il tema deve essere chiarito in precedenza, come i tempi e i modi di svolgimento dell'incontro. Generalmente i partecipanti hanno competenze e conoscenze simili rispetto all'oggetto indagato e i loro scambi sono registrati per poi essere trascritti e analizzati, integrandoli con le note e i ricordi del facilitatore ed eventualmente di colui che lo ha assistito.

I *brainstorming*, invece, prevedono la discussione in un gruppo ristretto per capire le componenti fondamentali e i limiti di un oggetto/tema e, quindi, i diversi punti di vista rispetto ad esso. La prima fase raccoglie le idee che poi vengono unite e sintetizzate in base agli obiettivi della valutazione che si opera. Questo percorso produce indicatori valutativi condivisi e rilevanti per il tema che saranno poi analizzati dettagliatamente.

Due esempi di utilizzo della tecnica dei gruppi nominali sono: l'*analisi Delphi* e la *Nominal Group Technique*.

Nella prima le persone selezionate non entrano mai in contatto diretto ma ricevono dei questionari a cui rispondere in tempi e modi prestabiliti. Le domande inizialmente sono di carattere generale e chiedono di approfondire la tematica; dopo aver ricevuto le risposte il valutatore le analizza e, in base a quanto emerso, crea un secondo questionario più specifico. Questo di solito avviene per tre turni sempre più approfonditi che, alla fine, permettono di redigere un rapporto finale.

I principali rischi riguardano la diminuzione nel tempo del numero di partecipanti e nella presenza di differenze di vedute che possono rendere difficili i passaggi successivi al primo. Per questi motivi è necessaria una forte competenza del valutatore sia tecnica che rispetto agli argomenti trattati.

La *Nominal Group Technique*, invece, viene svolta in compresenza tra i soggetti coinvolti ma le interazioni dirette sono impedito o molto circoscritte. Ognuno deve attribuire un valore a singoli elementi valutativi e il confronto avviene solo se emergono forti differenze, al fine di trovare un punto da cui ripartire e terminare la valutazione³⁶.

8. Fasi del disegno di valutazione

Esaminando i passaggi necessari per sviluppare una valutazione, Bezzi³⁷ sostiene che qualsiasi tipo di valutazione può essere progettata tramite un disegno di ricerca suddiviso in nove fasi.

³⁶ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007 e Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2010.

³⁷ Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007 e Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2010.

Tale disegno è un percorso cognitivo importante che consente di agire seguendo una logica, avendo presente quali sono gli elementi da approfondire durante il percorso, centrandosi non solo sugli aspetti tecnici ma anche su quelli teorici e definitivi.

Le nove fasi di questo disegno non sono rigidamente separate le une dalle altre ma interagiscono tra loro, a volte si implementano contemporaneamente, altre si modificano in momenti successivi alla loro definizione.

Esse possono essere divise in tre gruppi, il primo di tipo esplorativo rispetto al mandato, alle domande di ricerca e alle risorse disponibili, il secondo di esplorazione semantica e valoriale e il terzo concernente le definizioni operative e la raccolta delle informazioni.

La prima fase è quella di definizione del mandato nella quale il valutatore deve capire chi è la persona che gli richiede di procedere, quale è il suo ruolo e quali sono gli scopi (controllo, miglioramento, rendicontazione) che intende raggiungere tramite questo percorso. Allo stesso tempo è fondamentale capire quali altri attori sono, o potrebbero, essere coinvolti (ad esempio perché legati all'oggetto o perché destinatari delle azioni o dei progetti analizzati) e la rilevanza etica e morale dell'azione richiesta.

Da un punto di vista metodologico, il valutatore deve essere consapevole dell'autorità che gli viene data e della posizione che ci si aspetta ricopra, per poter scegliere consapevolmente se accettare o meno l'incarico e avere chiare quali sono le sue possibilità operative (coinvolgere gli stakeholder presenti o meno, utilizzare approcci più o meno intrusivi, ecc.).

Il mandato deve, quindi, comprendere una definizione chiara del programma di valutazione per avere una visione completa degli obiettivi che si intendono perseguire, del problema trattato e del contesto, in modo da poter pensare come agire su di essi. Rispetto al programma, invece, è necessario capire a che punto è (se deve ancora

iniziare, se è in corso, se è concluso) per decidere quale può essere l'approccio valutativo migliore rispetto ai fini che si perseguono.

La seconda fase consiste nella definizione delle domande valutative, ossia nel capire quale è l'oggetto di interesse e analisi e quali sono gli aspetti problematici o rilevanti che il decisore vuole approfondire. Per poter affrontare questa fase è necessario ottenere informazioni adeguate sul tema che si intende valutare. Per farlo non sempre è sufficiente un confronto con il committente, a volte è necessario contattare altri soggetti o studiare la specifica documentazione in materia.

In questo momento è necessaria anche una riflessione sugli obiettivi, sia dichiarati che impliciti e secondari per chiarire meglio sia al committente che ai principali attori che al valutatore il percorso da intraprendere e le caratteristiche dell'oggetto di valutazione (problemi, obiettivi per cui è stato sviluppato, destinatari, stato di attuazione, partecipanti...).

Nel definire le domande e gli obiettivi valutativi è necessario specificare qual è il loro grado di applicazione (gli obiettivi generali possono contenere molteplici obiettivi intermedi che a loro volta si concretizzano in obiettivi specifici a cui si collegano determinate azioni e risultati attesi che è importante avere ben presenti) e determinare una scala di priorità.

La terza fase consiste nell'analisi delle risorse disponibili. Essa permette di capire non solo il punto di vista strettamente economico, ma anche gli aspetti legati ai tempi e alle professionalità coinvolgibili, oltre a quelli di tipo simbolico (autorità, riconoscimento) e mandatario (possibilità di accesso alle fonti, disponibilità a rispettare le esigenze del valutatore e ad utilizzare i dati emersi anche se diversi da quelli attesi). La disponibilità di risorse è importante anche per la possibilità che può dare di utilizzare determinate

tecniche. Queste ultime, infatti, influenzano i dati che si ottengono poiché vanno ad agire sullo stile linguistico usato e le modalità di attuazione della valutazione.

La quarta fase consiste nella definizione di una prima offerta tecnica che si basa su quanto appreso nelle fasi precedenti, sulle conoscenze e competenze del valutatore e sulle sue ricerche sul tema e delinea il progetto in generale con possibili strategie, tecniche, obiettivi, tempi e costi.

Per costruirla può essere necessario raccogliere pareri delle diverse parti coinvolte anche se essi possono essere discordanti, e cercare un confronto tra le parti per definire insieme le linee generali di azione, tenendo conto del contesto, delle risorse e delle domande di interesse.

La quinta fase è quella di comprensione dell'evaluando (l'oggetto di valutazione) non solo da un punto di vista formale ma anche, nello specifico, per i committenti e gli attori sociali coinvolti³⁸, al fine di capire quale è il suo significato nel contesto di indagine³⁹ per una valutazione i cui risultati siano utili e comprensibili non solo ai committenti ma a tutti gli attori coinvolti.

La sesta fase riguarda l'identificazione dei valori fondamentali per la valutazione, in base ai quali è definita una scala di priorità tra i molteplici obiettivi da perseguire. Questa definizione dovrebbe basarsi sui punti di vista del committente, ma spesso deriva dal confronto tra più pareri, anche allo scopo di rendere il percorso valutativo il più attinente possibile alle necessità del contesto in cui avviene. La scelta delle priorità di azione può modificare i risultati della valutazione stessa, incidendo sul modo in cui verrà implementata, e per questo deve essere svolta in modo accurato e preciso.

³⁸ Ad esempio se ci si occupa dell'analisi di un'organizzazione non basta sapere quale è la sua posizione e quali i suoi ruoli e scopi, ma anche quali sono le professionalità che vi operano, quali sono le risorse e quali i vincoli, chi sono i destinatari e chi i soggetti con cui entrano in relazione o con cui collaborano.

³⁹ Si intende raggiungere una comprensione contestuale che esplori lo spazio semantico dell'oggetto di valutazione con i suoi valori, le sue priorità, la sua cultura e i suoi bisogni.

La settima fase, invece, è quella della definizione degli aspetti operativi, esplicitando nel dettaglio tecniche e procedure per la raccolta e l'analisi di dati e informazioni che il valutatore ritiene, in base a quanto appreso, più adatte a rispondere agli obiettivi e alle domande di valutazione formulate. Questi aspetti devono essere validi non solo da un punto di vista metodologico ma anche per i possibili utilizzatori della valutazione e quindi impostati in base ai loro valori e linguaggi. Il risultato che si avrà dipende, quindi, dal contesto decisionale e dalle problematiche che si cerca di affrontare.

L'ottava fase consiste nella raccolta e analisi delle informazioni e dei dati, utilizzando gli strumenti precedentemente identificati, definendo quali collaboratori assumere e come gestirli, predisponendo tempi e luoghi di attuazione, stabilendo chi coinvolgere e come contattarlo. In questa fase l'aspetto metodologico è molto importante poiché una corretta implementazione di strumenti e tecniche è fondamentale per la validità e l'affidabilità dei dati ottenuti.

La nona e ultima fase si occupa dell'uso della valutazione. Essa non dipende solo dal valutatore poiché la scelta finale spetta al committente della valutazione. Il valutatore può, comunque, incentivarla utilizzando un linguaggio facilmente comprensibile e chiarendo approcci, teorie e tecniche seguite. Per questi motivi è importante la capacità comunicativa e di sintesi, che consente di unire i dati in modo logico e di diffonderli efficacemente per renderne partecipi altri soggetti oltre al committente.

Questa diffusione deve essere prevista sin dall'inizio e può svilupparsi non solo al termine del percorso ma anche in altri momenti. Ad esempio può essere importante coinvolgere i diversi *stakeholder* nella definizione del disegno stesso per chiarire le ambiguità o per poter confrontare più punti di vista, cercando di avere una visione più completa. Quest'azione può essere fatta anche in itinere coinvolgendo esperti del settore, o quando la valutazione sta per terminare, contattando i beneficiari sia per

raccogliere le loro opinioni che per fornire informazioni su quanto fatto e sulle motivazioni connesse.

Anche nel caso in cui i risultati non si vogliano diffondere il valutatore deve redigere un rapporto di valutazione che contenga la descrizione degli aspetti metodologici, esplicitando i motivi delle scelte fatte, l'indicazione dei limiti delle stesse, i risultati raggiunti e le eventuali possibilità di apprendimento o raccomandazioni.

9. Riassumendo

Questo primo capitolo ha permesso di comprendere che quello valutativo è un tema articolato e complesso e che sono numerosi gli aspetti a cui è necessario porre attenzione per intraprenderlo. Esso ha anche contribuito a chiarire come vi siano diversi approcci alla valutazione che incidono sulle modalità con cui è percepita e affrontata e come il percorso per farne comprendere l'importanza e gli aspetti positivi non sia terminato ma, anzi, richieda molto impegno per fronteggiare le numerose resistenze culturali e sociali, diffondendo la conoscenza degli obiettivi di apprendimento, riflessione e miglioramento perseguiti dalla valutazione.

Capitolo 2

FAMIGLIA E POLITICHE FAMILIARI

1. Che cos'è la famiglia? Definizioni generali

Dare una definizione univoca di famiglia non è facile, innanzitutto. perché essa è composta di persone che nel tempo possono aumentare o diminuire e i cui rapporti possono variare e, successivamente, perché non è possibile identificare un'unica forma e struttura della stessa né rispetto ai modi di formazione, né alla struttura che assume, né per le modalità di rapportarsi internamente e con la società esterna che i suoi membri possono attuare. A tutto questo si deve aggiungere che la famiglia, nel corso del tempo, è andata modificandosi più volte in risposta sia ai mutamenti sociali che all'assetto istituzionale presente e che nel medesimo periodo storico e negli stessi territori possono convivere diverse forme e tipologie di famiglia.

Per questo motivo a volte sembra essere riduttivo parlare di famiglia al singolare e, proprio per dare conto di questa molteplicità, è preferibile utilizzare il termine “famiglie” al plurale.

Una descrizione generale di famiglia la identifica con l'insieme di persone che convivono e che possono basare il loro legame su vincoli di parentela ma anche di affetto, di servizio o di ospitalità⁴⁰.

In questo caso l'attenzione non è posta solo sul rapporto legale esistente (sia che esso derivi dal matrimonio, che dalla filiazione o dall'adozione) ma esplicita anche la possibilità del vivere insieme come espressione di un legame interiore inteso prevalentemente come amore, ma che non esclude la possibilità della convivenza tra amici o conoscenti.

⁴⁰ Bagnasco A., Barbagli M., Cavalli A., *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

La centratura sul fatto che la famiglia si componga di persone che coabitano, poi, richiama a una visione della stessa ristretta, nel senso che non contempla la possibilità che essa possa continuare ad esistere includendo le persone che hanno scelto di andarsene dall'abitazione comune. Questa visione non è accettata da tutti gli studiosi che hanno riflettuto sulla tematica, soprattutto perché è possibile che gli scambi e il tipo di rapporto che sussistevano nel periodo precedente continuino a svilupparsi, pur modificandosi per forma e/o intensità in base alla situazione che si crea.

Più tradizionalmente, i presupposti considerati necessari per poter parlare di famiglia sono tre: deve nascere da un matrimonio o comunque una precisa contrattazione che stabilisca diritti e doveri delle parti contraenti, deve essere composta non solo dalla coppia coniugale ma anche dai loro figli, tra i membri sussistono vincoli non solo di tipo legale, ma anche economico e affettivo. In questa visione i membri della coppia sono intesi come di sesso opposto, mentre in anni più recenti viene data meno importanza a questo aspetto e più al rapporto sentimentale e sessuale che si instaura tra loro.

Oggi, inoltre, si può considerare come gruppo sociale familiare non solamente la coppia con figli ma anche soggetti il cui legame è di ascendenza o discendenza diretta (genitore e figlio ad esempio)⁴¹.

Da un altro punto di vista per famiglia si intende una forma di organizzazione della vita dei componenti che comporta la divisione di compiti e ruoli e l'impegno dei membri nei diversi aspetti necessari a permetterne la sopravvivenza. Come ogni tipo di organizzazione sociale essa è soggetta, come è già stato accennato precedentemente, a norme specifiche che ne disciplinano la formazione e i comportamenti, stabilendo ciò che è legittimo e ciò che non lo è ed individuando compiti, responsabilità, doveri e diritti⁴².

⁴¹ Bagnasco A., Barbagli M., Cavalli A., *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁴² Perino A., *Famiglia*, in Cipolla C. (a cura di), *I concetti fondamentali del sapere sociologico*, Franco Angeli, Milano, 2011 e Gallino L., *Dizionario di sociologia*, UTET editori, Torino, 2006.

Risulta quindi chiaro che non è possibile dare una definizione generale e universale di famiglia, anche perché questa porterebbe a vederla come un fenomeno omogeneo e atemporale mentre così non è. La famiglia, infatti, condiziona e a sua volta è condizionata dalle contingenze sociali, normative e ambientali del contesto in cui si sviluppa. Per questi motivi nel momento stesso in cui si decide di intraprendere un cammino definitorio è necessario chiarire qual è l'approccio teorico seguito e qual è la prospettiva da cui si guarda ad esso (sociologica, antropologica, storica, ecc.).

2. Orientamenti e approcci teorici di riferimento

I vari approcci teorici che nel corso degli anni si sono impegnati nella definizione della famiglia lo hanno fatto seguendo diverse linee guida e considerando diversi elementi come fondamentali.

In particolar modo essi possono essere individuati in:

- funzioni che deve assolvere. Esse tendono ad essere interpretate come universali, come spiegazione all'esistenza della famiglia in tutte le società;
- struttura della famiglia, ossia tipi di vincoli esistenti tra individui conviventi (di affinità, consanguineità, discendenza, matrimonio) e dal modo in cui essi influiscono sui rapporti tra sessi e generazioni e determinano composizione e ampiezza della stessa;
- tipi di relazioni esistenti in essa, determinate dal modo in cui si sviluppano autorità e affetto tra uomini e donne e tra generazioni;
- fase del ciclo di vita in cui componenti della famiglia si trovano, poiché esse (nascite, morti, matrimoni, invecchiamento, crescita, separazioni, ecc.) influenzano i comportamenti e le percezioni delle persone, con effetti che si ripercuotono sull'intero gruppo modificandolo;

- situazione abitativa. Come è già stato detto, tradizionalmente si tende a considerare come famiglia l'insieme delle persone che coabitano, ma ad oggi risulta essere evidente che questi limiti spaziali, anche se significativi, non sono sufficienti per determinare l'esistenza o meno di una famiglia. È possibile, infatti, che le stesse caratteristiche relazionali o le stesse modalità di partecipazione e di distribuzione dell'autorità proseguano nel tempo anche dopo che alcuni membri sono usciti dal cosiddetto “nucleo domestico” d'origine⁴³.

Dopo aver specificato questi possibili orientamenti è altrettanto importante dire che gli approcci definitivi presentati sono tra loro complementari e necessitano, quindi, di un'integrazione reciproca per arrivare ad una visione completa dell'istituzione familiare, in grado di fornire degli orientamenti per la ricerca e la valutazione.

2.1 Approccio istituzionale

Il primo approccio considerato è quello istituzionale⁴⁴ che vede la famiglia come gruppo sociale con una struttura pubblicamente definita e normata per poter controllare le associazioni tra sessi, la riproduzione e i processi di socializzazione ed educazione dei figli. Esso si sviluppa agli inizi dell'Ottocento con il lavoro di Le Play⁴⁵ che ricerca legami tra famiglia e strutture sociali, mostrando che a diversi regimi di proprietà corrispondono diverse forme di organizzazione familiare, in un orientamento evolucionista che vede la famiglia come risultato dello sviluppo della specie umana e del suo adattamento alle situazioni.

⁴³ Saraceno C. e Naldini M., *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁴⁴ Donati P. e Di Nicola P., *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

⁴⁵ Bernardi U., *Famiglia e sviluppo sociale nelle opere di Frederic Le Play*, Jaca Book, Milano, 1981.

Perché la famiglia possa funzionare, secondo questo orientamento, sono necessarie solidarietà interna e divisione sessuale dei compiti, essenziali per permettere l'assolvimento delle funzioni familiari riconosciute in tutte le società.

La tipologia di famiglia percepita come universale è quella di tipo nucleare che può modificarsi, ampliarsi o restringersi, per numero e funzioni, in risposta alle contingenze ambientali e storiche in cui è inserita.

I limiti principali di questo approccio derivano da diversi fattori:

- la tendenza a generalizzare e semplificare l'evoluzione e la trasformazione nel tempo della famiglia utilizzando dei tipi-ideali;
- la prospettiva storica che utilizza, centrata sulle società primitive in cui la famiglia era necessaria per la sussistenza e la riproduzione, poiché quando si passa a considerare le società moderne o contemporanee più complesse e differenziate perde le sue capacità descrittive e esplicative;
- la svalutazione degli eventi disintegrativi della famiglia aumentati nel corso del periodo industriale e la percezione dell'istituzionalizzazione come mezzo per il controllo sociale;
- la centratura sui rapporti con i discendenti, lasciando da parte quelli di coppia e intersoggettivi con le loro componenti affettive e motivazionali.

2.2 Approccio struttural-funzionalista

L'approccio struttural-funzionalista⁴⁶, diffusosi in Occidente negli anni Cinquanta, è incentrato sul sistema sociale famiglia visto come insieme di status, ruoli e aspettative con specifiche funzioni.

⁴⁶ Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

La famiglia è analizzata utilizzando come modello la famiglia nucleare costituita da gerarchie di potere determinate dall'età e dal sesso che si relazionano vicendevolmente, garantendo stabilità interna e capacità di adattamento. Per essere efficace questa strutturazione deve avere un sistema normativo, valoriale e comportamentale condiviso che stabilisca i fini della famiglia e consenta rapporti con gli altri sottosistemi di cui la società si compone.

L'adattamento alle esigenze esterne avviene con modifiche nella divisione del lavoro e con lo sviluppo di specifiche aspettative di ruolo in risposta alle dinamiche dominanti nella società di appartenenza. La continuità nel tempo di questo meccanismo è garantita dalla socializzazione a cui ogni individuo è sottoposto nel corso della vita.

Questo orientamento riconosce i cambiamenti in direzione paritaria nella divisione dei ruoli che caratterizza il passaggio alla modernità e contemporaneità ma ritiene che esso non modifichi i valori fondanti la famiglia né la sua rilevanza all'interno del sistema sociale.

I limiti principali di questo approccio sono così riassumibili:

- la convinzione dell'immutabilità di alcune caratteristiche familiari per l'universalità delle funzioni a cui consentono di rispondere e per la legittimazione normativa di queste ultime;
- il sostenere che la solidarietà familiare nelle società contemporanee derivi dal maggior effetto delle forze integrative rispetto a quelle disintegrative. Questo elemento è smentito dai fatti empirici che mostrano come la famiglia non riesca a reagire ai conflitti creatisi all'esterno e trasferiti in essa;
- la divisione dei ruoli ipotizzata contiene fattori disgreganti, come l'esclusione delle donne dalle carriere professionali;

- la non considerazione dei possibili effetti delle relazioni e degli scambi con altri sottosistemi per il sistema familiare.

2.3 Approccio dello scambio

Il terzo approccio è quello dello scambio⁴⁷ nel quale le strutture parentali e familiari sono da intendersi come espressione di forme di scambio sociale e di attività mutualmente ricompensanti (un beneficio di un membro è possibile solo se comporta un favore per un altro). Qui i comportamenti sono volti a massimizzare le ricompense e i valori sociali si sviluppano basandosi sul principio di reciprocità.

È un approccio che sottolinea le somiglianze dei rapporti familiari con quelli di mercato, sostenendo che gli scambi interni e esterni ai nuclei si basano su principi economici, orientati al massimo vantaggio possibile e all'equivalenza tra ciò che viene dato e ciò che si ottiene.

Da questi presupposti si giunge ad un modello di solidarietà familiare che Scanzoni⁴⁸ definisce come un "affare" condotto dalla coppia in cui entrambi cercano di gratificare l'altro per ottenere a loro volta le ricompense desiderate.

I limiti principali di questa teorizzazione possono essere così elencati:

- la centralità data allo scambio nei rapporti familiari li espone a una visione utilitaristica;
- la centratura sullo scambio economico non permette di cogliere le dinamiche profonde della famiglia. Per questi motivi tale visione dovrebbe essere integrata con altre che le permettano di interpretare gli scambi anche come comunicazioni umane dotate di specifici significati morali e sociali.

⁴⁷ Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

⁴⁸ Scanzoni J., *Opportunity and the Family*, The Free Press, New York, 1970.

2.4 Approccio marxista

Un quarto approccio sviluppatosi nel corso degli anni è quello marxista⁴⁹, secondo il quale la famiglia è nata con la privatizzazione dei mezzi di produzione e con l'assunzione statale del compito di garantire lo sfruttamento di classe, delle donne e dei figli nelle famiglie.

Marx⁵⁰ voleva dimostrare che la famiglia è un prodotto storico che si modifica in base alle modalità di divisione del lavoro presenti e che, quindi, può essere eliminata se i mezzi di produzione vengono socializzati. La famiglia è vista, allora, come sovrastruttura degli orientamenti economici e come mezzo di trasmissione delle disuguaglianze sociali.

Nonostante le teorie proposte dai marxisti, nell'esperienza comunista dell'Unione Sovietica⁵¹ la famiglia è rimasta un gruppo sociale solidale e si è caratterizzata per essere spesso estesa o allargata, con forti legami parentali e divisioni lavorative, smentendo l'idea secondo la quale essa sarebbe stata solo frutto di strategie economiche.

Le principali critiche mosse a questo approccio sono le seguenti:

- la debolezza principale è il considerare la famiglia dipendente dal contesto, non comprendendo che essa ha uno specifico codice normativo ed espressivo legato al rapporto tra natura e cultura;
- il considerare la scelta del partner come derivante esclusivamente a fattori economici. Questa visione è infatti riduttiva, poiché non considera gli aspetti

⁴⁹ Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

⁵⁰ Engels F., *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Editori Riuniti, Roma, 1976.

⁵¹ Caratterizzata da: collettivizzazione dei mezzi di produzione, politiche familiari per l'occupazione femminile e assunzione da parte dello stato dei compiti educativi e socializzanti dei bambini.

affettivi, culturali e relativi alla necessità di basare la costruzione del rapporto su una progettualità e un senso condivisi della relazione;

- l'incapacità di dare una spiegazione soddisfacente della persistenza delle differenze sociali nonostante la collettivizzazione dei mezzi di produzione, attribuendole a ritardi e stereotipi culturali e non considerando che tali differenze hanno un ruolo cruciale per la solidarietà intrafamiliare.

2.5 Approccio interazionista

Un quinto approccio è quello interazionista⁵² che vede la famiglia come un insieme di persone in interazione, concentrandosi sull'adattamento reciproco dei membri e sulla felicità degli stessi. Qui l'interazione è uno strumento per interiorizzare valori, regole, leggi, credenze e la divisione del lavoro è un sostegno che aiuta la vita della famiglia creando interdipendenze funzionali e simboliche.

Il primo autore a seguirlo è stato Mead⁵³, seguito da Burgess e Locke⁵⁴ i quali trattano dell'aggregato familiare: *companionship*. Essi affermano che durante la modernizzazione i gruppi familiari passano dall'essere istituzioni con comportamenti controllati dalla collettività all'essere una "comunità di amicizia" in cui le azioni e gli atteggiamenti derivano dall'affetto, dalla democraticità e dall'uguaglianza finalizzati allo sviluppo della personalità e al raggiungimento della felicità.

I principali elementi critici di questo approccio sono questi:

⁵² Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

⁵³ Mead G.H., *Mente, sé e società*, Giunti-Barbera, Firenze, 1967.

⁵⁴ Burgess E. e Locke J., *The Family. From Institution to Companionship*, Van Nostrand Reinhold Co., New York, 1971.

- la concentrazione esclusiva sui fattori soggettivi non approfondendo gli elementi che determinano i cambiamenti macrostrutturali della famiglia, slegandola dalla realtà;
- la rilevanza data al legame di coppia, più che al rapporto tra tutti i membri.

2.6 Approccio dello sviluppo

Il sesto approccio prende il nome di approccio dello sviluppo⁵⁵. Esso vuole mostrare come la configurazione di ogni famiglia vari nel corso del tempo in base alla fase del ciclo di vita che sta affrontando.

Queste modificazioni deriverebbero dal fatto che i bisogni e i compiti si modificano nel tempo, i ruoli interpretati intrecciano la vita familiare con quella lavorativa, scolastica e sociale, determinando le funzioni da assolvere per proseguire efficacemente il cammino sia individuale che del gruppo familiare, adattandosi agli stress che si incontrano. Perché ogni famiglia possa essere efficace è necessaria l'azione di tutti i membri che dipende anche dal contesto sociale in cui si trovano e con cui devono interagire per assolvere i loro compiti.

A mettere alla prova i gruppi familiari sono i momenti critici, ossia quelli di passaggio e transizione da una fase di vita ad un'altra, da uno status sociale ad un altro. Essi si distinguono in eventi critici normativi, prevedibili biologicamente o per le norme sociali vigenti e non normativi, ossia inaspettati e non prevedibili, entrambi provocano stress e mettono alla prova i diversi membri.

Le maggiori critiche mosse a questo approccio sono così elencabili:

- l'eccessivo uso dell'ottica funzionalista e struttural-funzionalista;

⁵⁵ Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

- l'adesione alla logica per la quale individualismo e carriera definiscono la vita familiare;
- l'eccessivo ottimismo rispetto alle capacità familiari e ai meccanismi stabilizzatori degli eventi critici;
- l'attribuzione delle tensioni a problematiche intrafamiliari, tralasciando le influenze del contesto esterno.

3. Le diverse strutture, funzioni e relazioni familiari

Numerosi studiosi hanno cercato di definire in maniera dettagliata le strutture familiari che si sono sviluppate nel corso del tempo chiarendone le caratteristiche distintive.

Ad esempio, usando come punti di riferimento la coresidenzialità, la compartecipazione al bilancio e i vincoli giuridici e affettivi tra i membri è possibile analizzare i modi di costruzione delle famiglie che rispondono a diversi bisogni, prevedono molteplici maniere di organizzare la vita di ogni giorno con i connessi valori e comportamenti.

Così facendo i nuclei si possono distinguere in:

- famiglie unipersonali. Composte da anziani soli, adulti soli, indipendenti economicamente, mai sposati o usciti dal matrimonio, giovani, anche non indipendenti, che sperimentano momenti di distacco (ad esempio per motivi di studio);
- famiglie di coppia. Composte da anziani coniugati senza figli, coniugi giovani senza figli, coppia non coniugata per scelta o necessità (impossibilitata perché uno o entrambi ancora non divorziati), coppia che convive prima di sposarsi;
- famiglia nucleare. Composte da coniugi con figli non emancipati, conviventi per scelta con prole, genitori con figli adulti che però rimangano in casa o vi tornano

dopo una separazione, coniugi o conviventi con figli con esperienze matrimoniali precedenti, genitore single con figli;

- famiglie complesse multiple o estese. Composte da coniugi o conviventi con figlio coniugato o convivente senza figli (multipla a due generazioni), coniugi o conviventi con figlio coniugato o convivente con prole (multipla a tre generazioni), coniugi o conviventi con figlio coniugato o convivente con o senza prole con figli a carico, coppia coniugata o no con figli con un genitore convivente (estesa a un ascendente), adulto con figli e un genitore (estesa a un ascendente) adulto con figli con un genitore e con fratelli (estesa a ascendente e collaterali);
- famiglie comunitarie monogamiche (più nuclei di coniugi o persone con rapporto affettivo esclusivo) o non monogamiche (conviventi con legami affettivi non esclusivi);
- forme atipiche. Composte da amici o coetanei conviventi.

Le famiglie unipersonali per molti anni sono state definite come improprie perché composte da un solo membro. Oggi sono per lo più formate da giovani appena usciti di casa, da adulti che hanno concluso un percorso di coppia o non vogliono intraprenderlo e da anziani, soprattutto di sesso femminile vista la loro maggior aspettativa di vita.

La possibilità per gli anziani di vivere soli si sviluppa con l'avvento dell'industrializzazione, l'introduzione delle pensioni, che consentono indipendenza economica anche usciti dal mercato del lavoro, e con le modificazioni culturali che vedono negativamente coabitazioni tra persone di diverse generazioni. Questa opportunità dipende anche dai servizi di *welfare* disponibili per questa fascia di popolazione poiché con l'invecchiamento crescono i bisogni e diminuisce la capacità dei singoli di rispondervi autonomamente⁵⁶.

⁵⁶ Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

Delle famiglie nucleari, ossia composte da un solo nucleo con figli, a interessare principalmente sono alcune strutture particolari:

- convivenza (indica lo sviluppo di nuovi modelli culturali che danno meno valore alla formalizzazione giuridica del rapporto);
- famiglia nucleare ricostituita e monogenitoriale (tendono ad essere legate tra loro nel caso in cui derivino dalla fine di rapporti matrimoniali, ma possono anche essere frutto della vedovanza o della scelta di avere figli senza essere sposati. Esse comportano delle modificazioni interne ed esterne alla famiglia con il bisogno di definire i dettagli della coabitazione, dei possibili trasferimenti periodici tra genitori e dei legami affettivi);
- famiglia nucleare lunga, è quella in cui persistono i legami tra genitori e figli anche nel momento in cui questi ultimi diventano adulti. I bisogni e la distribuzione dell'autorità sono diversi dalle altre tipologie familiari, poiché vivono assieme persone di età e in fasi di vita diverse e non è sempre chiaro chi assuma le decisioni e chi sia dipendente economicamente e affettivamente.

Il persistere nel tempo, di famiglie complesse non è solo un retaggio culturale (vedi paragrafo successivo del presente capitolo) ma deriva da scelte strategiche, attuate dai membri per affrontare particolari situazioni attivando reti di sostegno che spesso modificano l'organizzazione della vita pratica e dei ruoli di ognuno.

Rispetto alle funzioni familiari, invece, va detto che per molto si è ipotizzato un passaggio dal periodo in cui ogni famiglia era anche produttrice e consumatrice di beni e servizi a uno, odierno, in cui essa ha un numero ristretto di funzioni come quella di socializzare i bambini e di contribuire a definire le personalità adulte.

Nonostante questa teoria alcune ricerche⁵⁷ hanno mostrato che, in realtà, nel passato non tutte le famiglie avevano le caratteristiche che sono state attribuite loro, ad esempio spesso la cura era affidata a soggetti esterni (balie, collegi) o a personale appositamente assunto.

Allo stesso modo alcuni autori, come Sussman e Litwak⁵⁸, sostengono che la famiglia continua a rivestire le funzioni strategiche per lo sviluppo familiare che, per le caratteristiche che le compongono, non possono essere programmate ed esternalizzate, come la cura della casa, l'aiuto vicendevole tra i componenti e la produzione di servizi, mentre le altre (economica, di socializzazione, di controllo) sono state prese in carico da altre istituzioni.

Altri autori, come Donati⁵⁹, affermano che più che di diminuzione di funzioni si può parlare di un cambiamento delle stesse che non riguarda solo gli ambiti espressivi e affettivi.

Infatti, se è vero che la funzione economica è passata alla gestione da parte dei mercati vi sono famiglie che intraprendono attività a conduzione familiare e, comunque, ognuna di esse deve occuparsi della gestione delle risorse, risparmiando e investendo per ottimizzarle il più possibile e dell'economia domestica, integrando le risorse in entrata, per soddisfare i bisogni dei membri.

Allo stesso modo, se è vero che le funzioni educative e socializzanti sono state assunte principalmente dal sistema scolastico e dai mezzi di comunicazione di massa, la famiglia continua ad essere il collegamento tra i suoi membri e le diverse agenzie e, inoltre, i

⁵⁷ Ariès P., *Padri e figli nell'Europa medievale e moderna*, Laterza, Bari, 1968 e Badinter E., *L'amore in più. Storia dell'amore materno*, Longanesi, Milano, 1981.

⁵⁸ Litwak E. e Szelenyi I., *Primary Group Structures and Their Functions: Kin, Neighbours and Friends*, "American Sociological Review", vol. 34, 1969; Sussman M. B., *Famiglia e parentela negli Stati Uniti*, in Barbagli, *Famiglia e mutamento sociale*, Il Mulino, Bologna, 1977; Sussman M. B. e Burchinal L., *Kin Family Network: Unberalded Structure in Current Conceptualization of Family Functioning*, "Marriage and Family Living", vol. XXIV, 1962.

⁵⁹ Donati P., *La famiglia*, in Castronovo V. e Gallino L., *La società contemporanea*, UTET, Torino, 1987 e Donati P., *Manuale di sociologia della famiglia*, Laterza editore, Roma, 2006.

genitori sono le uniche persone titolate alla cura, all'allevamento e al mantenimento dei figli. Questo ultimo elemento determina lo sviluppo di un legame forte tra le parti che influenza l'intero percorso di sviluppo psicologico e fisico di ogni bambino.

Similmente anche se l'inserimento lavorativo avviene per mezzo del curriculum scolastico ed esperienziale di ogni individuo, l'influenza dei familiari resta importante rispetto alle capacità dei singoli, al patrimonio culturale e al supporto dato.

Parlando poi della cura ai soggetti più deboli, siano esse persone diversamente abili che anziani, per poter intraprendere percorsi di assistenza o di sostegno fisici, psicologici o economici è necessaria la partecipazione della famiglia anche nel caso in cui queste persone abitino da sole.

Infine, se è vero che il processo di individualizzazione delle società sta portando le persone ad essere indipendenti le une dalle altre, il rapporto affettivo e di coppia continua a essere uno degli elementi che contribuiscono alla stabilità e al controllo sociale reciproco ed inoltre, in molti casi, i membri più anziani esercitano ancora forti influenze su quelli più giovani anche quando essi diventano adulti indipendenti⁶⁰.

Se si cambia il criterio di attenzione, ci si rende conto del fatto che le famiglie nel corso degli anni sono state studiate anche considerando il tipo di relazioni esistenti tra i loro componenti.

Riguardo a questo, come è già stato accennato, il passaggio dalla società tradizionale a quella moderna e contemporanea ha comportato lo sviluppo maggiore delle dimensioni espressive e affettive che sono diventate punti cardine del rapporto di coppia e anche di quello genitori e figli, dando spazio all'amore come fondamento del matrimonio e alla cura e all'affettività come basi per sviluppare la sicurezza personale e il senso di identità, unite alla trasmissione di valori culturali e modelli di autorità.

⁶⁰ Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

In generale, comunque, le relazioni familiari sono determinate da molteplici fattori, come: la monogamia, la divisione dei compiti e dell'autorità, i livelli di comunicazione e i lavori svolti.

Il modo in cui essi si combinano possono originare diversi tipi di nuclei:

- famiglia tradizionale parsonsiana, caratterizzata dalla divisione dei compiti tra coniugi, affidando al marito-padre il potere, il compito di guadagnare le risorse necessarie a vivere e di intrattiene i rapporti con l'esterno e alla moglie-madre quello di trasmettere i valori della società di appartenenza e curare ed allevare i figli;
- famiglia simmetrica, nella quale i diversi ruoli possono spettare all'uno o all'altro membro indipendentemente dal loro sesso a seconda delle circostanze e delle strategie organizzative individuate;
- famiglia a doppia carriera, nella quale entrambi i membri della coppia hanno un'occupazione e attuano una divisione equa dei compiti e uno stile educativo democratico verso la prole;
- famiglia di fatto, centrata sull'autorealizzazione e sull'uguaglianza, con molto spazio al rapporto di coppia che dà senso alla famiglia;
- famiglia cameratesca, informale e fondata sull'affetto, sul consenso reciproci e sul mutuo aiuto tra i componenti.

Nonostante questa classificazione generale è importante ricordare che possono esistere delle differenze legate alla classe sociale di appartenenza di ogni nucleo⁶¹.

⁶¹ Komarowsky M., *Blue Collar Marriage*, Random House, New York, 1964; McKinley D. G., *Famiglia e classe sociale*, Franco Angeli, Milano, 1973; Kohn M. L., *Società, classe, famiglia*, Franco Angeli Milano, 1974; Bourdieu P., *La trasmissione dell'eredità culturale*, in Barbagli M. (a cura di), *Istruzione, legittimazione, conflitto*, Il Mulino, Bologna, 1978; Willmott P. W. E Young M., *Family and Class in London Suburb*, Routledge and Kegan, London, 1960; Willmott P. W. e Young M., *Family and Kinship in East London*, Routledge and Kegan, London, 1964 e Chombart de Lauwe P.H., *La vie quotidienne des familles ouvriers*, CNRS, Paris, 1956.

Ad esempio, tra i componenti della classe operaia vi è una maggior attenzione al rispetto dell'esclusività sessuale, a una rigida divisione dei compiti e ad un rapporto con i figli che tende a estremizzarsi variando tra il permissivismo e l'autoritarismo. Nelle classi sociali marginali, invece, tende a esserci una maggiore confusione dei compiti e dei ruoli, con effetti sui rapporti genitori-figli, a cui si uniscono la prevalenza dei rapporti di fatto e un maggior livello di autoritarismo da parte dell'uomo. Le classi medie sono maggiormente egualitarie nella divisione dei compiti e orientano il rapporto con i figli in ottica promozionale unita a un tipo di comunicazione molto affettiva. Nelle classi elevate, infine, viene data maggior importanza alla famiglia come simbolo di successo e mezzo per potenziare le risorse del gruppo ed inoltre ci sono rigidità nella divisione dei compiti e un'attenzione particolare per i processi di socializzazione e formazione dei figli⁶².

4. Evoluzione nel tempo e nello spazio delle strutture familiari⁶³

Passando, ora, ad un'analisi centrata sull'evoluzione della famiglia è importante dire che tradizionalmente si ritiene che essa sia andata restringendosi nel corso del tempo oltre che per numero di membri che la compongono, anche per le funzioni esercitate sia internamente che esternamente e per i rapporti di parentela coinvolti, con un ruolo decisivo svolto dall'industrializzazione nel favorire lo sviluppo di famiglie nucleari neolocali.

In realtà, ricerche più approfondite⁶⁴ hanno dimostrato che questa ipotesi della tendenza alla nuclearizzazione della famiglia non è fondata, o almeno non completamente, poiché

⁶² Donati P., Di Nicola P., *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

⁶³ L'intero paragrafo di base su: Saraceno C. e Naldini M., *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁶⁴ Ricerche eseguite dai demografi del Gruppo di Cambridge e pubblicate: Laslett P. e Wall R., *Household and the Family in Past Times*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.

nelle diverse epoche storiche è stata rilevata la presenza contemporanea di diversi tipi di strutture familiari.

All'intero del continente europeo Laslett, nel 1977⁶⁵, ha individuato tre tipologie di famiglia: quella occidentale, quella orientale e quella meridionale.

La prima, tipica dell'Europa occidentale si caratterizza per: alta età al matrimonio, bassa differenza di età tra i coniugi, già economicamente autonomi e in grado di abitare in case separate, con una fecondità ridotta.

La seconda ha donne che si sposano molto giovani e possono così avere maggiori possibilità di fare figli.

La terza, invece, prevede famiglie multiple (formate da più nuclei: famiglie di più fratelli o famiglia del genitore e quella di uno dei figli).

A questi motivi, che impediscono di identificare un unico modello di famiglia europea, si aggiungono anche le profonde differenziazioni esistenti tra zone di residenza (campagna, città, montagna...), ceti sociali e i mutamenti economici, sociali e politici.

Per quel che riguarda l'Italia nel 1984 Barbagli⁶⁶ riporta che al centro Nord c'erano state numerose differenziazioni sia nel corso del tempo che tra territori e che anche se tra XIX e XX secolo urbanizzazione e industrializzazione avevano favorito lo sviluppo del modello nucleare in alcune parti d'Italia esso era già presente. Era così al Sud, caratterizzato da agricoltura estensiva che portava i contadini a vivere in piccoli centri abitati e in famiglie nucleari e nelle città del Centro Nord dove, già dal XV secolo, si seguiva la regola neolocale nucleare.

La famiglia multipla era distintiva, invece, delle campagne centro-settentrionali nelle quali, tra il XV e il XVI secolo, si era affermata l'organizzazione produttiva poderale-

⁶⁵ Laslett P., *Famiglia e aggregato domestico*, in Barbagli M., (a cura di), *Famiglia e mutamento sociale*, Il Mulino, Bologna, 1977.

⁶⁶ Barbagli M., *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1984.

familiare. Qui la struttura familiare dipendeva dalle esigenze produttive, dal tipo di possesso e di coltura coltivata, dal tipo di contratto stipulato e dalla conseguente ricerca di equilibrio tra forza lavoro, spese per il mantenimento e necessità produttive in base al ciclo di vita affrontato. Qui la nuclearizzazione si è sviluppata alla fine del 1800 con la nascita delle aziende agricole.

Tornando a parlare di industrializzazione, bisogna sottolineare che essa è stata un fenomeno complesso che ha comportato mutamenti non solo nelle modalità lavorative, ma anche nelle abitudini abitative, con l'urbanizzazione, negli strumenti a disposizione, con l'introduzione di nuove tecnologie, nella demografia dei diversi Stati, con migrazioni e incremento della natalità, e nelle modalità di divisione del lavoro, con modifiche alle relazioni tra sessi e tra generazioni.

Tutti questi mutamenti hanno avuto effetti anche negli ambiti familiari, soprattutto quelli cittadini o delle persone che sceglievano di trasferirsi dalle campagne alle città, cambiando la loro collocazione sociale e il livello di controllo familiare a cui erano sottoposti.

Le innovazioni lavorative hanno portato, come già detto, a cambiamenti nella divisione del lavoro e del controllo sullo stesso, con effetti differenti a seconda dei settori:

- in alcuni aumenta il grado di stabilizzazione dei lavoratori, stimolando l'ampliamento delle famiglie per condividere beni e difficoltà;
- in molti orienta verso il lavoro di fabbrica adulti maschi e giovani, mentre la restante parte di popolazione si colloca nell'economia informale, nell'agricoltura o nelle occupazioni a domicilio, scatenando il bisogno di uno specifico spazio domestico distinto in cui svolgere le funzioni necessarie per la vita familiare.

Nel rapporto tra generazioni, invece, si è assistito ad un incremento dell'individualizzazione e della separazione dei singoli dalla famiglia ma la solidarietà

familiare è rimasta molto forte poiché perché le risorse fossero sufficienti per condurre una vita dignitosa era necessario che esse venissero condivise e che tutti collaborassero.

I mutamenti demografici si riferiscono al passaggio da alti tassi di fecondità e mortalità a bassi tassi in entrambi, anche se inizialmente il primo aumentò, viste le maggiori possibilità di avere un reddito per i giovani.

Nelle società contemporanee, invece, c'è una maggior corrispondenza tra co-residenzialità e bilancio comune ma questo non significa che non continuino a esserci scambi economici con parenti e amici o che la convivenza resti stabile nel tempo.

Dalle analisi statistiche e demografiche effettuate nel corso degli ultimi decenni è possibile affermare, nonostante alcune difficoltà dovute alle differenze nelle accezioni di "famiglia" che influenzano i criteri utilizzati, i risultati di indagine e le possibilità di comparazione⁶⁷, che dalla fine della Seconda guerra mondiale è aumentato il numero delle famiglie ma ne è diminuita l'ampiezza e che sono aumentate le strutture coniugali-nucleari, unipersonali e monogenitoriali e diminuite quelle estese e multiple.

Queste modifiche derivano sia dalle scelte personali che dai mutamenti demografici. Infatti, l'incremento del numero di famiglie, non è più attribuibile al maggior tasso di matrimoni, poiché esso è andato diminuendo del corso del tempo, ma è collegato alla tendenza alla nuclearizzazione e all'incremento della durata della vita (più coppie di anziani, più anziani rimasti soli) a cui si unisce una diminuzione dei tassi di natalità che spiega perché i nuclei famigliari siano cresciuti più della popolazione⁶⁸.

⁶⁷ Per questi motivi in Europa nel corso degli anni la Commissione Europea ha cercato di diffondere una definizione di famiglia che possa essere utilizzata da tutti i Paesi, anche se non tutti la hanno fatta propria sia per differenze concrete che di ordine culturale e ideologico.

⁶⁸ In Italia, per esempio, il censimento del 2001 ha rilevato che rispetto a dieci anni prima la numerosità della popolazione era rimasta più o meno uguale, 57 milioni, mentre le famiglie erano passate da 19.909.000 a circa 22 milioni con un incremento del 20%.

Anche la diminuzione delle famiglie estese contribuisce all'aumento della numerosità delle famiglie: più giovani vanno a vivere da soli quando decidono di iniziare la loro vita insieme e un numero maggiore di anziani preferisce vivere in una casa separata da quella dei figli.

A questa tendenza fa da contraltare il diffondersi del fenomeno della "ri-coabitazione" che muta la struttura domestica da nucleare a estesa nel momento in cui si sceglie di accogliere un genitore anziano o non autosufficiente o un figlio per il fallimento di un rapporto di coppia o la perdita di un lavoro.

Inoltre, a causa della sempre maggior instabilità coniugale, sono in crescita anche le famiglie monogenitoriali e quelle unipersonali, accompagnate dal diffondersi delle famiglie ricostruite o ricomposte per l'inizio di nuovi rapporti.

Questa ultima tipologia di famiglia tende a essere complessa, soprattutto nel momento in cui dai rapporti precedenti sono nati dei figli poiché questo fa sì che coppia genitoriale e coniugale non coincidano. Se, poi, gli altri genitori dei bambini sono in vita, la situazione si articola con vincoli, rapporti e risorse che vanno oltre i confini tracciati dalla coabitazione e coinvolgono soggetti con legami molto diversi tra loro.

Un'altra tipologia di famiglia che accresce la complessità del sistema è la convivenza al di fuori del matrimonio, soprattutto per la sua legittimazione normativa e la concezione culturale che c'è di essa.

In molti contesti essa non è equiparata alla famiglia coniugale, soprattutto se non vi sono figli. In quest'ultimo caso le legislazioni occidentali hanno teso ad uguagliare i figli legittimi a quelli naturali, dando più forza alle convivenze eterosessuali. Per le convivenze omosessuali la situazione, invece, è più difficile poiché in alcuni contesti sono viste negativamente e come contrastanti con l'ideale tradizionale di famiglia potenzialmente generative.

In Italia, ad esempio, questa difficoltà si manifesta nelle normative vigenti per le quali una coppia convivente è considerata una famiglia anagraficamente, per alcuni aspetti del codice penale e per alcuni del diritto assicurativo, ma non lo è civilmente, ereditariamente o pensionisticamente, dal momento che ai suoi componenti non è riconosciuto nessun diritto in tali ambiti, contrariamente a quanto avviene per le coppie sposate.

In generale, le ricerche fatte⁶⁹ evidenziano che le convivenze sono maggiormente diffuse nella parte settentrionale e centrale dell'Europa dove sembrano caratterizzare un modo iniziale di vivere insieme per le coppie giovani, mentre sono poco presenti al Sud ad eccezione della Spagna dove sono aumentate molto negli ultimi anni.

In Italia il censimento del 2001 rilevava la presenza di circa mezzo milione di eterosessuali conviventi (solo dal censimento del 2011 le coppie omosessuali hanno la possibilità di dichiararsi tali in questa tipologia di indagine), ma è un dato sottostimato poiché sono state prese in considerazione solo le persone con la stessa residenza. Nel 2011 l'indagine ISTAT "Aspetti della vita quotidiana" ha rilevato che le convivenze ammontavano al 6,6% tra le famiglie formate da coppie, in crescita negli anni.

Aumentano anche il numero di matrimoni preceduti da esse e quelle all'interno delle quali nascono dei figli, a indicazione del fatto che si sta modificando la concezione dell'essere famiglia, oltre che del matrimonio.

Un altro elemento di novità nelle strutture familiari è legato all'aumento delle famiglie di migranti o miste. Questo incremento evidenzia i diversi modi di intendere e fare famiglia tra le culture. Queste unioni spesso sono spezzate a causa dalla migrazione di alcuni membri e nel momento del ricongiungimento devono adattarsi al nuovo contesto, modificando alcuni elementi che le avevano caratterizzate in precedenza o chiudendosi in se stesse.

⁶⁹ Elaborazioni fatte da Eurostat sui dati dell'Indagine sulle condizioni socioeconomiche della popolazione (Eu-Silc) del 2007.

Infine, negli ultimi anni, i dibattiti sui diritti delle famiglie hanno fatto emergere le richieste dei nuclei composti da soggetti che basano il loro legame sul mutuo aiuto (in Francia il riconoscimento c'è stato, portando all'introduzione dei Pacs (*pacte civil de solidaritè*) per coloro che volevano impegnarsi pubblicamente in questo senso).

Queste modificazioni hanno portato sia a un problema di definizione dei confini che alla necessità di sviluppare nuove metodologie relazionali e comunicative tra membri interni al nucleo ma anche con membri esterni (parte del nucleo di origine, parte del nucleo precedente...).

5. La famiglia e le politiche sociali ad essa dedicate⁷⁰

Parlando di famiglia è importante parlare anche delle politiche sociali attuate nel corso degli anni a favore di essa nei diversi Stati. Lo stesso termine, politiche familiari, non è sempre di facile definizione poiché nel corso del tempo ha incluso diversi ambiti, da quelli di sostegno a genitori con figli a quelli relativi alle pari opportunità tra i sessi fino ad arrivare a trattare la non autosufficienza.

Il riferimento a queste politiche è necessario poiché esso ha contribuito ai cambiamenti che sono avvenuti nel corso degli anni. Da un lato le amministrazioni pubbliche hanno assunto alcune funzioni che originariamente erano considerate delle responsabilità familiari: alfabetizzazione, scolarizzazione, formazione lavorativa, assistenza a persone fragili, svantaggiate o non autosufficienti e assistenza sanitaria e pensionistica. Da un altro lato, queste politiche incidono sulle risorse disponibili per la riproduzione sociale, influenzando le strategie familiari e definendo regole per i servizi offerti dal mercato.

⁷⁰ L'intero paragrafo si basa su Donati P., Di Nicola P, *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011).

I servizi di *welfare* agiscono utilizzando come riferimento specifiche strutture familiari viste come mediatrici tra i vari ambiti della vita quotidiana e quindi come un mezzo necessario per il raggiungimento del benessere individuale e collettivo.

Nel periodo di sviluppo delle politiche sociali, tra la fine nel 1800 e gli inizi del 1900, tra gli Stati sociali e i cittadini si è sviluppato una sorta di accordo in base al quale i primi regolavano e tutelavano la partecipazione lavorativa dei secondi, i quali si impegnavano nella riproduzione familiare, consentendo lo sviluppo generazionale necessario per il benessere di ogni nazione. Questo accordo ha iniziato però a cedere quando il mercato del lavoro ha perso la stabilità che lo contraddistingueva e i nuclei familiari hanno modificato i loro cicli riproduttivi.

Considerando l'Italia, negli ultimi anni le politiche sociali si sono centrate sul benessere individuale cercando di diminuire la dipendenza economica dei singoli e sottolineando la visione della famiglia come istituzione privata, di cui devono occuparsi i singoli membri.

Questa ottica ha aumentato la frammentazione delle famiglie con, da un lato, più nuclei di due o una persona e più convivenze e figli nati al di fuori del matrimonio e, dall'altro, la riduzione dei tassi di nuzialità e fecondità per la mancanza di aiuti alla coppia e per le forti difficoltà lavorative e di conciliazione presenti.

Negli anni è cresciuta anche la dipendenza dei sistemi familiari dalle politiche di *welfare* a causa dello squilibrio tra il numero di membri attivi e non attivi in ogni famiglia e dell'aumento dei nuclei composti da persone non attive e dipendenti dall'erogazione di servizi statali (pensioni, indennità di disoccupazione, di accompagnamento...).

Le politiche sociali familiari sono, spesso, deboli e carenti sia per la crisi generale del *welfare* italiano, causata dalle modificazioni e dalle difficoltà del mondo del lavoro e dalla costante diminuzione delle risorse pubbliche, che per le modifiche nel mondo familiare

che ne hanno aumentato l'instabilità, ridotto le dimensioni e le capacità di solidarietà e mediazione sociale.

Queste complessità hanno portato lo Stato ad aumentare il rigore e la tassazione, diminuendo i finanziamenti per il settore sociale, impoverendo sia materialmente che relazionalmente le famiglie e portandole ad individualizzare i rapporti e a diminuire la disponibilità alla cura.

Queste conseguenze negative hanno accresciuto, nel corso degli anni, la richiesta di attivazione di servizi esplicitamente dedicati alle famiglie a cui lo Stato italiano ha risposto con interventi economici, detrazioni, trasferimenti monetari, servizi specifici, privi di un orientamento generale di riferimento e con forti differenze territoriali.

Queste mancanze derivano da vincoli di tipo politico, economico, ideologico e culturale.

Le limitazioni politiche sono conseguenti alla poca attenzione agli effetti che le scelte politiche e individuali potevano avere sui sistemi familiari italiani, e viceversa, con un conseguente disinteresse al tema.

Le limitazioni economiche nascono dalla mancanza di risorse per dare risposta ai bisogni emergenti, conseguenti alla crisi economica e alle modifiche demografiche.

Le limitazioni di ordine ideologico si originano dalla contrapposizione tra quanti affermano l'importanza dell'istituzione familiare come mediatrice e quelli che la incolpano di riprodurre differenze di genere e classe, unita a quella tra chi si concentra sul legame giuridico e chi su quello affettivo come base per il riconoscimento delle famiglie.

Infine, le limitazioni culturali consistono nella non comprensione delle modalità di formazione e sviluppo della famiglia odierna e nella tendenza ad attribuire la crisi dell'istituzione familiare alla diminuzione delle sue funzioni di mediazione sociale e di compensazione rispetto alle carenze statali.

Per poter far fronte a questi quattro elementi è necessario intervenire su più fronti:

- aumento delle risorse da redistribuire, possibile con azioni per accrescere l'efficienza del sistema fiscale, la previsione di forme di tassazione non basate solamente sui redditi (ma che tengano in considerazione anche altri elementi, come i carichi familiari o i possedimenti) e la riqualificazione dei servizi pubblici e sociali centrata sulla loro qualità;
- modifica degli obiettivi di equità che basi il trattamento di ogni individuo non solamente sulla sua posizione occupazionale ma anche sui carichi di cura che sostiene;
- superamento della logica dell'intervento assistenziale, cercando di andare oltre la lotta alla povertà basata su interventi che per il modo in cui sono pensati rischiano di prolungare la permanenza della persona in situazione di bisogno, per sostituirli con azioni strutturali che garantiscano il rispetto dei diritti sociali e stimolino il recupero dell'autonomia;
- introduzione di meccanismi redistributivi strutturali che considerano anche le esigenze delle diverse generazioni componenti le famiglie.

Le politiche familiari sono importanti anche per il legame che esiste tra benessere familiare e collettivo, tra interesse familiare e sociale e tra capacità di funzionamento del singolo e del nucleo. La consapevolezza di questa correlazione deve portare politicamente a sviluppare un sistema di politiche specifiche e esplicitamente indirizzate a questa tematica per definire priorità di intervento e sistemi di qualità minima delle prestazioni.

Rispetto alla situazione attuale le tematiche maggiormente rilevanti sono quelle legate ai bisogni di: indirizzi generali per la strutturazione delle politiche, conciliazione vita-lavoro, tutela dei membri più deboli delle famiglie e sostegno a coloro che si assumono responsabilità di cura, garanzie di equità nel trattamento fiscale e nelle possibilità di

accesso ai servizi, riconoscimento dell'importanza delle funzioni ricoperte dalle famiglie e delle differenze tra nuclei, contesti e territori.

6. Le diverse tradizioni europee e gli ambiti principali di intervento delle politiche familiari⁷¹

Tra gli Stati europei sono pochi quelli con politiche esplicite e strutturate per la famiglia, mentre nella maggioranza di essi sono le decisioni prese in ambito economico e lavorativo a trainare i cambiamenti familiari.

Tra i Paesi appartenenti al primo gruppo si hanno la Francia ed il Belgio che hanno affrontato diverse problematiche familiari non solo con trasferimenti economici ma anche con un'offerta di servizi che ha inciso sulle pari opportunità e sulla conciliazione casa-lavoro.

I Paesi scandinavi, invece, a partire dagli anni Settanta, seguendo l'impostazione del loro modello politico, centrato sull'universalità della cittadinanza sociale, hanno orientato i loro sforzi al raggiungimento delle pari opportunità e ai bisogni e diritti dei minori.

Un'altra direzione è stata presa dai Paesi tedeschi. Germania e Austria infatti si sono caratterizzate per interventi limitati, condizionati da una visione dei servizi alle famiglie come sussidiari rispetto alle responsabilità di queste ultime, che incentivavano le donne ad essere casalinghe, non sviluppando servizi e politiche conciliative. Negli anni più recenti la Germania sta modificando questa prospettiva, per contrastare i bassi tassi di fecondità, introducendo misure incentivanti l'occupazione femminile e l'armonizzazione vita-lavoro.

⁷¹ L'intero paragrafo si basa su: Saraceno C. e Naldini M., *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

I Paesi anglosassoni, Regno Unito e Irlanda, si contraddistinguono per l'orientamento liberale delle loro politiche sociali e per una concezione della famiglia come ambito privato in cui interferire in modo residuale e selettivo.

L'ultima tradizione è quella che caratterizza i Paesi dell'Europa Meridionale, contraddistinti dall'assenza di uno schema esplicito e strutturato, dalla forte frammentarietà degli interventi, dalla ridotta generosità, dalla selettività dei trasferimenti monetari per nuclei con figli e dalla scarsità di servizi per la prima infanzia e per la conciliazione vita-lavoro.

Il ritardo di questi ultimi Paesi deriva da una generale carenza del *welfare* in essi, unita alle modalità di funzionamento dei sistemi di protezione sociale centrati sui trasferimenti e la protezione ai lavoratori. Inoltre, i regimi autoritari che in alcuni momenti storici si sono sviluppati in questa parte di Europa ne hanno condizionato la storia. Il forte interventismo e le politiche demografiche di quel periodo hanno portato, infatti, ad una cultura familiare tradizionalista e autoritaria che ha ritardato la democratizzazione del diritto familiare e contrastato interventi che sembravano avere scopi di controllo demografico.

Anche gli aspetti culturali sono stati rilevanti perché centrati sulla solidarietà familiare e parentale, basata sugli aiuti intergenerazionali e sulla concezione che cura e riproduzione siano responsabilità della famiglia allargata.

A partire dagli anni Novanta ci si è resi conto⁷², inoltre, che nella definizione delle diverse politiche ha un ruolo molto importante la prospettiva di genere. Tutti gli Stati sociali, inizialmente, si sono basati sul modello del *male breadwinner*⁷³, per il quale all'uomo era

⁷² Daly M. e Rake K., *Gender and the Welfare State*, Polity Marketing, Oxford, 2003 e Naldini M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci editore, Roma, 2006.

⁷³ Lewis J. e Ostner I., *Gender and the evolution of European social policy*, Centre for Social Policy Research, working paper n. 4, University of Bremen, 1994.

affidato il compito di lavorare fuori casa per avere le risorse economiche necessarie, mentre la donna si assumeva le responsabilità di cura e domestiche.

Con il tempo gli Stati sono andati differenziandosi tra loro e alcuni si sono orientati verso il modello dei *dual breadwinner*, per il quale entrambi i membri della coppia lavorano esternamente, con nuove divisioni del lavoro di cura e una nuova visione dello stesso che gli dà la possibilità di essere riconosciuto come occupazione retribuita, soprattutto per le funzioni di cura dei minori e degli anziani non autosufficienti. Lo sviluppo di questo genere di professioni e servizi ha contribuito anche alla conciliazione, accrescendo le possibilità delle donne di entrare, o restare, nel mondo del lavoro.

Le diverse politiche sociali e familiari hanno ripercussioni anche sui rapporti intergenerazionali. Per quanto riguarda nello specifico le responsabilità familiari nei confronti dei bambini, esse attengono a due ambiti: quello del mantenimento economico e finanziario e quello della cura degli stessi.

Rispetto al primo tipo di responsabilità, essa storicamente è stata attribuita al padre, poiché era lui a partecipare in misura maggiore al mercato del lavoro. Nel periodo tra le due guerre si sono iniziate a introdurre misure monetarie: pensioni per i superstiti, detrazioni fiscali per i familiari dipendenti, assegni familiari sia per far fronte alla povertà che contrastare il declino della fecondità⁷⁴.

Rispetto al secondo tipo di responsabilità, ossia la cura dei figli, esso, all'interno dell'Unione Europea, è stato affrontato principalmente rispetto all'uguaglianza di opportunità tra i sessi e all'incremento della conciliazione per contrastare la povertà e poter investire sulle nuove generazioni.

⁷⁴ In Italia, ad esempio dalla fine degli anni Novanta sono stati previsti nuove azioni per fronteggiare la povertà delle famiglie numerose con interventi selettivi basati sulla prova dei mezzi (assegni al nucleo familiare con almeno tre figli minori, assegno alla maternità per donne prive di altre coperture assicurative) e per promuovere la natalità, ma qui le misure sono state temporanee (come il bonus bebè introdotto nel 2003 per i figli dal secondo in poi, fu abbandonato e ripreso nel 2005, ma eliminato nel 2006).

Le leggi a tutela delle lavoratrici madri, introdotte tra la fine del 1800 e l'inizio del 1900, sono state, in molti Paesi, la prima azione di riconoscimento pubblico di questo compito, seguita dal congedo di maternità retribuito⁷⁵, dai congedi genitoriali⁷⁶ e, in alcuni Paesi da quelli di paternità.

Un'altra tipologia di politica sociale sviluppatasi nel corso degli anni è quella dei servizi per l'infanzia. Per quel che riguarda quelli destinati ai bambini tra i zero e i tre anni, la loro importanza è stata riconosciuta dall'Unione Europea sia con una raccomandazione europea: la n. 241 del 1992, che nell'incontro di Barcellona del 2002, incentrato sulla rimozione degli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In esso è stato richiesto l'impegno di ogni Stato membro a raggiungere la copertura del 33% per i servizi 0-3 anni e del 90% per quelli per i bambini tra i 3 e i 6 entro il 2010.

Dalle ricerche fatte⁷⁷ in merito emerge che i tassi di copertura per la prima tipologia di servizi non sono molto alti se non nei Paesi scandinavi, in Francia e in Belgio e che risultano molto bassi nei Paesi dell'ex Unione Sovietica e in quelli mediterranei. Queste differenze hanno motivi non solo storici e culturali ma anche economici, per gli elevati costi che essi tendenzialmente hanno.

Per questa fascia di età, nella maggioranza dei Paesi europei, è garantita la possibilità di conciliazione tra cura e lavoro nel primo anno di vita del bambino tramite i congedi genitoriali. Dall'anno in poi la situazione varia molto: alcuni Paesi offrono molti servizi, altri prevedono la possibilità di allungare i congedi ma con diverse percentuali rispetto alla retribuzione che differenziano la possibilità di uso in base alle professioni svolte dalla coppia e altri non offrono nessuna possibilità.

⁷⁵ Esso consiste in un momento di astensione dal lavoro spettante alla madre nel periodo della gravidanza e in quello immediatamente successivo alla nascita del bambino.

⁷⁶ Consistono in periodi di astensione facoltativa dal lavoro spettanti ad entrambi i genitori e possono essere intesi sia come individuali che familiari (un determinato numero di giorni da dividere tra i partner o spettanti ad ognuno), generalmente sono retribuiti, almeno parzialmente.

⁷⁷ *Multilinks database*, risultati di un'indagine sui servizi per l'infanzia 0-6 anni nei Paesi dell'UE 27, 2009.

I servizi per bambini sopra i tre anni risultano, invece, avere una copertura e un tasso di frequenza molto alto, soprattutto dove sono considerati come primo tassello del percorso educativo infantile (Francia, Italia, Belgio, Olanda e Spagna).

È importante dire che le possibilità di conciliazione e di pari opportunità derivano non solo dalla presenza di questi servizi e dalle fasce orarie che garantiscono ma anche dalla flessibilità nella strutturazione degli orari di lavoro genitoriali.

Un altro aspetto della cura familiare che sta entrando a far parte delle politiche familiari degli ultimi anni è riservato agli anziani, soprattutto a quelli non più autosufficienti. Questo ambito è importante per i forti effetti che ha sulle dinamiche e gli equilibri di ogni nucleo e che variano in base a come esso è diviso tra collettività, famiglia e parentela nei vari contesti sociali e culturali.

L'attenzione al tema è cresciuta con il veloce invecchiamento della popolazione avvenuto negli ultimi anni, motivato sia dal decremento della fecondità che dal progresso medico ed economico-sociale che accrescono la speranza di vita aumentano però le probabilità che essa sia dipendente da altri per l'assolvimento di alcuni, o tutti, i bisogni quotidiani.

La richiesta di servizi di cura formali è andata aumentando anche per la diminuzione della disponibilità da parte delle donne a prestare cure informali vista la maggior percentuale di esse impegnate nel lavoro extradomestico e per periodi più lunghi di tempo.

Anche le modificazioni delle strutture familiari hanno influito su questa richiesta poiché sono diminuite quelle estese e multiple e aumentate quelle nucleari e unipersonali, rendendo più difficile l'organizzazione del supporto.

L'incremento dell'instabilità coniugale e le conseguenti rotture delle coppie, sia anziane che dei figli di questi ultimi, crea, inoltre, l'indebolimento o la fine dei rapporti sia tra genitori e figli che tra affini (nuore, generi e suoceri).

In passato la logica delle politiche sociali indirizzate a questa fascia di popolazione era prevalentemente assistenziale e residuale, rivolta agli aspetti sanitari e con finalità istituzionalizzanti. Dagli anni Ottanta però il bisogno di cura e sostegno ha iniziato a essere concepito come diritto sociale, con lo sviluppo di interventi per permettere alla persona di stare per quanto più possibile nel proprio ambiente familiare e sociale.

Questi interventi hanno portato allo sviluppo della *community care*, basata sull'incremento di servizi diversificati e decentralizzati (assistenza domiciliare, alloggi protetti, centri diurni...) ma anche sull'istituzione di prestazioni monetarie per sostenere le cure informali o offerte privatamente.

Per quel che riguarda i servizi formali dedicati alla popolazione anziana essi sono maggiormente diffusi e strutturali nel Nord Europa e in Olanda, mentre nel Sud Europa e nell'Est sono ancora limitati⁷⁸. In Italia, ad esempio, il tasso di istituzionalizzazione degli anziani nel 2010, secondo dati forniti dall'ISTAT era attorno al 2% e anche coloro che usufruivano di servizi domiciliari risultavano essere una minoranza. Questo comporta che tale compito sia affidato ai familiari o al mercato dei servizi di cura che in questi anni è in crescita e si compone in maggioranza di donne immigrate, anche irregolarmente.

Nei Paesi dell'Europa Centrale invece negli ultimi anni i servizi domiciliari sono aumentati, inoltre in Francia, Austria e Germania sono state istituzionalizzate forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità degli anziani per le quali i soggetti beneficiari hanno diritto ad avere determinati servizi, considerati essenziali, o un *voucher* di valore equivalente⁷⁹.

Nonostante questi cambiamenti le cure informali sono scarsamente riconosciute socialmente e per questo in pochi Stati vi è la possibilità di usufruire di forme specifiche

⁷⁸ Naldini M e Saraceno C., *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁷⁹ Blackman T., Brodhurst S. e Convery J., *Social Care and Social Exclusion. A Comparative Study of Older People's Care in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2001.

di congedo. Dall'altra parte la previsione di riconoscimenti economici alla cura offerta informalmente è un primo passaggio istituzionale che dà valore all'impegno preso anche se è da parte di un membro del nucleo familiare.

Strumenti come l'assegno di cura e i *voucher* allo stesso tempo portano a modificare i rapporti tra assistito e assistente, introducendo il rischio che essi siano monetizzati o che i benefici presi non siano usati per gli scopi prescritti, per questo in molti Paesi esistono forme di controllo sia nel momento del conferimento che in quelli successivi.

Allo stesso tempo la previsione di questi benefici monetari genera preoccupazioni per i *caregivers*, nel momento in cui essi scelgono di lasciare il proprio lavoro per occuparsi di un familiare fragile, sia perché questa decisione riduce le possibilità di impiego che perché comporta che in futuro potranno godere di ridotti diritti sociali.

Un ultimo elemento collegato al mercato lavorativo è il timore che questi benefici economici possano favorire l'occupazione irregolare, soprattutto di donne immigrate, con le conseguenti assenze sia di forme di tutela per entrambe le parti ma anche di un'adeguata formazione rispetto alle modalità di cura e ai bisogni degli anziani seguiti.

7. Riassumendo

Questo capitolo, propone un *excursus* sullo sviluppo della famiglia nel corso del tempo e nei vari contesti territoriali, dando spazio alle diverse forme e strutture che essa può assumere ed esponendo i molteplici approcci teorici che ne hanno orientato la definizione. Esso mostra anche la complessità di questa tematica, dovuta ai condizionamenti a cui la famiglia è sottoposta, alle ideologie alle culture su cui si basa e alla varietà dei modi in cui può concretizzarsi per far fronte alle esigenze provenienti sia dall'esterno che dal suo interno.

Qui viene fatto un collegamento con le politiche dedicate alla famiglia, anzi alle famiglie, sottolineando i molteplici orientamenti seguiti dagli Stati nel corso del tempo, esponendo sia i punti di forza che le mancanze che spesso li hanno contraddistinti, privandoli di una struttura in grado di far fronte a tutti gli aspetti della vita familiare e dei bisogni ad essa collegati.

Parte II

LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA IN TRENTINO E I DISTRETTI FAMIGLIA

Capitolo 3

LE POLITICHE FAMILIARI E LA VALUTAZIONE IN TRENINO

1. Gli orientamenti e gli obiettivi sociali e familiari della Provincia Autonoma di Trento

La Provincia Autonoma di Trento (PAT) può essere considerata un'eccezione all'interno del panorama delle politiche familiari italiane che, come è già stato detto nel capitolo precedente, risulta essere privo di orientamenti strutturali, coerenti e continuativi in materia.

In Trentino, infatti, negli ultimi anni si è assistito ad una forte presa di posizione da parte delle istituzioni governative volta a promuovere lo sviluppo di specifiche politiche familiari incentrate sull'importanza della famiglia, vista come elemento centrale della società e necessaria per il suo sviluppo.

Alla luce di ciò, nel corso del tempo, sono stati elaborati appositi piani e progetti di intervento, diverse normative e un Libro Bianco. Lo scopo è quello di promuovere il benessere e di supportare la famiglia non in maniera assistenzialistica ma tramite la presa di coscienza del suo valore e dei suoi diritti, perseguibile con il coinvolgimento non solo di ogni singola famiglia ma anche dei diversi attori presenti sul territorio e appartenenti sia alla sfera pubblica che privata, *for-profit*, *no-profit* e di terzo settore.

Questa presa di posizione deriva anche dal modo in cui sono viste le politiche sociali in Trentino. La Pubblica Amministrazione provinciale infatti, già dai primi anni del 2000, ha cambiato la sua percezione, individualizzando tali politiche in strumenti redistributivi e in investimenti in grado di accrescerne l'efficacia. Tale ottica è stata poi formalizzata nella legge provinciale di riordino del *welfare* n. 13 del 2007, *“Politiche sociali nella Provincia di*

Trento”, secondo la quale gli interventi socio-assistenziali contribuiscono a permettere lo sviluppo locale, aumentando coesione e capitale sociale.

Il valore generabile attraverso le politiche sociali fa riferimento sia agli aspetti economici e lavorativi sia a quelli relazionali. Essi possono essere favoriti dall'attuazione delle politiche poiché permettono di creare, quello che la Commissione Europea e l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) definiscono come, “capitale territoriale”, cioè l'insieme di risorse, fattori produttivi, competenze e conoscenze formatesi in quel contesto che, unite ai suoi valori civili, sociali e relazionali, sono le basi per il benessere e la crescita.

Questa attenzione è motivata anche dal raggiungimento della consapevolezza che il benessere economico da solo non è sufficiente per una buona qualità di vita ma deve essere affiancato a quello psicologico e relazionale, perché ogni individuo si senta sicuro e realizzato nel contesto in cui vive, potendo utilizzare il capitale sociale presente⁸⁰.

Per rendere possibile tutto questo la normativa provinciale si è incentrata sul potenziamento della programmazione e del coordinamento tra attori e istituzioni, permettendo alle politiche implementate di essere il più vicine possibile alle esigenze espresse territorialmente e di rispondervi in maniera efficace ed efficiente. Per fare questo è stata promossa la sussidiarietà, orizzontale e verticale, che ha accresciuto il senso di responsabilità di ogni soggetto che decide di agire in ambito sociale, aumentando allo stesso tempo le richieste di rendicontazione e valutazione che esplicitino il valore sociale creato e diffuso sul territorio di azione.

⁸⁰ Per capitale sociale si intende una risorsa collettiva, costituita “*dalla condivisione di valori e norme di comportamento, dal senso di appartenenza e di responsabilità, nonché dalla presenza di reti relazionali formali e informali, in grado di accrescere i benefici individuali e collettivi*” (Demozzi M., “*Capitale sociale*”, in Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli editore, Milano, 2005, pag. 315).

Lo scopo generale intrapreso dalle politiche sociali e familiari è, quindi, quello di porre al centro di ogni pianificazione e di ogni ipotesi di intervento la singola persona, la famiglia e la comunità, per l'importanza che esse rivestono nella quotidianità di ognuno, valorizzandole e consentendo così di promuovere la solidarietà presente e stimolarne lo sviluppo attraverso il sostegno ad azioni comunitarie e associative.

Da un altro punto di vista, queste modifiche al *welfare* trentino cercano di coinvolgere tutto il territorio, e quindi anche le imprese economiche, sottolineando l'importanza della responsabilità sociale⁸¹ per passare da un'economia degli *stockholder* (intesi come azionisti) a una degli *stakeholder* (intesi come portatori di interessi e, quindi, come consumatori). Questi ultimi orientano l'azione delle imprese, portandole a definire un preciso codice etico e valoriale, unito all'attenzione per la sostenibilità e la socialità delle azioni intraprese che consentono di offrire maggiori garanzie di qualità ai cittadini.

L'orientarsi verso un *welfare* territoriale e comunitario ha portato il Trentino a concentrare la sua azione sulla promozione di mezzi di partecipazione comunitari per definire priorità d'azione e modalità di implementazione delle politiche familiari.

Un'ulteriore spinta verso la territorializzazione delle politiche sociali è stata data dalla promulgazione della legge provinciale n. 3 del 2006, "*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*", istitutiva delle Comunità di Valle, che attribuisce ad organi sovracomunali, più vicini alla popolazione, alcune competenze sociali prima in carico alla Pubblica Amministrazione provinciale. Questo permette di incrementare la partecipazione degli enti comunali alla pianificazione politica, ma incentiva anche ad un'azione realmente partecipata che coinvolga tutti i soggetti attivi in un contesto nella raccolta di opinioni, nell'espressione di valutazioni sui servizi presenti o sulle problematiche da trattare e anche sui possibili modi per affrontarle e gestirle. Questi modi

⁸¹ Con responsabilità sociale si intende la capacità delle imprese di produrre benessere per tutta la società in cui operano.

hanno maggiore probabilità di essere efficaci perché suggeriti da coloro che sono a più stretto contatto con gli elementi di interesse.

Tutto questo consente, anche grazie alla predisposizione di appositi strumenti normativi, come i Piani sociali provinciali, i Piani sociali di comunità e i Tavoli di lavoro territoriali tematici, di attivare la comunità per il suo sviluppo e di far crescere reti relazionali e collaborative per implementare le politiche familiari centrandosi sul territorio. L'ottica promossa, allo stesso tempo, integra diversi punti di vista, valori e risorse tramite il confronto tra le parti. Il dare spazio al dialogo e allo scambio può complicare la progettazione e allungarne i tempi, ma la arricchisce e contribuisce ad una sua maggiore conoscenza e condivisione.

Concludendo è possibile dire che il processo intrapreso nel corso degli ultimi quindici anni dalla Provincia Autonoma di Trento vuole portare ad un *welfare* territoriale che sia in grado di integrare le diverse politiche pubbliche per agire globalmente con effetti sul benessere generale, responsabilizzando e stimolando l'azione non solo degli enti istituzionali e pubblici ma anche di soggetti privati, singoli e associati.

Per fare questo essa ha deciso di valorizzare il principio di sussidiarietà, portando al contempo al centro le persone e le loro aggregazioni (soprattutto quelle fondamentali come la famiglia), sostenendole e responsabilizzandole ed impegnandosi a garantire il rispetto di un livello minimo di assistenza per tutti i cittadini in condizione di bisogno, ma anche di stimolarne l'attivazione, sottolineando così non solo le loro difficoltà ma anche i loro punti di forza e incrementando la solidarietà sociale e l'equità dei servizi offerti⁸².

⁸² Malfer L., *Fattore 4: uno slogan per la sostenibilità del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2011.

2. Le politiche trentine per il benessere familiare

In Trentino le politiche indirizzate alle famiglie si sono sviluppate partendo dalla consapevolezza del motivo per cui questi sistemi sociali risultano essere fondamentali all'interno di ogni società e per questo bisognosi di interventi di sostegno e promozione continuativi e espliciti.

Essi risultano essere i seguenti:

- la famiglia permette lo sviluppo di legami inter e intragenerazionali, caratterizzati da specifiche dinamiche e dalla necessità di assumersi precise responsabilità e ruoli, contraddistinti dalla loro durata nel tempo e dai fondamenti psicologici e affettivi che li determinano;
- la famiglia si fonda su relazioni di prossimità e di parentela che incrementano la coesione sociale;
- la famiglia assolve numerose e variegate funzioni, non solo rispetto allo sviluppo di relazioni ma anche alla formazione dell'identità personale di ogni membro, trasmettendo culture e valori precisi, educando, curando e sostenendo i suoi componenti;
- la famiglia ha un ruolo economico indispensabile poiché redistribuisce risorse e redditi tra i membri, garantendo allo stesso tempo protezione e cura.

Come già accennato nel paragrafo precedente, il ruolo che viene assegnato alle famiglie da parte della Pubblica Amministrazione provinciale è quello di attori attivi e propositivi delle politiche che li riguardano ed esso è formalizzato già all'interno dei Piani di intervento in materia di politiche familiari approvati nel 2004 e nel 2007, nati con l'intento specifico di qualificare il Trentino come territorio amico della famiglia, capace cioè di rispondere alle sue richieste e ai suoi bisogni.

Questo specifico ambito politico non resta però limitato all'offerta di interventi o servizi per le famiglie ma comprende anche azioni di tipo economico e tariffario, urbanistico, lavorativo, conciliativo tra ambito privato e occupazionale e di qualità di vita. Per questi motivi esso segue un indirizzo universalistico e intersettoriale che non si limita a dare assistenza a famiglie in difficoltà ma intende agire culturalmente per lo sviluppo di società a misura di famiglia.

L'interesse per questa tematica è divenuto più forte nel corso degli anni anche in seguito alla crisi economica mondiale, al complessificarsi delle relazioni e dei rapporti sociali e ai mutamenti degli equilibri demografici che hanno portato ad accrescere la fragilità delle famiglie diminuendone la sicurezza e la stabilità nel tempo, con possibili effetti sulle loro capacità di svolgere le loro funzioni sia internamente che nel più ampio contesto comunitario.

Nel 2009 la Giunta provinciale ha approvato il "*Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità. La famiglia risorsa del territorio. Trentino amico della famiglia*" dal quale è possibile estrapolare le tematiche di attenzione principale delle politiche provinciali:

- sperimentazione di politiche che possano incidere sul benessere familiare in maniera duratura, verificabili attraverso la predisposizione di valutazioni di impatto;
- sostegno a natalità e occupazione femminile, cercando di sviluppare servizi per la tutela della fascia di minori compresi tra gli zero e i tre anni;
- tutela alle famiglie numerose, con specifiche agevolazioni tariffarie, in particolare dal terzo figlio in poi;
- sostegno a interventi di tipo promozionale che diano maggiori sicurezze per la progettazione familiare;

- coinvolgimento degli attori familiari locali attraverso la sussidiarietà e lo sviluppo di procedure di accreditamento e certificazione che garantiscano il rispetto di precisi standard familiari;
- sviluppo di politiche strutturali e strutturate che, partendo dall'analisi dell'esistente, stimolino l'innovazione gestionale, amministrativa e organizzativa, per essere più efficaci ed efficienti;
- implementazione di politiche di conciliazione professione-famiglia, agendo anche sui tempi sociali e sugli orari dei servizi proposti, sfruttando le potenzialità delle tecnologie informatiche;
- integrazione delle diverse politiche e dei diversi attori, in una logica distrettuale che adotti interventi trasversali ai vari ambiti, per un supporto completo all'organizzazione familiare;
- sviluppo dei Distretti famiglia per aumentare l'attrattività del territorio, sostenendone lo sviluppo e incrementano la partecipazione e la condivisione dell'ottica *family friendly*, introducendo norme per la certificazione degli enti che si impegnano in questo senso⁸³.

2.1 I Piani di intervento per la famiglia

Approfondendo lo sviluppo dei sopracitati *Piani di intervento per la famiglia* è possibile dire che la riflessione successiva alla loro implementazione ha consentito di elaborare il Libro Bianco e la legge provinciale di riferimento in materia: la n. 1 del 2011 “*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*”.

⁸³ Malfer L., *Fattore 4: uno slogan per la sostenibilità del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2011.

I Piani hanno posto le basi per specializzare il territorio e sviluppare i Distretti famiglia in modo che potessero offrire servizi sia pubblici che privati e anche agevolazioni tariffarie, nonché la diffusione di una cultura attenta alle famiglie.

Tale intento è stato implementato connettendo interventi di sostegno con interventi di sviluppo economico, per fornire un aiuto che potesse rispondere sia quantitativamente che qualitativamente alle esigenze espresse localmente, ponendo queste ultime al centro e considerando coloro che le esprimono come soggetti attivi e fondamentali per ogni decisione da prendere o azione da progettare e attuare.

Il Piano di intervento del 2004 è stato deliberato dalla Giunta Provinciale il 24 settembre del 2004 (delibera n. 2816); per elaborarlo si è partiti dall'analisi della situazione nazionale e provinciale del momento. Essa evidenziava che, a causa dell'assenza di politiche familiari organiche, vi era un tasso di natalità molto basso, la povertà era diffusa nelle famiglie numerose e gli interventi erogati erano residuali e limitati a fasce svantaggiate.

I provvedimenti in esso previsti riguardano principalmente l'attivazione di tariffe agevolate e di strumenti per la conciliazione vita-lavoro, di sviluppo di servizi e politiche fondati sulle autonomie locali e sulla valorizzazione delle azioni private e di volontariato.

Si è partiti dalla valorizzazione delle politiche e degli interventi già attivati, cercando di inserirli in un sistema in grado di prestare attenzione alla famiglia non solo per i suoi bisogni ma anche per i suoi punti di forza. Si è proseguito cercando di integrare le azioni dei diversi assessorati provinciali a favore della famiglia, per promuovere un suo benessere globale.

L'attuazione del Piano provinciale ha portato ad introdurre alcuni elementi innovativi:

- il *Marchio Family in Trentino*, inteso come marchio di attenzione. Esso è stato pensato innanzitutto per il settore turistico, al fine di accrescere l'attrattività

territoriale, sia per i residenti che per gli ospiti, certificando l'attenzione dei suoi possessori verso le famiglie, garantendo il rispetto di specifici standard (strutturali, di arredamento, di servizi offerti, di spazi riservati) e allo stesso tempo intraprendendo iniziative di *marketing* collettive.

Il marchio è stato pensato in base alle caratteristiche dei soggetti a cui può essere attribuito e per ognuna di esse è stato redatto un disciplinare indicante i requisiti obbligatori e facoltativi che sono necessari per poterlo avere⁸⁴. Inizialmente sono state previste le seguenti categorie di soggetti destinatari del marchio: musei, Comuni, eventi temporanei a misura di famiglia, servizi per crescere assieme e mobilità pubblica, ma nel corso degli anni esse si sono ampliate comprendendo anche gli esercizi alberghieri, le organizzazioni sportive, i bici grill e recentemente i *bed and breakfast* e le fattorie didattiche.

Le peculiarità di questo strumento sono molteplici. Innanzitutto ogni disciplinare può essere aggiornato nel corso del tempo per rispondere in maniera più precisa alle esigenze concrete dei destinatari, secondariamente sono i soggetti che intendono ottenerlo a presentare la domanda, svolgendo una prima autovalutazione sui requisiti che possiedono. La verifica di questi requisiti viene svolta da apposite Commissioni settoriali provinciali che, qualora il risultato sia positivo, stabiliscono l'attribuzione del marchio. Infine, nel corso del tempo, sono previsti momenti di rendicontazione e di verifica per assicurare il mantenimento della qualità nel tempo;

- l'apertura dello Sportello Famiglia, avvenuta nel maggio del 2005. Esso è inteso sin dall'inizio come uno sportello informativo sulle politiche familiari, gestito dal Forum delle Associazioni Familiari in convenzione con la Provincia Autonoma di

⁸⁴ I requisiti obbligatori, come dice la parola stessa devono essere tutti assolti, mentre per quel che riguarda i requisiti facoltativi è necessario che ne venga assolta almeno una parte.

Trento. Ciò dovrebbe consentire di avere un contatto più agevole sia con l'ambito familiare che con quello associativo. In esso la comunicazione è promossa grazie a incontri diretti e indiretti, attraverso l'uso di strumenti informatici che permettono di avere un costante aggiornamento sulle novità e sulle iniziative intraprese a livello provinciale;

- lo sviluppo della certificazione *Family Audit*, volto a promuovere la conciliazione tra lavoro e famiglia concentrandosi sulle aziende pubbliche e private in modo da sensibilizzare imprenditori e dirigenti verso questa tematica e partendo dall'idea che sia necessario un equilibrio tra i due ambiti perché i lavoratori riescano ad essere efficienti e produttivi.

Questo strumento opera su più fronti: valorizzazione e recupero di tempo, flessibilizzazione degli orari e degli spazi di lavoro in modo che rispondano alle esigenze di entrambe le parti, anche attraverso l'uso di tecnologie informatiche e sviluppo di una cultura imprenditoriale attenta alla vicinanza al territorio e all'innovazione sindacale.

Il secondo Piano di interventi in materia di politiche familiari è stato approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 518 del 14 marzo 2007 e si è contraddistinto per la maggior precisione e i maggiori dettagli sulle azioni da intraprendere, i modi per farlo e gli obiettivi da raggiungere. Esso ha centrato l'attenzione su: politiche tariffarie, politiche abitative per le giovani coppie, politiche conciliative e per lo sviluppo della sussidiarietà, nonché sui Distretti famiglia.

Oltre a continuare ad implementare i tre strumenti individuati nel Piano precedente, il secondo Piano predispone la sperimentazione di altre aree di attivazione e di servizi per far sì che vi sia una maggior diffusione degli stessi su tutto il territorio provinciale. Tutto

questo concentrandosi sulla creazione di un clima culturale che diffonda i valori di vicinanza alla famiglia e la stimoli ad agire in maniera attiva e propositiva.

Per rendere possibile questi cambiamenti e il loro mantenimento nel tempo, con questo Piano, la Provincia Autonoma di Trento si è impegnata ad operare per sviluppare la logica di rete nell'azione familiare, cercando di mettere in contatto i vari attori territoriali allo scopo di sviluppare sinergie e collaborazioni strategiche che permettano di concretizzare il benessere familiare. Tale benessere è inteso come concetto dinamico e mutevole nel tempo, poiché basato su un equilibrio che può essere facilmente scosso, ma anche multidimensionale poiché include aspetti economici, affettivi, educativi, psicologici e fisici che caratterizzano le relazioni umane.

L'attuazione di questo Piano di interventi ha fatto nascere due programmi miranti a promuovere l'impegno diretto delle famiglie:

- la promozione dell'accoglienza in famiglia, improntata sia sul monitoraggio delle famiglie già attive nell'accoglienza sia sulla presa di contatto con le associazioni e organizzazioni operanti in questo ambito. Successivamente tale programma ha previsto lo svolgimento di un percorso di sensibilizzazione centrato sulla collaborazione con le risorse presenti, aiutandole a riflettere sulla tematica, sulle problematiche ad essa collegate e sulle modalità per affrontarle, in modo da rafforzarle e permettere loro di continuare ad operare nel tempo;
- progetti di promozione familiare, sostenendo l'auto-organizzazione dei nuclei stessi e la progettualità degli attori sociali locali, sia pubblici che appartenenti al terzo settore.

2.2 Il Libro Bianco e la legge provinciale per il benessere familiare

Il Libro Bianco sulle politiche familiari e per la natalità, approvato dalla Giunta provinciale il 10 luglio 2009, ha permesso di sistematizzare gli orientamenti politici, orientandosi sempre più al benessere della famiglia e ad una visione della stessa come risorsa. Esso contiene, inoltre, una riflessione sull'andamento della natalità, stante la sua centralità nella definizione degli equilibri sociali del futuro e sui motivi che fanno aumentare la fragilità familiare.

Il Libro Bianco risulta essere rilevante perché evidenzia la necessità di politiche strutturali, durature, stabili e finanziate che garantiscano un maggior livello di sicurezza nel tempo ai loro destinatari.

Tali politiche, inoltre, sono definite territorialmente, allo scopo di costruire una rete di collaborazione e interventi che aiuti le persone a sentirsi parte del luogo in cui vivono e che si fondi sulla collaborazione e il confronto, abbandonando orientamenti direttivi e settoriali, da parte degli organi amministrativi provinciali e locali, per altri paritari, volontari e di condivisione di risorse e di rischi.

Infine, la legge provinciale n. 1 del 2011, *“Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità”*, ribadisce la centralità della famiglia e della genitorialità e afferma l'intenzione di supportarle tramite politiche strutturali (di sostegno alla progettazione familiare, di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, per un territorio amico della famiglia e di promozione dell'associazionismo familiare) che consentano allo stesso tempo lo sviluppo economico e culturale del territorio.

In questo quadro la Provincia Autonoma viene ad assumere un ruolo di coordinamento, verifica e promozione, ruolo esercitato da un'agenzia specificatamente preposta, l'Agenzia provinciale per la Famiglia, la natalità e le politiche giovanili.

La norma istituisce anche un apposito Fondo per la famiglia da utilizzare per finanziare le iniziative previste e la Consulta provinciale per la famiglia, che ha compiti consultivi e propositivi e l'obbligo di dare la propria opinione su proposte di legge e atti di tipo amministrativo attinenti alle politiche familiari.

All'interno del Capo V è esplicitata la necessità di promuovere l'associazionismo familiare e il volontariato per l'organizzazione di azioni di mutuo-aiuto nel lavoro domestico e la realizzazione di interventi di informazione e formazione alle famiglie, soprattutto riguardo ai compiti educativi e sociali.

L'ottica promossa è quella collaborativa e di rete, per questo, dal 2011 in poi, i servizi provinciali e territoriali hanno operato per la promozione della cultura associazionistica permettendo così ai vari organismi di entrare a far parte di una filiera di servizi a contatto con le organizzazioni private e di terzo settore che producono tali servizi familiari⁸⁵.

3. Benessere, bisogni e rischio

Per rendere più comprensibili i contenuti di questo capitolo è importante fare una precisazione rispetto ad alcuni termini utilizzati nella definizione e progettazione delle politiche familiari.

Innanzitutto è importante chiarire che cosa si intende con benessere. Esso è un concetto complesso e sfaccettato che si è andato modificando nel corso del tempo con lo sviluppo culturale, economico e sociale.

In generale oggi è definibile come una sensazione positiva derivante sia dalla possibilità di disporre e di utilizzare specifici beni materiali e servizi che consentono di migliorare la propria vita che dalla consapevolezza che questa situazione è socialmente riconosciuta, tutelata e duratura. Rispetto alla sua portata soggettiva, il benessere è invece da

⁸⁵ Orlandini M., *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Un caso di studio: il "Trentino territorio amico della famiglia"*, Osservatorio Nazionale sulla famiglia Unità tecnica di Bologna, 2011.

intendersi come l'integrazione tra lo star bene fisico, mentale ed emotivo collegato anche a dimensioni relazionali e sociali.

Per questi motivi quindi esso può essere distinto dal concetto di ricchezza, essa infatti asserisce principalmente alla sola sfera materiale ed economica.

Per quel che riguarda l'interesse politico e sociale verso il benessere dei cittadini, esso si diffonde con l'ingresso della borghesia nel ceto governante che lo porta a essere inteso come uno dei fini dell'azione sociale statale per migliorare il livello di vita, di consumo e di soddisfazione di ogni individuo. Questo percorso raggiunge il massimo sviluppo con l'istituzione del *Welfare State* che mira a garantire un livello minimo di protezione per tutti.

Se fino agli anni Sessanta esso era inteso come parte della sfera privata di ogni singolo individuo, da quegli anni in poi, soprattutto nelle democrazie occidentali, esso viene incluso nella sfera pubblica e considerato come diritto di cittadinanza, salvo poi retrocedere, a seguito della crisi fiscale e dello sviluppo della logica neoliberale, alla sfera individualistica di cura del corpo, della mente e della salute nel corso degli anni Ottanta.

Da questo momento in poi per poter stare bene alla soddisfazione delle necessità materiali si aggiungono quelle di tipo sociale, relazionale, psicologico e culturale. È importante ricordare però che per il raggiungimento delle seconde è comunque necessario che le prime siano soddisfatte e garantite e anche che il benessere non è da intendersi come una meta statica, ma come un elemento continuamente migliorabile nel corso del tempo. Per questo ultimo motivo l'obiettivo di supportare il benessere familiare non può fermarsi al raggiungimento di specifici obiettivi ma deve proseguire nel tempo, adattandosi alle nuove esigenze e ai bisogni che la stessa soddisfazione delle richieste precedenti ha fatto nascere⁸⁶.

⁸⁶ Secondufo, D., "Benessere", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma.

Per quel che riguarda il concetto di bisogno anche esso è multiforme, infatti anche se in maniera immediata può essere riferito alle necessità fisiche e biologiche fondamentali per la sopravvivenza da un punto di vista antropologico, sociale e psicologico è più complesso da determinare.

Maslow⁸⁷ sviluppa una gerarchia dei bisogni, sostenendo che essi variano in funzione della fase di sviluppo psicologico individuale e dividendoli in tre macro-aree: quella dei bisogni fisiologici di base, quella dei bisogni di sicurezza e quella dei metabisogni (affetto, appartenenza, stima, autorealizzazione).

La classificazione va dai bisogni inferiori a quelli superiori e vede i secondi come meno stringenti dei primi, legati a condizioni contestuali e ambientali e richiedenti un maggior impegno per raggiungerli a fronte di effetti maggiori e più desiderabili sia individualmente che per la convivenza sociale.

Le teorie sociologiche, da un altro punto di vista, legano il bisogno ai suoi aspetti relazionali e simbolici, arrivando, all'estremo, a sostenere che sono i rapporti sociali a produrlo, ad attribuirgli un determinato valore e a stabilire le modalità adeguate per rispondervi. Da una prospettiva economica si distingue, invece, tra i bisogni primari, necessari per la sopravvivenza della persona e quelli secondari, legati al livello di qualità della vita⁸⁸.

Un'ultima importante specificazione riguarda il fatto che i bisogni di una persona o di una collettività possono essere:

- espressi e consapevoli o latenti, cioè non riconosciuti come tali o non esplicitati;
- oggettivi, ossia individuabili e condivisibili da tutti, o soggettivi e quindi legati alla specificità e alle aspettative di ognuno;

⁸⁷ Maslow A.H., *Motivazione e personalità*, Armando, Roma, 1982.

⁸⁸ Villa F., "Bisogno", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013.

- materiali, e quindi richiedenti un oggetto concreto per il loro soddisfacimento, o immateriali;
- globali, dal momento che investono la totalità della persona e ne condizionano interamente la vita;
- dinamici, poiché dipendono da fattori contestuali, spaziali e temporali⁸⁹.

L'ultimo concetto da richiamare è quello di rischio. Con questo termine si intende la possibilità che un individuo o un'intera collettività subiscano un danno di tipo fisico, morale o sociale, in maniera più o meno consapevole e quindi anche indipendentemente dalla loro volontà.

L'origine di tale danno è da attribuirsi non solo alla mancanza di risorse ma anche di capacità o di opportunità oppure da uno squilibrio tra esse, le scelte fatte e i modelli di riferimento e può arrivare a portare ad una condizione di disagio più o meno grave e più o meno lunga nel tempo con effetti sull'intero sistema vitale⁹⁰.

Questi tre termini sono tutti importanti nel contesto delle politiche sociali familiari trentine poiché esse mirano ad andare oltre la risposta alle situazioni di rischio e allo stesso tempo non si vogliono fermare alla comprensione e alla risposta ai bisogni ma, al contrario, vogliono agire perché essi non si creino o, per meglio dire, per fare in modo di diffondere il benessere individuale, familiare e collettivo restringendo così le aree di fragilità e difficoltà.

È un sistema di interventi operante nell'agio, non da intendersi come ricchezza economica quanto come condizione relazionale e sociale positiva da incrementare e fortificare accrescendo la coesione e le possibilità di supporto offerte.

⁸⁹ Perino A., *Il Servizio Sociale. Strumenti, attori e metodi*, Franco Angeli editore, Milano, 2010.

⁹⁰ Chicco S., "Rischio", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013.

4. I Distretti famiglia

Fermando l'attenzione su uno degli orientamenti più innovativi delle politiche familiari strutturali si concentra ora l'attenzione sullo sviluppo dei Distretti Famiglia.

Essi sono distribuiti su tutto il territorio provinciale e sono disciplinati dall'art. 16 della legge provinciale n. 1 del 2011 in base al quale sono intesi come circuiti economici e culturali locali, in cui diversi attori agiscono per promuovere e valorizzare la famiglia, soprattutto con figli, per consentire:

- alle famiglie di esercitare consapevolmente le loro funzioni fondamentali e poter creare benessere familiare, coesione e capitale sociale;
- alle organizzazioni di offrire servizi e interventi, sia per famiglie residenti che ospiti, aderenti alle loro esigenze, aumentando l'attrattività e lo sviluppo locali;
- di qualificare il territorio come laboratorio strategico di sperimentazione di politiche pubbliche, di confronto tra culture amministrative, di innovazioni organizzative e di incontro con il contesto nazionale ed europeo.

I distretti sono nati prendendo ispirazione dai distretti economici all'interno dei quali molteplici soggetti operano e progettano riferendosi ad un prodotto e un target precisi. Nei Distretti famiglia invece lo scopo è produrre capitale relazionale, intendendolo come strumento in grado di accrescere anche la ricchezza economica del luogo.

Il distretto economico è caratterizzato da una componente industriale e produttiva e da una sociale e culturale. La prima lo connota come organizzazione volta a produrre e commercializzare dei beni, offrendo un maggior livello di efficienza dato dalla concentrazione spaziale di imprese che si specializzano e si dividono il lavoro formando un unico mercato. Questa componente permette di ridurre i costi di transizione dividendo i compiti e facendo sviluppare dinamiche cooperative e competitive e rendono possibile

anche l'accrescimento delle opportunità di apprendimento tramite il confronto e l'imitazione.

La seconda componente connota il distretto economico come entità in cui, in uno spazio geograficamente e storicamente definito, coabitano persone e imprese economiche definiti che orientano la loro azione in base a precisi valori e saperi culturali, sociali e storici che, se condivisi, sviluppano la coesione e la fiducia necessarie all'attività distrettuale.

Il distretto economico allora non è da intendersi solo come mezzo per l'occupazione e la produzione di ricchezza ma anche come base per l'integrazione sociale ed è proprio questo elemento che ha portato alla decisione di mutuare questo strumento nell'ambito sociale e familiare.

La scelta attuata dall'amministrazione provinciale nello sviluppare i Distretti Famiglia ha portato a centrarsi su:

- sostegno per i progetti familiari, fondato sulla conoscenza dei cicli di vita, delle progettualità familiari e delle necessità ad essi connesse.

Per rendere possibile questa vicinanza, l'analisi e la comprensione dei cambiamenti interni ed esterni ai nuclei la Provincia ha scelto di operare in *partnership* con organizzazioni pubbliche e private;

- valorizzazione delle risorse e innovazione grazie alle conoscenze localmente situate acquisite, in una logica che connette attori e risorse diversi per una maggior completezza nell'elaborazione di proposte e servizi familiari;
- creazione di valore sociale grazie all'attrattiva esercitata dalla diffusione del benessere familiare nei nuclei residenti, incrementando così l'afflusso dall'esterno;
- sviluppo della sussidiarietà intersettoriale caratterizzata dalla collaborazione tra pubblico e privato, fondata sulla stipula di specifici Accordi di Area volontari che

impegnano i membri di ogni Distretto ad agire, condividendo conoscenze e ricchezze, per perseguire degli obiettivi prefissati in un arco di tempo definito.

Attualmente⁹¹ essi sono quindici e coinvolgono 550 organizzazioni pubbliche e private su tutto il territorio provinciale. Essi sono:

- Distretto famiglia Alta Val Rendena (2010);
- Distretto famiglia Valle di Non (2010);
- Distretto famiglia Valle di Fiemme (2011);
- Distretto famiglia Valle di Sole (2011);
- Distretto famiglia Valsugana e Tesino (2011);
- Distretto famiglia Alto Garda (2011);
- Distretto famiglia Giudicarie Esteriori – Terme di Comano (2012);
- Distretto famiglia Rotaliana-Konigsberg (2012);
- Distretto famiglia Altipiani Cimbri (2013);
- Distretto famiglia Valle dei Laghi (2013);
- Distretto famiglia urbano di Trento - circoscrizione di Povo (2014);
- Distretto famiglia Paganella (2015);
- Distretto famiglia Primiero (2015);
- Distretto famiglia Alta Valsugana e Bersntol (2015);
- Distretto famiglia Destra Adige (2015).

Se è vero che in Italia non esistono esperienze paragonabili al Distretto Famiglia, o quantomeno non ancora così sviluppate poiché alcune realtà regionali o comunali hanno preso spunto da esso per orientare le proprie politiche familiari, è altrettanto vero che anche all'interno del contesto europeo vi è un solo esempio con cui operare un confronto: l'Alleanza per la Famiglia germanica.

⁹¹ Ad ottobre 2015.

Essa si è sviluppata a partire dal 2003 e costituisce una *partnership* di attori pubblici, privati, sociali ed economici unita per rendere città e regioni *family friendly*, soprattutto per quel che riguarda la conciliazione, i servizi per l'infanzia, l'istruzione e le infrastrutture. La sua azione si articola su più livelli: locale, regionale e nazionale, seguendo il principio della sussidiarietà verticale, secondo il quale sono le entità territorialmente più vicine le prime ad agire, mentre i livelli superiori agiscono solo nel caso in cui le prime non riescano o per fornire delle linee guida generali.

Questa struttura è rinvenibile anche nelle scelte operative dei Distretti famiglia trentini per le quali la titolarità dell'azione spetta ai gruppi di lavoro distrettuali composti dai membri firmatari a cui si uniscono i gruppi di lavoro strategici a cui partecipano i dirigenti provinciali nei momenti più formali, ad esempio di approvazione e verifica dei progetti annuali o di modifiche agli stessi⁹².

5. L'attenzione agli aspetti comunicativi e di sensibilizzazione delle politiche familiari trentine

Un altro punto di forza delle politiche strutturali familiari è costituito dall'attenzione data alla comunicazione finalizzata a farle conoscere e comprendere le sue diverse modalità di espressione:

- incontri di sensibilizzazione generali o su tematiche specifiche (ad esempio quelli attinenti alle certificazioni o ai sistemi premianti, alla conciliazione vita-lavoro o di presentazione di progetti e interventi).

Possono essere condotti dai rappresentanti dell'Agenzia per la famiglia, dai coordinatori distrettuali, da alcuni attori del distretto o da esperti specificatamente preparati;

⁹² Orlandini M., *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Un caso di studio: il "Trentino territorio amico della famiglia"*, Osservatorio Nazionale sulla famiglia Unità tecnica di Bologna, 2011.

- manifestazioni periodiche incentrate sulla famiglia, la sua importanza e le politiche previste per essa. Tali eventi possono avere portata diversa; si pensi al Festival della Famiglia, che si svolge annualmente a Riva del Garda, coinvolgendo un grande numero di persone provenienti da tutta Italia e incentrato su un argomento specifico⁹³;
- elaborazione di siti internet⁹⁴ appositamente dedicati alle politiche familiari e contenenti tutte le informazioni utili sia alle famiglie residenti e ospiti per poter avere ciò di cui necessitano, che per le organizzazioni o aziende sensibili al tema che intendono attivarsi in merito ad esso. Questi siti sono importanti anche perché contribuiscono a diffondere la cultura *family friendly* e allo stesso tempo valorizzano quanti si sono attivati nella creazione dei Distretti Famiglia e nel conseguimento dei marchi *family* per le varie categorie. Infatti in essi sono disponibili gli elenchi di tutti i soggetti certificati e le informazioni rispetto agli eventi e alle iniziative promozionali intraprese da ciascun Distretto o dai suoi membri.

Nell'ottica della trasparenza e del facile accesso alle informazioni e alla documentazione sono disponibili anche tutte le pubblicazioni curate dall'amministrazione provinciale su: normative, programmi e piani di lavoro, conciliazione, servizi per le famiglie, gestione ed organizzazione, famiglia e nuove tecnologie, Distretti famiglia, pari opportunità, sport e famiglia, politiche giovanili, sussidiarietà.

⁹³ Ad esempio l'edizione del 2014 ha riguardato "L'ecosistema vita e lavoro. Occupazione femminile e natalità, benessere e crescita economica" e ha visto le presentazioni e il confronto di diversi esperti, professionisti e soggetti attivi nell'offerta di servizi per la conciliazione su questa tematica, con una sottolineatura particolare rispetto a quanto fatto dalla Provincia Autonoma di Trento in questo senso e alle motivazioni che lo hanno determinato.

⁹⁴ I siti a cui si fa riferimento sono: <http://www.trentinofamiglia.it/> e <http://www.familyintrentino.it/>.

6. Le politiche sociali provinciali e la valutazione

Passando ora a parlare di valutazione, chi scrive vuole concentrarsi sulla descrizione della concezione dell'azione valutativa all'interno delle politiche familiari trentine e della legislazione in materia.

La normativa provinciale sul benessere familiare, n. 1 del 2011, "*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*", dedica un articolo specifico al tema della valutazione, riferendosi, in particolare, alla valutazione d'impatto familiare, intesa come strumento di orientamento per l'azione politica a sostegno della famiglia, della genitorialità, e della natalità.

La valutazione proposta si ispira ai principi di equità sociale, sussidiarietà, adeguatezza e sostegno della solidarietà familiare, perseguendo una logica intersettoriale, fondata sulla consapevolezza dell'interdipendenza dei vari settori per il raggiungimento del pieno benessere.

Tale valutazione implica, perciò:

«a) l'analisi preventiva dell'incidenza sulle famiglie degli interventi previsti negli atti di programmazione e nei relativi strumenti attuativi, con riferimento al rapporto tra carico fiscale, tributario e tariffario, condizione economica e composizione del nucleo familiare;

b) la verifica periodica dei risultati in termini di qualità, efficacia e adeguatezza degli interventi previsti negli atti di programmazione e nei relativi strumenti attuativi aventi ricadute sulla famiglia in relazione agli aspetti tributari e tariffari;

c) il coinvolgimento nella valutazione dei principali attori del sistema delle politiche familiari e degli utenti destinatari dei servizi.»⁹⁵.

Successivamente, lo stesso articolo specifica che ogni atto di programmazione provinciale deve prevedere anche gli elementi e gli aspetti di attenzione su cui centrare la valutazione. Per favorire l'uso di quest'ultima gli organismi provinciali si impegnano a

⁹⁵ Legge provinciale n. 1 del 2011, articolo 33, comma 3.

coinvolgere il Consiglio delle Autonomie locali provinciale e le amministrazioni locali, stipulando intese con esse, finalizzate alla promozione dell'importanza che ha la valutazione per il benessere familiare.

7. L'approccio multicriteria e *multistakeholder* trentino alla valutazione: un esempio

La valutazione pensata per le politiche sociali e familiari trentine, così come tratteggiata all'interno della normativa di settore, segue l'approccio multicriteria e *multistakeholder*, finalizzato all'analisi dei molteplici aspetti che caratterizzano ogni intervento/politica e al coinvolgimento degli attori a vario titolo interessati ad essi.

Questo approccio intende la valutazione come un processo rigoroso che analizza la razionalità, la coerenza, la trasparenza e il livello di raggiungimento dei risultati prefissati da ogni programmazione, dando anche indicazioni di come si sono raggiunti e delle risorse usate per farlo.

Tale visione connota anche la valutazione come atto sociale, dando dinamicità ad ogni azione e consentendole di adattarsi ai mutamenti contestuali e territoriali. Questo processo è fatto tramite la raccolta di informazioni e di dati e la loro analisi con la conseguente definizione di prospettive di cambiamento e miglioramento Tali prospettive si fondano sul confronto comunitario e sulla riflessività che accrescono la consapevolezza degli attori coinvolti e incentivano il loro impegno per ampliare i risultati raggiungibili e per renderli sempre più rispondenti agli interessi e ai bisogni presenti.

Il suo essere un atto sociale, rende la valutazione anche un atto collettivo e partecipato che parte dalla condivisione degli obiettivi, delle azioni e dei linguaggi per prendere, successivamente, in considerazione le aspettative e i punti di vista di ogni attore nel

costruire il disegno di valutazione, affrontandone la complessità e prendendo in considerazione tutti i livelli di interesse.

Essendo un approccio centrato sulle persone e sulle dimensioni relazionali, la valutazione da esso delineata non si ferma alla misurazione degli aspetti quantitativi di ogni progetto o azione sociali, ma vuole cogliere anche gli aspetti comunicativi, interpretativi e riflessivi su cui si fondano i dati raccolti, vedendoli come necessari per comprenderli appieno.

Un esempio di modello valutativo *multistakeholder* e multicriteria elaborato dalla Provincia Autonoma di Trento nel 2005 per i Progetti triennali trentini centrati sul benessere familiare, tuttora attivo e in fase di estensione ai Piani giovanili di zona, è il modello *Valuta*.

Esso utilizza uno specifico *software* informatico che consente ai diversi attori di partecipare al progetto valutativo riducendo i tempi necessari, consentendo di monitorare il suo sviluppo e di avere immediatamente i risultati dei singoli momenti.

Per costruirlo la Provincia ha utilizzato un processo partecipativo con i progettisti e gli enti gestori dei progetti, che hanno espresso la loro opinione sulla documentazione per svolgere la valutazione, elaborata dall'Autorità provinciale, determinando le modifiche necessarie alla stessa prima di utilizzarla e consentendole di rispondere alle richieste delle parti coinvolte in essa e di essere conosciuta e approvata dalle stesse.

7.1 Lo sviluppo nel tempo del modello *Valuta*

Nel momento dell'elaborazione, il modello prevedeva la suddivisione della valutazione in quattro fasi che avevano lo scopo di esprimere l'ottica *multistakeholder* seguita, con il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati interessati dagli effetti sociali del progetto implementato, permettendo di evidenziare i diversi punti di vista, di migliorarsi avendo

delle basi concrete su cui orientare le modifiche ai progetti e, in base allo sviluppo progettuale, di prendere decisioni sul rifinanziamento.

Queste fasi avevano lo scopo di costruire la valutazione tramite più *step* legati tra di loro:

1. Autovalutazione. Fatta dal soggetto gestore del progetto tramite un apposito questionario comprendente sia aspetti qualitativi che quantitativi attinenti alla progettazione in oggetto e riguardanti criteri diversificati;
2. Valutazione dell'ente gestore. Fatta tramite la compilazione di un apposito questionario da parte delle amministrazioni locali in cui i progetti erano attuati che permetteva di esplicitare un giudizio sul progetto e anche sulle connessioni di quest'ultimo con la pianificazione sociale locale;
3. Valutazione degli *stakeholder*. Prevedeva la partecipazione di coloro che avevano avuto un ruolo nel progetto a *focus group* gestiti dalla Pubblica Amministrazione e finalizzati a formulare un giudizio condiviso sul progetto;
4. Valutazione della Commissione provinciale, rappresentante l'ente finanziatore, composta sia da funzionari pubblici provinciali che da esperti della valutazione sociale. Essa basava il proprio giudizio sulle valutazioni precedentemente espresse dagli altri soggetti, sulla conoscenza del progetto e dei bisogni a cui voleva rispondere e sulla conoscenza delle risorse e dei servizi presenti in quel territorio. Allo stesso tempo questo organo esprimeva delle prescrizioni tecniche che avrebbero dovuto orientare la modifica del progetto iniziale in risposta sia ai possibili mutamenti contestuali che a quanto emerso nei vari *step* valutativi.

È bene sottolineare il fatto che le valutazioni espresse dalle diverse categorie di *stakeholder* non hanno lo stesso valore. Tale valore si modifica in considerazione del ruolo ricoperto e del coinvolgimento dei diversi attori per far fronte ai possibili

condizionamenti, anche inconsapevoli, che questi due aspetti potrebbero avere sulla valutazione eseguita⁹⁶.

Il modello valutativo è stato rivisto e, attualmente, prevede la suddivisione della valutazione in tre *step*, con l'eliminazione della valutazione a cura degli enti gestori locali del progetto. Tale decisione deriva dall'ampliarsi del numero di progetti per il benessere familiare sottoposti a valutazione che non prevedono la diretta partecipazione di un ente gestore locale.

Un nuovo passaggio introdotto all'interno del software valutativo è lo spazio dedicato alla redazione di una valutazione finale complessiva affidata alla Commissione provinciale (oggi essa si è suddivisa in Gruppi di lavoro provinciali), avente lo scopo di fornire un quadro generale dell'andamento del progetto, utile a orientarlo nuovamente e apporvi le modifiche necessarie.

La multicriterialità si esprime, invece, attraverso la previsione di molteplici aspetti su cui puntare l'attenzione per implementare la valutazione. Essi si concretizzano in cinque aree uguali per tutti i soggetti che compiono la valutazione e sono:

- la coerenza dell'attività rispetto al progetto;
- la collaborazione attiva con altri enti e soggetti pubblici;
- la presenza di specifiche modalità di valutazione;
- l'impiego efficiente delle risorse;
- la valutazione dell'impatto territoriale del progetto.

L'operativizzazione delle singole aree cambia, con la costruzione di apposite variabili, in base ai diversi soggetti, in ragione del loro diverso ruolo e dei diversi aspetti su cui si concentra la loro azione e attenzione nel progetto. A cambiare, inoltre, non sono solamente gli *items* in cui si articolano le cinque aree ma anche le possibili modalità di

⁹⁶ Malfer L., *Fattore 4: uno slogan per la sostenibilità del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2011.

espressione della valutazione. Esse, infatti, prevedono per tutti i soggetti coinvolti l'espressione di un giudizio finale di tipo numerico (in una scala che va da uno a dieci), unito a: delle domande a risposta libera per gli enti gestori del progetto e per il Gruppi di lavoro provinciali e delle domande a risposta chiusa che consentono di esprimere il livello di accordo rispetto ai vari *items* proposti per gli *stakeholder*.

Per quel che riguarda lo svolgimento pratico della valutazione, essa deve essere svolta periodicamente da tutti i soggetti partecipanti ai progetti seguendo le procedure e le indicazioni fornite dal modello *Valuta*.

In particolare, il *software* prevede la necessità che vengano identificati i cosiddetti Utenti Valutatori, ossia coloro che hanno il compito di esprimere la valutazione per le diverse categorie di soggetti, e che siano messi in relazione con i progetti a cui partecipano.

L'applicazione web predispone una concatenazione temporale tra le valutazioni, in base alla quale, affinché il referente dei *focus group* possa compilare la sua *check-list* valutativa, il referente dell'ente gestore del progetto deve aver completato e pubblicato la sua e, allo stesso modo, perché il gruppo di lavoro provinciale possa redigere la sua valutazione e esprimere il giudizio complessivo finale gli altri attori devono aver terminato il loro *step* valutativo.

Questa logica corrisponde sia alle esigenze tecniche del *software* informatico che a quelle valutative dei diversi attori, poiché per poter svolgere gli ultimi passi della valutazione è necessario che i precedenti siano completi, in modo da avere una visione globale dei punti di vista delle parti.

La valutazione è centrata sull'autopercezione degli *stakeholder* che la esprimono e, anche per questo motivo, non prevede una correlazione automatica tra gli aspetti qualitativi espressi e il giudizio quantitativo-numerico che deve essere assegnato alle aree tematiche.

Il risultato della valutazione espressa da ogni soggetto si basa sui punteggi quantitativi assegnati di cui viene fatta una media ponderata, rapportata al valore attribuito ad ogni soggetto e considerando che la somma massima dei tre *step* è uguale a dieci.

Rispetto alla condivisione della valutazione ogni Utente Valutatore può vedere nel dettaglio quanto fatto da lui e i punteggi finali degli altri membri mentre il gruppo di lavoro provinciale ha accesso anche ai contenuti espressi dalle altre categorie valutative, in ragione della sua molteplice funzione che non comporta solo la valutazione ma anche il controllo dell'andamento del progetto, del rispetto dei suoi contenuti, del finanziamento e rifinanziamento dello stesso.

Per quel che riguarda, invece, i contenuti espressi da ogni singolo valutatore non vi è nessun tipo di indicazione rispetto alla possibilità che siano condivisi tra i portatori di interesse e siano oggetto di riflessione.

Le decisioni rispetto al futuro di ogni progetto, infine, vengono prese dall'organismo provinciale basandosi su quanto emerso dalle valutazioni di tutte le parti sulle aree considerate rilevanti. Vi è particolare attenzione per le misurazioni quantitative ottenute che contribuiscono a determinare non solo le indicazioni per le modifiche da implementare ma anche la misura del finanziamento, che può arrivare all'80% della spesa ammessa per il primo anno, e al 60% per gli anni successivi al primo⁹⁷.

8. Punti di forza e di debolezza del modello *Valuta*

Il modello valutativo esposto nel paragrafo precedente possiede molteplici punti di forza a partire dal suo riconoscere l'importanza che ricoprono all'interno di ogni progetto sociale i diversi soggetti coinvolti. Questo elemento è uno stimolo alla partecipazione

⁹⁷ Le informazioni rispetto al modello *Valuta* derivano da un approfondimento in merito ad esso svolto all'interno del percorso di stage formativo presso l'Agenzia per la Famiglia, menzionato nelle note precedenti.

attiva degli stessi e permette, allo stesso tempo, che la progettazione e l'implementazione delle politiche sociali familiari e delle azioni concrete collegate non siano frutto di un'imposizione proveniente dai livelli governativi ma la conseguenza di una riflessione partecipata sia con i soggetti promotori delle attività sia con gli utenti che ne beneficiano.

Il solo fatto di prevedere un modello per valutare i progetti orientati al benessere familiare, con la prospettiva di estenderlo alla pianificazione di zona giovanile, e successivamente ad altri progetti nei quali è coinvolta la Provincia Autonoma di Trento, permette di accrescere, al contempo, la conoscenza della valutazione e la comprensione della sua importanza, nonché le possibilità di miglioramento e partecipazione che può creare.

Le possibilità di miglioramento e di partecipazione sono aumentate anche dalla previsione di momenti formativi sul modello stesso che rendono possibile capire quali sono gli orientamenti su cui esso si fonda e quali gli obiettivi che intende perseguire, consentendo così ad ogni attore di averli chiari e di sapere qual è la rilevanza del suo contributo sia come singolo che all'interno della categoria di *stakeholder* a cui appartiene. Offrire la possibilità ai rappresentanti delle diverse categorie di compilare direttamente i modelli di valutazione, conoscendone gli elementi principali, dà, al contempo, dei punti su cui richiamare l'attenzione sia nel corso della progettazione delle attività che della loro attuazione, oltre che al termine delle stesse o nei momenti di valutazione predefiniti.

Valuta contiene anche alcuni elementi di debolezza che necessitano di particolare attenzione, se si vuole svolgere una valutazione che risponda alla logica costruttivista multicriteria e *multistakeholder*.

Un primo elemento è legato al basare la valutazione sull'autopercezione dei diversi attori. Questo in sé è un elemento molto positivo, che incrementa il senso di partecipazione e

responsabilizza ogni valutatore ma che, allo stesso tempo, può essere fonte di difficoltà per i possibili condizionamenti, anche inconsci, a cui ogni attore è sottoposto. Per far fronte a questo elemento, nella progettazione del modello si è scelto di dare un valore diverso alle valutazioni espresse dalle varie categorie di soggetti. Il peso della valutazione dei soggetti gestori del progetto, che potrebbero essere condizionati dal desiderio di mostrare risultati positivi per un'attività in cui sono attivamente coinvolti, è minore rispetto a quello dei Gruppi di lavoro provinciali, in considerazione della loro posizione e del loro ruolo che includono anche la regia, il controllo e la presa di decisioni circa l'evolversi e il finanziamento dei progetti.

Un altro elemento che potrebbe far sorgere difficoltà è dovuto all'assenza di correlazione tra le valutazioni espresse per ogni singola variabile, quelle complessive delle cinque aree di interesse e la valutazione globale del progetto. Inoltre, non esiste una correlazione esplicita tra le risposte libere o a scelta multipla e i punteggi assegnati.

Questi elementi pur rientrando nella stessa logica di valorizzazione dell'autopercezione dei valutatori e di responsabilizzazione degli stessi, non garantiscono la corrispondenza tra le diverse parti della valutazione.

Inoltre, l'utilizzo di una scala di valutazione quantitativa così ampia, da uno a dieci, se, da un lato, consente di poter cogliere molteplici sfumature, dall'altro, può generare difficoltà nella scelta tra un valore e l'altro, oltre che essere influenzata dal modo in cui ogni attore interpreta la scala stessa.

Un altro elemento di complessità è dato dall'utilizzo della valutazione di sintesi quantitativa come unico risultato condiviso tra le parti, poiché questo comporta una limitazione del valore delle risposte qualitative offerte dai singoli. Queste risposte, infatti, non sono conosciute tra i valutatori e non sono previsti momenti di incontro che

permettano di attribuire un senso condiviso alle suddette risposte e di decidere congiuntamente azioni di miglioramento.

Esistono, infine, alcuni elementi poco chiari nell'articolazione del modello valutativo. Innanzitutto non vi è una definizione precisa né di quali sono i momenti di valutazione né degli intervalli di tempo che dovrebbero intercorrere tra le valutazioni. Questo dipende in parte dal diverso articolarsi nel tempo dei singoli progetti ma potrebbe generare della confusione e far perdere di vista il significato e l'importanza dell'azione valutativa.

Anche il fatto di prevedere diverse modalità di risposta alle aree di rilevanza valutativa non è spiegato in maniera dettagliata. Esso dipende, in parte, dalla diversa natura dei soggetti che esprimono la valutazione e dai ruoli che ricoprono, ma il non possedere delle chiare motivazioni potrebbe portare alcuni attori a sentirsi meno importanti, con effetti sulle modalità di implementare la valutazione stessa.

In ultimo non è chiaro perché si sia scelto di attribuire ai gruppi di lavoro provinciali il compito di esprimere il Giudizio finale circa l'andamento del progetto, senza prevedere esplicitamente dei momenti di confronto tra i diversi *stakeholder*.

9. L'importanza di utilizzare un approccio *multistakeholder* nella valutazione: punti di forza e difficoltà

L'uso dell'approccio *multistakeholder* nella valutazione delle politiche familiari è importante sotto molteplici punti di vista, nonostante le complessità e le difficoltà di implementazione che esso può causare.

Il primo motivo per cui questo approccio è rilevante riguarda la sua capacità di ridurre le asimmetrie informative tra gli attori coinvolti a diverso titolo nella valutazione poiché aumentano le occasioni di confronto e relazione tra gli stessi e diminuiscono le possibilità che alcuni di essi assumano il controllo delle informazioni e le alterino a loro vantaggio.

Questi due elementi, inoltre, accrescono la comprensibilità e la credibilità delle informazioni e della conoscenza rispetto alle tematiche trattate, grazie alla condivisione e al rapporto diretto tra molteplici portatori di interessi, con caratteristiche e interessi in parte diversi.

Un altro punto di forza di questo approccio è che esso, grazie al rapporto che si instaura tra erogatori e beneficiari di progetti e servizi, consente di accrescere l'efficienza della valutazione, grazie al maggiore impegno profuso dalle parti nell'organizzare e implementare le diverse azioni, e alla più elevata attenzione attribuita ai momenti di riflessione sui progetti per il loro sviluppo nel tempo.

Questo accrescersi dell'impegno delle varie parti per il funzionamento, lo sviluppo e il raggiungimento degli obiettivi è connesso al maggior livello di coinvolgimento delle stesse, incoraggiato dalla maggior condivisione del potere e dalla più elevata qualità delle informazioni a disposizione.

La presenza di molteplici portatori di interesse garantisce anche un maggior controllo delle azioni intraprese e, quindi, una più dettagliata e diffusa consapevolezza dell'evolversi della situazione, collegata ad un rischio minore che quest'ultima sia condizionata da interessi di singoli o di piccoli gruppi. Questa maggior conoscenza dello sviluppo dei progetti e delle azioni è incrementata anche dalla presenza di portatori di interesse diversi che pongono l'attenzione su più tematiche e problemi, vedendoli da molteplici punti di vista, determinati dalle conoscenze ed esperienze possedute da ognuno, che offrono una prospettiva più completa.

Queste peculiarità, a loro volta, favoriscono la riflessività e conseguentemente, l'apprendimento, essendoci un'attenzione particolare al modo di trattare la valutazione, di definire gli indicatori e i criteri da utilizzare per farla. Il livello più alto di democraticità presente consente, inoltre, un vero confronto tra le parti e una probabilità più alta di

riuscire ad uscire da schemi valutativi formali e centrati sui soli aspetti economici ed organizzativi o condizionati da tradizioni culturali e amministrative.

Da un punto di vista più pratico, invece, l'operare in un gruppo *multistakeholder* consente di poter accedere a un maggior numero di risorse, intese non solo in senso economico, ma anche, e soprattutto, professionale e umano, poiché tendono a essere più variegata rispetto alle loro conoscenze e competenze.

La logica di partecipazione promossa da questo approccio incentiva all'impegno e all'interesse non solo per la valutazione di progetti e attività, ma per tutto il loro sviluppo e la loro implementazione, facilitati dalla rete relazionale che si sviluppa tra i soggetti coinvolti.

Tra le possibili difficoltà riscontrabili nell'uso di questo approccio, va menzionato, per primo, il coinvolgimento dei portatori di interessi nella valutazione. Esso, infatti, non può essere dato per scontato: spesso è conseguente ad un'azione specifica di sensibilizzazione e di informazione sia rispetto alla valutazione e ai suoi fini che rispetto agli impegni richiesti e ai possibili benefici. Inoltre, quando il coinvolgimento è presente, esso è fonte anche di complessità ed eterogeneità che, se da un lato arricchiscono il confronto e la riflessione, dall'altro possono renderlo più impegnativo e lungo nei tempi e comportare un'assunzione di responsabilità che non tutti gli attori sono disposti a sostenere.

Un'altra difficoltà, legata alla precedente, consiste nella scelta degli *stakeholder* da coinvolgere nel processo valutativo, poiché i criteri da considerare sono molti: dalle competenze che possiedono alla loro capacità di rappresentanza dell'ambito a cui appartengono, dagli interessi di cui sono portatori alla capacità di relazionarsi con altri soggetti (con idee contrastanti, con diversi codici linguistici, o diverse rappresentazioni dei temi) fino ad arrivare alla capacità di coordinare interessi e valori diversi.

Come è possibile intuire dalla descrizione dell'approccio *multistakeholder* alla valutazione esso comporta anche numerosi costi, soprattutto per la complessità del coordinamento e dello sviluppo degli strumenti e delle relazioni che necessitano di competenze specifiche e di adeguate risorse temporali, umane e organizzative⁹⁸.

L'ultimo elemento riportato richiama al problema della sostenibilità della valutazione, che rappresenta uno degli elementi fondamentali perché la sua realizzazione sia non solo possibile ma anche efficace e, quindi, in grado di offrire opportunità di crescita e di apprendimento oltre che di senso.

10. Riassumendo

Questo capitolo espone gli aspetti innovativi introdotti dalla Pubblica amministrazione trentina nell'ambito delle politiche sociali familiari e della valutazione, sottolineando come nel corso degli ultimi anni sia stato intrapreso un percorso volto a valorizzare l'importanza di entrambe nella società e a promuoverne lo sviluppo.

Rispetto al benessere familiare tali obiettivi sono perseguiti prevedendo degli interventi strutturati e continuativi disciplinati attraverso normative provinciali e la progettazione e implementazione di Piani di intervento tematici e di un Libro bianco che espongono l'ottica di base, i fini da raggiungere e i modi per farlo.

Un'altra particolarità delle politiche familiari trentine è legata all'importanza data alla territorializzazione degli interventi a favore delle famiglie, promuovendo lo sviluppo sia di realtà distrettuali tematiche che di strumenti per incentivare la partecipazione e l'impegno dei diversi attori presenti in questo senso, riconoscendoli e rendendoli visibili a tutta la popolazione (ad esempio tramite i marchi *family*).

⁹⁸ Fazzi L., *Governance per le imprese sociali e il non profit. Democrazia, approccio multistakeholder, produttività*, Carocci Faber, Roma, 2007.

L'attenzione alla valutazione degli interventi a favore della famiglia nella Provincia Autonoma di Trento è esplicitata sia attraverso l'analisi della normativa provinciale che con la descrizione dello sviluppo, dei punti di forza e di debolezza e della logica *multistakeholder* di uno strumento progettato dall'Amministrazione provinciale per valutare gli interventi miranti al benessere familiare: *Valuta*.

Capitolo 4

Il Distretto famiglia della Valle di Fiemme e la valutazione: proposta di linee guida per la valutazione distrettuale

1. Il Distretto Famiglia della Valle di Fiemme: origini e sviluppo⁹⁹

Per far comprendere meglio a chi legge l'ottica seguita nello sviluppo dei Distretti famiglia si è scelto di riportare un esempio attinente ad una precisa zona territoriale: quella della Valle di Fiemme¹⁰⁰.

Questo Distretto è stato il terzo ad essersi sviluppato sul territorio provinciale, con l'ufficializzazione della sua nascita nel febbraio del 2011, conseguentemente alla stipula dell'Accordo di area tra il soggetto capofila, il Comune di Cavalese, nella persona dell'allora assessore alla famiglia e alle politiche sociali, dott. Michele Malfer, le altre organizzazioni che avevano scelto di aderire (Azienda per il turismo, alberghi, cassa rurale, ristoranti, ecc.), la Provincia Autonoma di Trento, la Consigliera di Parità e il Forum Trentino delle Associazioni.

L'accordo volontario di area, firmato da tutti gli aderenti del Distretto, prevedeva un impegno finalizzato a raggiungere i seguenti obiettivi:

- sviluppare l'attività familiare sul territorio, stimolando la collaborazione tra i soggetti firmatari;

⁹⁹ Questo paragrafo si basa su quanto appreso, dalla scrivente, durante il percorso di stage realizzato presso l'Agenzia per la Famiglia e il Distretto della Valle di Fiemme e in particolare tramite il confronto con il coordinatore di distretto. Utili sono stati anche alcuni testi pubblicati dall'Agenzia per la Famiglia della Provincia Autonoma di Trento dal Centro Duplicazioni della Provincia Autonoma di Trento: *I Distretti famiglia in Trentino*, del novembre 2014 e *Accordo di area per lo sviluppo del Distretto Famiglia in Valle di Fiemme. Programma di lavoro anno 2014* dell'aprile 2014 e inoltre la tesi di laurea in sociologia di Senettin L., *Le politiche familiari orientate al benessere. L'esperienza del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme*, Centro Duplicazioni della Provincia Autonoma di Trento, 2011.

¹⁰⁰ La scelta di questo Distretto deriva dalla conoscenza più approfondita dello stesso di chi scrive conseguente ad una collaborazione con lo stesso all'interno del percorso di stage menzionato nella nota precedente.

- attuare i contenuti del Libro Bianco sulle politiche familiari e per la natalità del 2009 per la parte relativa ai Distretti;
- cercare di coinvolgere i diversi attori locali tramite lo sviluppo di un laboratorio tematico per implementare innovazioni gestionali, organizzative e valutative nelle politiche per accrescere il capitale sociale e relazionale del territorio;
- attuare gli standard familiari previsti dalla Provincia Autonoma di Trento agendo in maniera propositiva per aumentarne il numero e rendere più precise le linee guida per la certificazione del territorio provinciale come amico della famiglia.

La scelta iniziale è stata quella di coinvolgere non solamente gli ambiti e le organizzazioni turistiche e del tempo libero ma anche le amministrazioni comunali e pubbliche, centrandosi non solamente su quelle di dimensioni maggiori (come il comune di Predazzo) ma anche su quelle più piccole (come il comune di Carano), al fine di mostrare che non sono importanti le dimensioni o il settore di attività ma l'intento promozionale seguito.

Da settembre 2015 hanno aderito al Distretto tutti i Comuni della Valle di Fiemme e da ottobre 2015 la responsabilità del suo coordinamento è passata alla Comunità di Valle (Magnifica Comunità di Fiemme) e al suo vicepresidente, dott. Michele Malfer.

Nel corso dei primi anni l'interesse è stato posto maggiormente sulla parte meridionale della Valle, nella quale si concentrano i centri di maggiori dimensioni, in questo ultimo periodo, invece, l'attenzione si sta spostando anche sul resto del territorio; l'obiettivo è quello di arrivare ad un coinvolgimento pieno della Valle, nelle sue diverse sfaccettature.

Questo processo ha portato ad agire su più livelli: inizialmente è stata svolta un'attività di sensibilizzazione per far conoscere il Distretto, i suoi scopi e i suoi orientamenti, stimolando l'aderenza allo stesso da parte delle diverse categorie di attori presenti anche tra le aziende produttive, le associazioni, i servizi e l'ambito scolastico. Successivamente

l'attenzione si è concentrata sulla certificazione territoriale, con la promozione dei marchi *Family in Trentino* per le diverse categorie che ha portato, nel corso del tempo, sempre più attori a presentare la richiesta assumendosi l'impegno di rispettare il disciplinare redatto a livello provinciale e, quindi, le caratteristiche individuate come necessarie per offrire servizi a misura di famiglia, accrescendo, allo stesso tempo, la cultura familiare e la visibilità territoriale, sia turisticamente che economicamente.

Il lavoro di promozione dell'ottica *family friendly* è stato portato avanti inizialmente dal coordinatore del Distretto, un soggetto che volontariamente ha accettato di ricoprire questo ruolo nella consapevolezza della sua importanza, per aumentare non solamente il benessere collettivo e familiare ma anche le conoscenze e l'impegno individuali.

La crescita e lo sviluppo del Distretto sono fondati sulla stipula annuale, tra i membri aderenti, di un Accordo di area che individui le azioni da svolgere per perseguire il benessere familiare e locale nei diversi ambiti di interesse.

Tale programma di lavoro è redatto con la partecipazione dei rappresentanti delle varie organizzazioni territoriali e del coordinatore all'apposito gruppo di lavoro territoriale e con il supporto e l'approvazione finale dell'Agenzia per la Famiglia provinciale, che partecipa a quello che viene chiamato gruppo di lavoro strategico, all'interno del quale si esprimono nella pratica gli intenti collaborativi e paritari promossi legislativamente.

Ogni programma articola il suo intervento in quattro macro-aree tematiche:

- la programmazione e pianificazione sul benessere familiare;
- la sensibilizzazione, formazione e informazione della comunità sul tema;
- l'orientamento agli standard famiglia provinciali;
- la sperimentazione di proposte innovative che potrebbero essere adottate dalla Provincia Autonoma di Trento.

Ogni singolo Distretto articola queste aree di interesse in azioni definite tenendo conto delle particolarità e delle caratteristiche locali, nonché dei soggetti attivamente coinvolti in esso.

Tali Accordi di area, in base a quanto stabilito dalla normativa provinciale di settore, devono essere sottoposti a monitoraggi periodici trimestrali che permettono di capire quali sono i risultati raggiunti, quali i punti di forza e di debolezza e di mettere in pratica le necessarie modifiche per arrivare a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Al termine di ogni anno è prevista una valutazione rispetto alle diverse azioni. Essa, di competenza del coordinatore, viene realizzata compilando l'apposita documentazione inviata dall'Agenzia per la Famiglia e che contempla la trasmissione delle percentuali di raggiungimento dei diversi obiettivi prefissati.

L'azione distrettuale, con la sua prospettiva promozionale e di sensibilizzazione territoriale, agisce per un continuo miglioramento e una sempre maggiore diffusione della consapevolezza dell'importanza di azioni strutturate per il benessere familiare e rispondenti alle particolari esigenze locali. Proprio in questo senso nel corso degli anni si è cercato di rafforzare la partecipazione di realtà e attori vari, in grado di portare diversi punti di vista sulla famiglia e contributi innovativi per lo stimolo del suo benessere.

2. La percezione della valutazione all'interno del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme

L'intento di questo paragrafo è quello di collegare tra loro i due grandi temi di questo approfondimento: la valutazione e le politiche familiari.

Questa scelta deriva dalla consapevolezza dell'importanza che i due ambiti rivestono all'interno delle politiche sociali e del Servizio Sociale più nello specifico. Entrambi sono argomenti che nel corso degli ultimi anni hanno assunto sempre maggiore importanza

nel settore e che richiedono sempre maggiori attenzioni. Essi, inoltre, sono strettamente collegati l'uno con l'altro, poiché per poter realizzare delle politiche e degli interventi singoli efficaci, efficienti e di qualità, è necessario basarsi sulla valutazione della situazione di partenza e, nel corso del tempo, del suo sviluppo generale e di quello conseguente a ogni singolo intervento o pratica implementati dagli attori presenti in ogni ambito distrettuale e provinciale.

Il termine valutazione è inteso in senso ampio, includendo sia l'autovalutazione, svolta dai singoli nel corso e al termine di ogni attività orientata alla famiglia, sia l'eterovalutazione, svolta da soggetti esterni, aventi anche compiti di controllo e di garanzia del rispetto di determinati standard e accordi pregressi, sia il confronto tra diversi protagonisti, per arrivare ad una valutazione riflessiva di sintesi da cui ripartire per la progettazione di obiettivi distrettuali e dei singoli attori.

Per far comprendere la percezione della valutazione nel contesto delle politiche familiari trentine si è deciso di partire da un'analisi della stessa, svolta con alcuni rappresentanti dell'amministrazione provinciale e alcuni appartenenti al Distretto famiglia della Valle di Fiemme.

2.1 Il punto di vista dell'Agenzia per la Famiglia e quello del coordinatore distrettuale

Dalla riflessione fatta con i rappresentanti provinciali dell'Agenzia per la Famiglia e con il coordinatore di Distretto è emerso che lo scopo dell'azione intrapresa a livello amministrativo centrale è quello di promuovere un percorso valutativo che sia non solo uno strumento per mostrare il lavoro fatto e monitorare l'andamento dei diversi Distretti famiglia nella promozione del benessere familiare, ma anche un'occasione di riflessione e di crescita sia per i singoli soggetti coinvolti sia per il Distretto nel suo insieme. Questo

permette di progettare le azioni e le attività da intraprendere in maniera consapevole, con delle basi che risiedono nell'evidenza pratica e nel confronto tra i membri della rete distrettuale, nonché con la Provincia Autonoma di Trento.

Il lavoro di riflessione su cui si fonda la valutazione è pensato come condiviso con i diversi partecipanti in modo che tutti siano consapevoli di quanto è stato fatto e che questa conoscenza venga utilizzata come dato di partenza per la progettazione successiva, rendendola così più ancorata alla realtà e aderente alle effettive esigenze espresse da tutti i membri.

Nella realtà dei fatti questo ultimo passaggio risulta essere spesso di difficile attuazione, poiché è lasciato alla responsabilità e alla sensibilità del coordinatore nei confronti dell'importanza e dell'utilità del processo valutativo. Un altro elemento che rende complessa questa fase è l'atteggiamento culturale e sociale che connota ogni Distretto. Tenzialmente, infatti, la valutazione è vista con diffidenza, è poco conosciuta o è percepita come strumento di giudizio più che come opportunità di apprendimento e riflessione.

Anche l'azione intrapresa da ogni singolo aderente al Distretto famiglia, e soprattutto da parte di quelli che possiedono il marchio di attenzione alla famiglia, è sottoposta a valutazione. Ciò avviene sia attraverso interventi di sensibilizzazione rispetto alla sua importanza, svolti dal coordinatore o dai rappresentanti dell'Agenzia per la famiglia, sia attraverso azioni di autovalutazione rispetto alle attività svolte. I risultati delle valutazioni fatte sono, poi, oggetto di confronto informale con gli altri membri del Distretto e formale con l'Autorità Provinciale che ha conferito la certificazione per garantire il rispetto degli standard fissati e verificare il livello di conseguimento degli obiettivi prefissati. Questa attenzione però vuole andare oltre la funzione di semplice controllo imposto dall'esterno

per arrivare a essere intesa come possibilità di crescita fondata su un'analisi partecipata della realtà.

Uno degli elementi più importanti per consentire alla valutazione di essere uno strumento di miglioramento partecipato è la predisposizione e l'offerta di strumenti in grado di raccogliere i punti di vista di coloro che hanno usufruito delle iniziative o dei servizi proposti o che hanno collaborato alla loro realizzazione. Per questo motivo, ad esempio, all'interno del Distretto famiglia della Valle di Fiemme, è stata pensata l' "operazione ascolto" la quale prevedeva, da un lato, la consegna ad ogni ente certificato di un kit contenente la modulistica per poter esprimere un commento sul servizio offerto e i suoi aspetti principali e, dall'altro, la possibilità di rilasciare la propria opinione in un'apposita sezione del sito dedicato (<http://www.familyintrentino.it/>).

Dal confronto con il coordinatore distrettuale è emerso anche che un altro ostacolo allo sviluppo della valutazione è la percezione che spesso c'è di essa, sia tra la popolazione generale sia tra una parte dei soggetti partecipanti al Distretto. Essa, infatti, tende ad essere vista in maniera negativa poiché, da un lato, può esser considerata come un obbligo da assolvere senza comprenderne fino in fondo le potenzialità e, dall'altro lato, può esser vista come uno strumento che consente di fornire un giudizio su quanto fatto e di mettere in evidenza le mancanze piuttosto che i punti di forza.

Queste difficoltà derivano da una più estesa problematica di tipo culturale, a cui si è già fatto riferimento nel primo capitolo, per la quale l'uso della valutazione non è ancora entrato a far parte della pratica politica e sociale e delle attività di progettazione. Al condizionamento culturale si unisce la difficoltà nel vedere nella pratica valutativa un momento di apprendimento e di miglioramento basati sull'analisi del percorso pregresso. Tale percorso può esser fatto di errori da correggere ma anche di aspetti positivi da

continuare ad implementare e condividere con altri soggetti perché possano essere adattati alle loro necessità e utilizzati per lo sviluppo dell'intero territorio.

I confronti fatti durante il percorso di stage con i rappresentanti dell'Agenzia per la Famiglia hanno evidenziato anche che ogni Distretto ha una specifica modalità di valutazione quantitativa annuale basata su un modello predisposto dall'Agenzia stessa. In questo modello ogni azione appartenente al Programma annuale di interventi deve essere valutata indicando la percentuale di raggiungimento (con valori numerici prefissati: 25, 50, 75, 100%).

Questo consente delle valutazioni e delle riflessioni veloci ma non sempre è di semplice esecuzione: se per alcune attività è facile indicare il livello di raggiungimento, per altre è più complicato in quanto si riferiscono a percorsi più articolati. Un esempio può essere quello delle azioni culturali volte a sensibilizzare la popolazione: si può certamente dire se sono stati fatti gli incontri informativi/formativi ma capire quale è stato l'effettivo impatto degli stessi richiede maggiori approfondimenti.

Da un altro punto di vista questa tipologia di valutazione prefissata per tutti i Distretti è unificante, permette un confronto tra le varie realtà rispetto al livello di raggiungimento degli obiettivi e, allo stesso tempo, lascia completa libertà di azione alle singole realtà in base ai contenuti, tuttavia è importante sottolineare che non sono date indicazioni rispetto alle modalità con cui redigere il documento e quindi possono esserci numerose differenze dovute all'azione dei singoli coordinatori.

Un esempio in tal senso è dato dal fatto che ogni coordinatore può scegliere i modi che preferisce per arrivare a redigere il documento di autovalutazione: può consultare singolarmente le diverse organizzazioni coinvolte, può scegliere di avere un confronto con i membri del gruppo di lavoro locale o può farlo singolarmente. Per questo motivo il livello di coinvolgimento può variare molto tra i diversi contesti territoriali.

La stessa modalità valutativa è adottata per le Amministrazioni comunali che possiedono il marchio famiglia, esse infatti hanno l'obbligo di compilare annualmente una tabella di autovalutazione quantitativa rispetto alla percentuale di raggiungimento delle diverse attività che hanno inserito nella pianificazione annuale delle politiche familiari.

Per quel che riguarda le altre categorie che possiedono la certificazione, indicante la loro attenzione alle famiglie e alle loro necessità, da parte dell'Agenzia per la famiglia non sono predisposte specifiche modalità di valutazione rispetto alle attività svolte. All'interno di ogni disciplinare, però, è presente l'obbligo di utilizzare modalità valutative relative, ad esempio, alla soddisfazione del cliente per i servizi offerti (esercizi alberghieri), oppure è prescritto l'obbligo di avere rappresentanti dei genitori degli iscritti alle associazioni sportive negli incontri in cui si decidono le attività che si vogliono implementare o si riflette su quanto fatto (associazioni sportive).

Questa scelta ha lo scopo di permettere ad ogni singola organizzazione di disciplinarsi nel modo più libero possibile, richiamando comunque l'attenzione all'importanza di questi momenti per poter agire in maniera riflessiva e consapevole.

Possono, inoltre, scegliere di partecipare al Distretto famiglia anche soggetti per i quali non è prevista alcuna certificazione. Essendo l'adesione un atto volontario che esprime l'attenzione che ogni soggetto ha per le famiglie, il loro benessere e per il miglioramento della loro qualità di vita, è altrettanto rilevante il punto di vista di questa parte di appartenenti alla rete distrettuale, anche se non sono disponibili specifici modelli di valutazione.

2.2 Il punto di vista di alcuni membri del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme

A seguito dell'elaborazione di quanto emerso nei primi confronti chi scrive ha scelto, in accordo con il coordinatore di Distretto, di coinvolgere più direttamente alcuni

rappresentanti del Distretto famiglia, utilizzando lo strumento dell'intervista scritta i cui contenuti vertevano sul loro punto di vista rispetto alla valutazione, alla sua importanza, agli elementi di forza e alle difficoltà che la caratterizzano.

La scelta di questa modalità è derivata dalla comprensione dell'importanza che aveva permettere alle persone di esprimersi rispondendo nei tempi più adatti alle loro esigenze, pur nel rispetto di limiti temporali precedentemente stabiliti, nella certezza, esplicitamente garantita, del rispetto dell'anonimato nel trattamento dei dati raccolti e usati per i soli fini di approfondimento perseguiti dall'intervista.

Nell'ottica dell'adeguamento ai bisogni delle persone coinvolte, in alcuni casi, si è concordata un'intervista di tipo telefonico, prestando attenzione a seguire le domande prefissate e a mantenere l'attenzione sul tema di interesse.

Da un punto di vista numerico i soggetti coinvolti sul territorio, oltre al coordinatore del Distretto, sono stati sei, appartenenti a diversi ambiti: da quello turistico a quello sportivo, da quello culturale a quello educativo, passando per quello alberghiero. Ciò ha consentito di avere una panoramica complessiva. Vista l'esiguità nel campione, l'intervista non ha garantito una rappresentatività del pensiero dei membri del Distretto, tuttavia è stata lo strumento per una prima analisi degli orientamenti presenti in Valle.

Le interviste sono state predisposte e svolte da chi scrive tra dicembre del 2014 e febbraio del 2015, a seguito di un accordo con i referenti del percorso di stage, della verifica della disponibilità a partecipare da parte dei membri del Distretto e della strutturazione della traccia d'intervista (vedi Appendice n.1).

Dall'analisi dei dati raccolti (vedi Appendice n. 2, contenente le trascrizioni delle interviste) è emerso che la valutazione è considerata principalmente come uno strumento da utilizzare per verificare quanto è stato fatto, se si sono raggiunti gli obiettivi che ci si era prefissati oppure se vi è soddisfazione per quanto offerto.

In molti casi è vista anche come uno strumento parte della progettazione (anche se non con modalità ben definite), utile alla riflessione finalizzata all'apprendimento e all'orientamento dell'azione futura. In questo senso è intesa come occasione di ragionamento rispetto non solo alla quantità di azioni/attività portate a termine ma anche alla loro qualità, ai tempi necessari per farlo e al punto di vista degli utilizzatori/clienti/utenti.

Per questi motivi è possibile dire che i soggetti intervistati tendono a vedere la valutazione come un'occasione di crescita e miglioramento o come uno strumento per ancorare le azioni progettate o attuate a dati reali e significativi.

Il livello di efficacia della valutazione dipende da come essa è percepita da tutti gli attori coinvolti, da quanto si investe in essa, non solo da un punto di vista economico ma anche temporale e umano: se essa è percepita negativamente avrà non solo un esito meno preciso ma anche un valore ed una considerazione inferiori.

Alla luce di quanto esposto emerge che la valutazione è intesa come strumento di autovalutazione interna alle singole organizzazioni e come stimolo al confronto tra i vari membri, in un'ottica di continuo miglioramento, mentre non viene quasi mai fatto riferimento alla possibilità di etero-valutazione. Per essere più precisi, essa è citata, soprattutto come valutazione da parte di chi utilizza i servizi offerti o di chi prova le novità proposte, ma tra le due tipologie valutative sembra esserci un distacco. È comunque presente la consapevolezza dell'importanza che sia dato spazio all'espressione di opinioni, idee e proposte non solamente agli appartenenti al Distretto ma anche alla popolazione che è influenzata dalla loro azione.

Le modalità di implementazione dell'attività valutativa variano molto in base alla tipologia di soggetto interessato. All'interno delle amministrazioni comunali certificate con il marchio *family* la valutazione si estrinseca, ad esempio, con incontri periodici tra

assessori competenti sull'andamento dei Piani comunali per le politiche familiari e con la compilazione annuale delle percentuali di raggiungimento degli obiettivi prefissati nei Piani stessi. Tra la maggior parte degli aderenti al Distretto intervistati, inoltre, sono previste modalità di confronto periodico e al termine delle attività svolte o dei progetti implementati sia tra gli organizzatori che con i beneficiari degli stessi e strumenti per l'ascolto, la raccolta e l'analisi delle famiglie e dei problemi che si possono creare nel tempo.

In riferimento al confronto tra i membri del Distretto, visto come necessario per consentire un continuo miglioramento delle attività distrettuali, dalle interviste è emerso che esso è sviluppato in modo informale per riflettere sulle diverse azioni intraprese o da proporre, per sviluppare idee ispirate allo sviluppo del benessere familiare, monitorandone poi l'andamento, e per capire cosa può essere utile riproporre, modificare, eliminare, pubblicizzare.

Il rapporto e l'interazione tra i membri del Distretto tendono, invece, ad essere categoriali: infatti si incontrano e scambiano pareri e punti di vista principalmente gli aderenti allo stesso ambito (turistico, comunale, ecc.). Tali momenti sono centrati principalmente sugli aspetti pratici e sulle possibilità di condivisione di attività mentre non è sviluppata l'attenzione alla discussione rispetto all'ottica portata avanti dal Distretto famiglia.

Formalmente i momenti di confronto sono previsti negli incontri periodici del Tavolo di lavoro strategico di cui fanno parte il coordinatore, alcuni rappresentanti degli aderenti al Distretto e i rappresentanti dell'Agenzia per la famiglia e del Tavolo di lavoro territoriale, composto dal coordinatore e dai rappresentanti dei membri del Distretto.

Il Tavolo di lavoro strategico svolge la sua attività ad un livello più ampio rispetto al Tavolo di lavoro territoriale in quanto in esso è coinvolta l'Autorità amministrativa

provinciale, che monitora lo sviluppo del Distretto, dà indicazioni sulla programmazione annuale e fornisce eventuali chiarimenti richiesti.

Il Tavolo territoriale, invece, ha una composizione territoriale e ha una funzione di rappresentanza dei diversi appartenenti per progettare e valutare lo sviluppo del Distretto.

Il confronto con la popolazione è garantito da alcuni momenti informativi come l'incontro di presentazione del Programma di lavoro annuale del Distretto o gli incontri annuali delle Amministrazioni comunali in cui si espone lo stato di attuazione della attività previste nei Piani comunali per le politiche familiari.

Ogni singola organizzazione ha, poi, diverse modalità di informare e coinvolgere le famiglie che usufruiscono dei servizi messi loro a disposizione (momenti di confronto con i rappresentanti dei genitori, possibilità di confronto tramite posta elettronica, ecc.).

Concludendo, dall'analisi delle interviste svolte, è possibile dire che gli elementi di forza della valutazione in questo contesto dipendono dal fatto che essa è vista come uno strumento di riflessione, un'opportunità di verifica del lavoro intrapreso e uno stimolo al miglioramento o all'adeguamento ai bisogni emersi dal rapporto con le famiglie.

Le difficoltà principali dipendono dalle resistenze culturali e dalle differenti percezioni ma anche dal fatto che la valutazione è lasciata alla libera azione dei singoli. Questo elemento, in se positivo perché consente ad ognuno di adattarla alle proprie necessità, non garantisce uniformità e confrontabilità tra soggetti.

L'estrema variabilità nell'impegno dedicato a questa attività, nel ritenerla più o meno di valore e conseguentemente nelle modalità scelte per implementarla possono creare, inoltre, forti disomogeneità nell'attenzione a essa dedicata.

3. La nascita delle linee guida per la valutazione distrettuale

La decisione di sviluppare una proposta di linee guida per la valutazione deriva dalla comprensione dell'importanza che può avere la valutazione all'interno del contesto distrettuale sia come occasione di riflessione e di confronto su quanto fatto sia come possibilità di apprendimento e di miglioramento nella capacità di rispondere alle esigenze delle famiglie presenti. A tale consapevolezza si è unita, anche in seguito al lavoro di ricerca e di confronto svolto, quella dell'importanza di adottare un approccio partecipativo e *multistakeholder*, in grado di dare valore e risalto ad ogni attore e beneficiario coinvolto, in base al suo ruolo e alle sue competenze e nel rispetto del suo punto di vista.

Partendo dal modello valutativo *Valuta*, che viene inteso dall'Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili come strumento ideale da estendere alla valutazione di tutti gli interventi a favore delle famiglie e dai risultati dell'approfondimento svolto sulla percezione della valutazione tra gli aderenti al Distretto Famiglia della Valle di Fiemme, chi scrive ha deciso di proporre l'elaborazione di questo strumento orientativo per la valutazione.

A seguito del confronto con i rappresentanti dell'Agenzia per la famiglia coinvolti nel percorso di stage e con il coordinatore del Distretto famiglia, che ha aiutato chi scrive a individuare le principali aree di interesse e le principali difficoltà alla valutazione, si è deciso di agire autonomamente per sviluppare le suddette linee e di presentarle successivamente agli attori coinvolti.

4. Linee guida per la valutazione distrettuale

La scelta di elaborare delle linee guida generali deriva da più elementi. Innanzitutto, tale decisione si origina dalla consapevolezza dell'elevata eterogeneità dei soggetti aderenti ai Distretti famiglia trentini e dalle differenze nelle caratteristiche e negli elementi distintivi

di ogni singola realtà che rendono impossibile pensare ad uno strumento di valutazione applicabile a tutti i contesti.

Un altro elemento che ha portato a questa decisione, deriva dalla considerazione della necessità di pensare non solamente a strumenti per la valutazione distrettuale, ma anche a strumenti più specifici da utilizzare per le diverse tipologie di enti aderenti e per i destinatari dei diversi interventi. Tali strumenti devono, inoltre, poter essere ricondotti ad una valutazione di sintesi, elaborabile solo tramite il confronto e la partecipazione attiva dei diversi portatori di interesse e che necessita di una precedente attività di informazione e sensibilizzazione culturale sulla pratica valutativa, i suoi fini e i suoi presupposti.

La consapevolezza di questi elementi si unisce, poi, a quella dell'impossibilità di determinare concretamente l'equilibrio tra sostenibilità economica della valutazione e sua significatività, coerenza e correttezza, non essendo parte attiva di nessun contesto distrettuale e non avendo quindi elementi di paragone in tal senso.

Queste linee guida vogliono, quindi, essere delle indicazioni su come poter strutturare la valutazione nel rispetto delle specificità di ogni territorio e di ogni ambito. L'obiettivo è quello di poterle estendere anche alla valutazione intrapresa a livello provinciale e finalizzata al confronto tra i vari Distretti, nonché di consentire un miglioramento continuo sia nell'uso che nella percezione della valutazione.

L'ottica che esse intendono perseguire è quella costruttivista e *multistakeholder*, fondata sulla partecipazione alla strutturazione, all'implementazione e alla riflessione degli attori locali a vario titolo coinvolti nei progetti e nelle iniziative centrate sulla famiglia e sulla promozione del suo benessere. Tale scelta deriva dalla considerazione della rilevanza del contributo di ogni portatore di interesse per l'elaborazione di un prodotto dotato di

significato per la realtà in cui si sviluppa e per questo utilizzabile dalla stessa non solo, e non tanto, a fini rendicontativi, ma anche a scopi migliorativi e di crescita continua.

Lo scopo generale può essere riassunto nell'intenzione di ottenere una valutazione forte.

Dove con il termine valutazione forte si intende una valutazione fondata su precise caratteristiche:

- semplicità nella sua strutturazione e la condivisione di quest'ultima tra i membri;
- credibilità e trasparenza dei soggetti che la implementano nonché la possibilità di fornire stimoli e orientamenti concreti;
- capacità di generare innovazione e miglioramento, coinvolgendo i soggetti non solo da un punto di vista razionale ma anche emozionale;
- possibilità di narrare e condividere le conclusioni a cui essa giunge¹⁰¹.

L'elaborazione di queste linee guida è stata pensata concentrandosi su alcune tematiche particolarmente importanti per l'approccio costruttivista, partecipativo e *multistakeholder*: l'approfondimento e lo studio del contesto, del territorio e degli attori coinvolti in progetti e azioni per il benessere familiare; il confronto tra i vari organismi aderenti al distretto e la popolazione; l'informazione e lo stimolo alla partecipazione; la previsione di possibilità di diversificare le modalità valutative a seconda delle specificità del progetto analizzato, dei partecipanti e dei beneficiari; la discussione, l'accordo e la riflessione tra attori rispetto alle tematiche oggetto di valutazione; la multicriterialità, l'interdisciplinarietà e l'attenzione all'impatto delle azioni intraprese e progettate.

¹⁰¹ Quest'ultimo concetto di valutazione "forte" si richiama ad un concetto di tipo economico ossia quello di: *idea forte*, intesa come idea di successo e di efficace diffusione. Esso è stato proposto dal dottor Garofalo Alessandro, fisico ed esperto di innovazione, nel corso del "Primo meeting dei Distretti famiglia: infrastrutture sociali per lo sviluppo locale", tenutosi il 28 ottobre 2015 a Povo (TN).

4.1 Il contesto e gli attori coinvolti

Le linee guida qui proposte vogliono seguire un'ottica che sia *bottom-up* e partecipativa, fornendo indicazioni che permettano agli interventi centrati sul benessere familiare di fondarsi sulla realtà in cui essi vogliono essere attuati. Per questo motivo una parte delle azioni valutative deve centrarsi sull'approfondimento e lo studio del contesto distrettuale per arrivare a comprenderne le caratteristiche e conoscerne i membri.

Lo studio dell'ambito territoriale distrettuale non dovrebbe limitarsi agli aspetti geografici, morfologici, economici, culturali e abitativi della zona, che sono comunque necessari per la comprensione della realtà in cui i soggetti appartenenti ai Distretti operano, le risorse su cui possono contare, le particolarità positive e le difficoltà che lo contraddistinguono, ma anche dello sviluppo delle politiche sociali e familiari e delle azioni svolte in precedenza in questo senso dai molteplici soggetti attivi. L'approfondimento di queste azioni e progetti, è finalizzato non solo alla conoscenza degli ambiti su cui è stata posta maggiormente l'attenzione nel corso del tempo, ma anche dell'eventuale previsione, in essi, di momenti e modi di valutazione delle finalità che essi hanno perseguito. Quest'ultima attenzione dà la possibilità di iniziare a capire come è percepita la valutazione nel contesto in cui si intende operare e anche di trarre possibili spunti su come implementarla.

4.2 L'informazione e lo stimolo alla partecipazione

Visto l'intento partecipativo e *multistakeholder* seguito, le attività di approfondimento del contesto e degli attori in esso presenti, dovrebbero essere perseguite non solo attraverso l'analisi della documentazione disponibile ma anche prevedendo momenti di confronto con gli stessi soggetti interessati e, successivamente, offrendo loro un riscontro su quanto è stato ottenuto.

Viste le difficoltà allo sviluppo della valutazione, di cui si è parlato nei capitoli precedenti, è altrettanto importante operare affinché la valutazione non venga percepita, e sia, solo come strumento di controllo e di rendicontazione o come atto dovuto per poter accedere ad alcuni benefici economici o di visibilità.

In questo senso, perciò, è importante prevedere momenti informativi con gli aderenti al Distretto, con le famiglie e con la popolazione presente in esso per cercare di diffondere una cultura della valutazione che si allontani dalla visione di essa come giudizio e come possibile critica e che ponga l'attenzione sui vantaggi che da essa possono derivare in termini di possibilità di apprendimento e miglioramento, oltre che di consapevolezza di quelli che sono i risultati che vengono raggiunti dalle varie iniziative e dei modi in cui ciò è stato fatto.

Questi incontri possono essere, inoltre, anche l'occasione per promuovere ed incentivare la possibilità di partecipazione diretta alle azioni valutative che si intendono intraprendere da parte dei soggetti coinvolti negli interventi per il benessere familiare del territorio.

La partecipazione diretta, o quanto meno la richiesta della stessa, e il mostrare di considerare basilare l'apporto che può essere offerto dai diversi membri del Distretto e dai cittadini beneficiari dei servizi, non solo per l'effettuazione della valutazione ma anche per le decisioni in merito alle caratteristiche che essa deve avere e ai fini che deve perseguire, contribuiscono a dare un significato diverso all'intera attività. Questa attenzione al coinvolgimento, inoltre dà valore ad ognuno a prescindere dalle competenze possedute e dalla conoscenza teorica della valutazione, centrandosi sulla rilevanza dell'esperienza e dell'agire concreto.

Per quel che riguarda la concreta predisposizione dell'azione valutativa, essa dovrebbe partire cercando innanzitutto di coinvolgere le diverse parti che aderiscono all'attività oggetto di valutazione: dal soggetto proponente, agli eventuali partner e coprotagonisti,

da eventuali esperti della valutazione a rappresentanti degli organismi istituzionali provinciali, fino ad arrivare ai possibili beneficiari, eventualmente concordando i possibili rappresentanti delle molteplici categorie, anche in base agli strumenti che poi si intendono utilizzare per implementarla.

4.3 La discussione, l'accordo e la riflessione

I partecipanti dovrebbero confrontarsi e concordare tra loro i tempi e i modi di valutazione, in base alle tipologie di progetti o di azioni che si intendono intraprendere, in modo da poter avere un'idea precisa che consenta di porre attenzione costante a questo aspetto fin da subito. Ciò accresce il significato che la valutazione potrà assumere per tutti i partecipanti e la possibilità di iniziare a definire preventivamente possibili momenti di confronto tra le parti coinvolte nei singoli progetti e, successivamente, con gli altri membri della realtà distrettuale di appartenenza.

La strutturazione del processo valutativo, parte dal presupposto che la valutazione non è un'azione singola o periodica, da svolgere in momenti precisi e determinati, ma un contributo all'orientamento della progettazione e dell'azione valutata. Questa visione consente di non vedere l'atto valutativo come un obbligo da adempiere o un'azione da subire ma come un'occasione di riflessione continua per tutta la durata del progetto che porta i vari attori a concentrarsi sulle motivazioni del progetto, sul suo avanzamento, sugli obiettivi prefissati, sul loro stato di raggiungimento e sulle possibili modifiche da attuare nel corso del tempo per poterli conseguire.

La valutazione dovrebbe essere vista e vissuta come una parte delle attività stesse e non come un'aggiunta ad esse, proprio per questo motivo è importante che vi sia un'attività di sensibilizzazione centrata sulla continuità del suo svolgersi nel tempo e non solo al termine del periodo progettuale. Tale continuità si può esplicitare tramite il confronto e il

dialogo che, oltre a rendere possibile la conoscenza reciproca, possono stimolare la flessibilità dei progetti in risposta alle esigenze emergenti.

4.4 La possibilità di diversificare

Come già detto in precedenza, è impossibile prevedere un'unica modalità di valutazione utilizzabile per le azioni e i progetti portati avanti dai diversi appartenenti al Distretto, sia per le peculiarità delle diverse categorie di soggetti, che per le specificità dei singoli progetti. Per lo stesso motivo, bisognerebbe prevedere la possibilità che, anche all'interno delle stesse tipologie di soggetti (ad esempio per i marchi Family in Trentino, la stessa categoria di appartenenza), i protagonisti possano variare nelle modalità di attuazione della valutazione e negli strumenti utilizzati, tenendo conto degli elementi centrali di interesse e delle specificità della situazione.

A prescindere dalle tecniche e strategie di valutazione seguite, è fondamentale la previsione della possibilità di momenti di confronto tra coloro che le hanno sviluppate, o tra il singolo rappresentante e gli altri portatori di interesse coinvolti, affinché avvenga una riflessione su di essi, vi sia attribuito un significato specifico condiviso dalle parti o, nel caso in cui non si arrivasse al consenso, possano essere evidenziate anche le differenze di vedute e le loro motivazioni.

4.5 Il confronto tra gli attori

Il confronto è uno degli elementi centrali per rendere possibile lo sviluppo della valutazione partecipativa e per questo motivo è importante siano previsti momenti di confronto tra gli appartenenti alle diverse realtà. Queste occasioni non si devono però limitare ad una sintesi di quanto fatto e delle opinioni in merito ma dovrebbero aprirsi all'approfondimento e alla critica, dando la possibilità di partecipazione anche ai

beneficiari degli interventi e delle politiche stesse per una visione completa su cui basare l'azione.

La necessità di incontri e scambi periodici di informazioni, conoscenze e opinioni è sentita anche tra tutti i membri del distretto o tra i loro rappresentanti, a seconda delle dimensioni dello stesso e delle necessità individuate dai responsabili del coordinamento. Essi consentono di fare un punto della situazione non solo sull'andamento delle iniziative intraprese a livello settoriale ma anche del distretto nel suo insieme. L'averne una visione distrettuale è, a sua volta, un elemento rilevante visto che ogni realtà territoriale fonda la sua azione sulla reticolarità e il collegamento tra i diversi attori poiché gli obiettivi perseguiti sono i medesimi anche se essi si articolano in maniera differente a seconda dei punti di vista e delle specificità di ognuno.

Nella stessa ottica vanno promossi anche occasioni di scambio tra diverse realtà distrettuali per consentire a ognuna di avere l'occasione di approfondire aspetti e realtà diverse. Tali momenti possono, infatti, essere lo spunto per un continuo miglioramento ma anche opportunità di conoscenza reciproca e di ulteriore sviluppo dell'ottica reticolare infra-distrettuale.

4.6 La multicriterialità

L'ottica multicriteriale attuata dal modello *Valuta* è potenzialmente molto utile ed efficace, poiché potrebbe permettere di cogliere la multidimensionalità delle azioni e politiche sociali intraprese, dando rilevanza non solamente agli aspetti quantitativi e misurabili ma anche a quelli relazionali e qualitativi. Questo potrebbe anche valorizzare molteplici aspetti dei diversi soggetti, ma per poterlo fare è necessario strutturare la valutazione centrandola sulla collaborazione, l'ascolto e il rispetto reciproco di ogni partecipante e,

conseguentemente, dei criteri da considerare per cercare di ottenere una valutazione competente e aderente alle peculiarità di ogni progetto/politica/azione.

4.7 L'interdisciplinarietà e l'attenzione all'impatto delle azioni

Perseguendo i distretti famiglia un approccio reticolare e un'ottica interdisciplinare di raggiungimento del benessere locale, nella predisposizione della valutazione sarebbe importante dare spazio anche all'approfondimento dell'impatto delle politiche attuate sul contesto in cui esse agiscono e, particolarmente, su ambiti diversi ma collegati a quello familiare. Questo incrementerebbe le possibilità di individuazione delle priorità d'azione, tramite l'approfondimento della situazione territoriale e la determinazione delle aree di maggiore difficoltà familiare o coperte in modo minore dai servizi.

Questo punto è da prendere in considerazione anche a fronte dei rapidi e importanti cambiamenti che sta attraversando l'istituzione familiare in questo periodo storico, sia per poter rispondere agli stessi in modo adeguato, sia per poter capire quali sono gli ambiti su cui centrare l'attenzione per influire sul livello di benessere familiare e locale.

4.8 Conclusioni

Queste linee guida vogliono fornire delle indicazioni generali su come potrebbe essere utile cercare di orientare la valutazione dei Distretti famiglia trentini, per favorirne il continuo miglioramento, stimolando la partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte e il confronto tra esse e tra realtà diverse.

Esse non hanno la pretesa di essere esaustive e di contenere solamente elementi positivi. È possibile infatti, come è stato velocemente esposto nel paragrafo del precedente capitolo sui punti di forza e di debolezza dell'approccio *multistakeholder*, che esse creino delle difficoltà, accrescano i tempi necessari per svolgere la valutazione,

richiedano maggiori risorse per essere implementate, incrementino le possibilità di conflitto e diminuiscano quelle di confrontabilità tra valutazioni.

Nonostante questi elementi negativi, tale orientamento possiede molteplici punti di forza, oltre ad essere quello che si adatta maggiormente all'ottica innovativa portata avanti dall'amministrazione provinciale per ciò che attiene alla valutazione e alle politiche familiari e sociali. Se, infatti, gli obiettivi che si vogliono perseguire sono quelli del benessere globale delle famiglie, è indispensabile progettare e operare, prendendo in considerazione e valorizzando i contributi che possono essere forniti da professionisti e esperti del settore, enti e organismi operanti sul territorio, nonché da coloro che sono direttamente a contatto con i beneficiari delle attività pensate e proposte. Questi diversi punti di vista dovrebbero consentire di individuare più velocemente e precisamente possibili criticità, dando un valido contributo alla definizione delle aree di interesse e delle priorità di intervento.

5. Riassumendo

Questo ultimo capitolo cerca di instaurare un collegamento tra la teoria e la pratica, sia esemplificando come sono state implementate le politiche familiari trentine in uno specifico contesto territoriale che riportando la percezione della valutazione in esso.

Il passaggio successivo svolto in questo capitolo è quello di proposta di alcune linee guida sulla valutazione distrettuale che non hanno la pretesa di essere esaustive ma, a fronte della riflessione svolta nel corso dei capitoli e delle esperienze dirette avute da chi scrive, di offrire alcuni stimoli orientativi che richiamino quelli che sono gli aspetti a cui prestare maggiore attenzione nello svolgere questo tipo di valutazione.

CONCLUSIONI

Questo lavoro di tesi ha permesso di realizzare un collegamento tra tre tematiche che spesso sono, o vengono percepite, come distanti: la valutazione, la famiglia e le politiche familiari. Esso ha messo in evidenza l'esistenza di alcune somiglianze tra di esse, come la complessità della loro strutturazione e del loro sviluppo nel tempo o i molteplici orientamenti teorici e approcci su cui si basa la loro spiegazione. Allo stesso tempo ha evidenziato anche le difficoltà che, spesso, chi intende svolgere azioni valutative o di promozione del benessere familiare incontra: dalle resistenze culturali che fanno apparire la valutazione come giudizio e come controllo a quelle che considerano le politiche familiari come "residuali" e, da attivare in risposta all'emergenza, fino ad arrivare alla mancanza di conoscenza delle stesse politiche, alla carenza di risorse e strumenti per progettarle e applicarle e all'assenza di continuità nel farlo.

Lo scopo di questo approfondimento è stato anche quello di creare un piccolo ponte tra teoria e pratica, anche avanzando una proposta migliorativa per le attività già presenti sul territorio studiato.

Tale intento, come già detto in precedenza, deriva da un interesse di chi scrive per la tematica valutativa che si è unito, nel corso dello stage presso l'Agenzia per la Famiglia e il Distretto famiglia della Valle di Fiemme, a quello per le innovative politiche trentine per il benessere familiare, che considerano la famiglia come risorsa da valorizzare e supportare.

La percezione dell'importanza e della portata delle politiche familiari trentine ha fatto crescere, infatti, in chi scrive la curiosità verso lo spazio che all'interno delle stesse era stato destinato alla valutazione sia a livello formale che nei contesti territoriali. Le ricerche, i confronti e le interviste svolte, hanno portato alla scelta di proporre delle linee guida per la valutazione distrettuale. Tali linee sono finalizzate a offrire degli stimoli per

accrescere la conoscenza dell'importanza e delle possibilità derivanti da un utilizzo consapevole e riflessivo della valutazione, soprattutto negli interventi destinati alle famiglie che necessitano di una continua progettazione e differenziazione in grado di adattarsi alle esigenze emergenti nei vari territori.

Queste linee guida, infatti, possono essere uno strumento utile a più soggetti. Per l'Amministrazione provinciale tali linee rappresentano un'opportunità di riflessione e approfondimento riguardo all'importanza della valutazione e all'orientamento teorico che potrebbe essere utilizzato per incrementarne l'uso. Esse, infatti, forniscono anche indicazioni per migliorare l'efficacia e la percezione della valutazione, incentivando anche la partecipazione degli attori territoriali e definendo una traccia che potrebbe essere utilizzata per la costruzione di strumenti valutativi più specifici a seguito dell'analisi delle caratteristiche dei possibili fruitori e beneficiari.

Per i coordinatori dei Distretti famiglia, invece, queste indicazioni possono essere un'utile indicazione per orientare l'azione valutativa concreta, sottolineando gli elementi fondamentali a cui è necessario porre attenzione all'interno di un contesto teorico che dà valore al contributo che potenzialmente può offrire ogni soggetto coinvolto per il miglioramento e l'apprendimento dall'azione. Tutto questo è sviluppato in modo generale, dando così lo spazio ad ogni coordinatore di agire adattando le linee proposte allo specifico contesto in cui opera, per far sì che esse riescano a rispondere in modo efficace alle esigenze presenti.

Proprio la scelta dell'ampiezza da dare al contenuto delle linee guida è stato uno degli aspetti che più ha necessitato di tempo per essere definito. Ci sono state infatti alcune difficoltà iniziali nella definizione di quelli che erano gli aspetti più importanti da trattare e del modo in cui farlo per far sì che queste linee potessero essere uno strumento

utilizzabile da molteplici attori, in grado di fornire delle indicazioni efficaci e, contemporaneamente, non troppo vincolanti.

Un'altra difficoltà incontrata è legata all'effettivo utilizzo che queste linee guida potranno avere, come già accennato nell'introduzione, infatti, cambiamenti interni all'Agenzia per la famiglia, sembrano aver fatto scemare l'interesse generale per questo strumento, anche se i soggetti direttamente coinvolti nelle riflessioni che hanno preceduto il loro sviluppo, hanno confermato il loro interesse a poterle utilizzare e ad avere un confronto sulle stesse.

Lo sperimentarsi nella costruzione di queste linee guida e la riflessione necessaria per scegliere l'orientamento teorico più adatto alla valutazione degli interventi e delle politiche familiari trentine, ha permesso, infine, di rafforzare le conoscenze e competenze acquisite durante il percorso di studi universitario. Questo è avvenuto soprattutto rispetto alle capacità organizzative, comunicative e propositive necessarie a sviluppare un progetto e a creare delle solide basi di partenza, fondate sull'analisi del contesto e sulla conoscenza teorica e pratica degli ambiti nei quali poi si è intervenuto in ottica migliorativa.

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia per la Famiglia della Provincia Autonoma di Trento, *I Distretti famiglia in Trentino*, Centro Duplicazioni della Provincia autonoma di Trento, 2014;
- Agenzia per la Famiglia della Provincia Autonoma di Trento, *Accordo di area per lo sviluppo del Distretto Famiglia in Valle di Fiemme. Programma di lavoro anno 2014*, Centro Duplicazioni della Provincia autonoma di Trento, 2014;
- Ariès P., *Padri e figli nell'Europa medievale e moderna*, Laterza, Bari, 1968;
- Badinter E., *L'amore in più. Storia dell'amore materno*, Longanesi, Milano, 1981;
- Bagnasco A., Barbagli M., Cavalli A., *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- Barbagli M., *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1984;
- Bernardi U., *Famiglia e sviluppo sociale nelle opere di Frederic Le Play*, Jaca Book, Milano, 1981;
- Bertin G. (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Franco Angeli, Milano, 1995;
- Bezzi C., *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2007;
- Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2010;
- Blackman T., Brodhurst S. e Convery J., *Social Care and Social Exclusion. A Comparative Study of Older People's Care in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2001;

- Borzaga C., Fazzi L. (a cura di), *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci editore, Roma, 2008;
- Bourdieu P., *La trasmissione dell'eredità culturale*, in Barbagli M. (a cura di), *Istruzione, legittimazione, conflitto*, Il Mulino, Bologna, 1978;
- Burgess E. e Locke J., *The Family. From Institution to Companionship*, Van Nostrand Reinhold Co., New York, 1971;
- Campanini A. (a cura di), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Carocci Faber, Roma, 2008;
- Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013;
- Casavola P. e Tagle L., *Per una valutazione migliore: innovazioni nella Pubblica Amministrazione*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Chicco S., "Rischio", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013;
- Chombart de Lauwe P.H., *La vie quotidienne des familles ouvriers*, CNRS, Paris, 1956;
- Daly M. e Rake K., *Gender and the Welfare State*, Polity Marketing, Oxford, 2003;
- Demozzi M., "Capitale sociale", in Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli editore, Milano, 2005;
- Donati P., *La famiglia*, in Castronovo V. e Gallino L., *La società contemporanea*, UTET, Torino, 1987;
- Donati P. e Di Nicola P., *Lineamenti di sociologia della famiglia*, Carocci editore, Roma, 2002 (ristampa del 2011);

- Donati P., *Manuale di sociologia della famiglia*, Laterza editore, Roma, 2006.
- Engels F., *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Editori Riuniti, Roma, 1976;
- Fazzi L., *Governance per le imprese sociali e il non profit. Democrazia, approccio multistakeholder, produttività*, Carocci Faber, Roma, 2007;
- Gallino L., *Dizionario di sociologia*, UTET editori, Torino, 2006;
- Gauthier A. E., *Historical trends in State support for Families in Europe*, "Children and Youth Services Review", vol. 21, 1999;
- Guba E. G. e Lincoln Y. S. *Competing paradigms in qualitative research*, in Denzin N. K. e Lincoln E.S., *Handbook of qualitative research*, London, 1994;
- Gustavson, Coats-Baril e Alemi, *Systems to Support Health Policy Analysis*, Health Administration Press, Michigan, 1992;
- Kazi M. A. F., *Contemporary perspectives in the evaluation of practice*, "British Journal of Social Work", n. 30, 2000;
- Kohn M. L., *Società, classe, famiglia*, Franco Angeli, Milano, 1974;
- Komarowsky M., *Blue Collar Marriage*, Random House, New York, 1964;
- Laslett P. e Wall R., *Household and the Family in Past Times*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972;
- Laslett P., *Famiglia e aggregato domestico*, in Barbagli M., (a cura di), *Famiglia e mutamento sociale*, Il Mulino, Bologna, 1977;

- Lazarsfeld, P. F., *An episode in the history of social research: A memoir*, in Bailyn B. e Fleming D., *The intellectual migration: Europe and America, 1930–1960*, Cambridge, MA: Belknap Press, 1969;
- Leone L., *Valutazione dei servizi sociali alla persona: stralci di un dibattito in corso*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Leone L., *Valutazione dei servizi alla persona: stralci di un dibattito in corso*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Leone L. e Prezza M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Franco Angeli, Milano, 2010;
- Lewis J. e Ostner I., *Gender and the evolution of European social policy*, Centre for Social Policy Research, working paper n. 4, University of Bremen, 1994;
- Litwak E. e Szelenyi I., *Primary Group Structures and Their Functions: Kin, Neighbours and Friends*, "American Sociological Review", vol. 34, 1969;
- Malfer L., *Fattore 4: uno slogan per la sostenibilità del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2011;
- Maslow A.H., *Motivazione e personalità*, Armando, Roma, 1982;
- McKinley D. G., *Famiglia e classe sociale*, Franco Angeli, Milano, 1973;
- Mead G.H., *Mente, sé e società*, Giunti-Barbera, Firenze, 1967;

- Merati I., *Il mercato della valutazione attivato dalle politiche strutturali dell'Unione Europea*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Merton R., *Intermarriage and the Social Structure*, in Coser R., *The Family*, St. Martin's Press, New York, 1964;
- Ministero degli Affari Esteri: Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo, *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo*, Roma, 2002;
- Multilinks database, risultati di un'indagine sui servizi per l'infanzia 0-6 anni nei Paesi dell'UE 27, 2009;
- Naldini M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci editore, Roma, 2006;
- Naldini M e Saraceno C., *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- Oliva D. e Pesce F., *Aggiungi un posto a tavola*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Olson D. H., Russel C., Sprenkle D., *Circumplex Model VI: Theoretical Update*, "Family Proces", n. 22, 1983;
- Orlandini M., *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Un caso di studio: il "Trentino territorio amico della famiglia"*, Osservatorio Nazionale sulla famiglia, Unità tecnica di Bologna, 2011;
- Palumbo M., *Indicatori e valutazione di efficacia delle policies*, "Sociologia e Ricerca Sociale", n. 47/48, anno XVI;

- Palumbo M., *Valutazione di processo e d'impatto: l'uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti*, in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Palumbo M., "*Valutazione dei servizi*", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013;
- Perino A., *Il Servizio Sociale. Strumenti, attori e metodi*, Franco Angeli editore, Milano, 2010;
- Perino A., *Famiglia*, in Cipolla C. (a cura di), *I concetti fondamentali del sapere sociologico*, Franco Angeli, Milano, 2011;
- Saraceno C. e Naldini M., *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2013;
- Scanzoni J., *Opportunity and the Family*, The Free Press, New York, 1970;
- Secondulfo, D., "*Benessere*", in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013;
- Senettin L., *Le politiche familiari orientate al benessere. L'esperienza del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme*, Centro Duplicazioni della Provincia autonoma di Trento, Trento, 2011;
- Stame N., *Introduzione* in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2001;
- Sussman M. B. e Burchinal L., *Kin Family Network: Unberalded Structure in Current Conceptualization of Family Fuctioning*, "Marriage and Family Living", vol. XXIV, 1962;
- Sussman M. B., *Famiglia e parentela negli Stati Uniti*, in Barbagli M., *Famiglia e mutamento sociale*, Il Mulino, Bologna, 1977;

Villa F., “*Bisogno*”, in Campanini A. (diretto da), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Faber, Roma, 2013;

Willmott P. W. E Young M., *Family and Class in London Suburb*, Routledge and Kegan, London, 1960;

Willmott P. W. E Young M., *Family and Kinship in East London*, Routledge and Kegan, London, 1964.

SITOGRAFIA

<http://dizionari.repubblica.it/Italiano/M/monitoraggio.php>, consultato il 18 febbraio 2015;

http://www.esteri.it/mae/doc/6_40_176_a.pdf, consultato il 18 febbraio 2015;

<http://www.trentinofamiglia.it/>, consultato a settembre 2015;

<http://www.familyintrentino.it/> consultato a settembre 2015.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Raccomandazione n. 241 del 1992 del Consiglio delle Comunità europee sulla custodia dei bambini;

Regolamento n. 1260 del 1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali del Consiglio dell'Unione Europea;

Legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 3 del 2006, “*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*”;

Legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 13 del 2007, *“Politiche sociali nella Provincia di Trento”*;

Legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 1 del 2011, *“Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità”*;

Delibera della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 2816 del 24 settembre del 2004, *“Piano di interventi in materia di politiche familiari”*;

Delibera Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 518 del 14 marzo 2007, *“Piano di interventi in materia di politiche familiari”*;

Delibera della Giunta provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 1687 del 10 luglio 2009, *“Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità. La famiglia risorsa del territorio. Trentino amico della famiglia”*.

Appendice n. 1

Intervista sulla valutazione all'interno del Distretto famiglia della Valle di Fiemme¹⁰²

Buongiorno,

come da accordi Le invio il testo dell'intervista sulla valutazione all'interno del Distretto Famiglia della Valle di Fiemme, ringraziandoLa per la disponibilità dimostrata.

La scelta di attuare questa breve indagine all'interno del mio percorso di stage universitario (laurea magistrale in: Metodologia, organizzazione e valutazione dei Servizi Sociali) parte dalla consapevolezza della rilevanza del tema valutativo in questo contesto fondato sui rapporti di rete tra i vari attori e mirante ad un continuo miglioramento in un'ottica "*family friendly*".

L'intento generale è quindi quello di coinvolgere i soggetti attivi nel Distretto per arrivare a capire non solo che cos'è valutazione in questo contesto ma anche come viene percepita, quali sono gli elementi considerati maggiormente importanti, quali sono le pratiche attuate, se vi sono momenti di confronto e di condivisione, se ci sono aspetti che potrebbero essere migliorati e quali sono i punti di forza da valorizzare per renderla più significativa e utile per tutti i membri del Distretto.

Importante qui è sottolineare il fatto che nel testo delle domande con il termine valutazione si intende includere anche l'idea di autovalutazione come attività valutativa implementata dagli appartenenti alle varie realtà rispetto a ciò che avviene al loro interno, ai servizi offerti o alle attività intraprese.

¹⁰² Questa traccia d'intervista è stata pensata, come già detto, per essere inviata tramite e-mail agli attori del Distretto famiglia che avevano dato la loro disponibilità. In alcuni casi, per rispondere alle esigenze concrete di alcuni soggetti, è stato necessario, per chi scrive, adattare la traccia e utilizzarla per svolgere delle interviste telefoniche.

Qualora ci fossero elementi non chiari o avesse bisogno di approfondire alcuni dettagli sarò felice di rispondere alle sue domande,

Erica Bortolotti

1. Cosa significa per lei valutazione nel contesto della sua organizzazione rispetto alle attività svolte (sia interne che collegate all'ottica del Distretto famiglia)?

2. Che importanza ritiene abbia?

3. Come la percepisce? A cosa può servire?

4. Come crede sia percepita a livello territoriale, sia dai vari membri del distretto che da parte della popolazione più in generale?

5. All'interno del suo contesto (albergo, associazione sportiva, evento temporaneo, associazione per crescere insieme, comune...) viene fatta valutazione?

5.1 Se sì, come?

5.2 Se no, perché? Crede sarebbe importante farla?

6. Ci sono dei momenti di confronto e condivisione con altri membri del distretto e con il coordinatore (sia formali che informali) sia rispetto all'andamento delle azioni dei singoli membri che rispetto all'evoluzione del Distretto Famiglia nel suo complesso?

6.1 Se sì, come si svolgono?

6.2 Se no, crede sarebbe importante ci fossero ed eventualmente perché?

7. Ritiene che dovrebbe esserci una modalità di valutazione definita e uguale per tutti i membri del Distretto? Perché?

8. Quali crede siano gli elementi di forza della valutazione in questo ambito? E quali le difficoltà?

9. Pensa si potrebbe migliorare?

9.1 Se sì, come?

9.2 Se no, perché?

Appendice n. 2

Trascrizioni delle interviste telefoniche e di quelle scritte¹⁰³

Intervista n. 1 con un rappresentante dell'Azienda per il Turismo della Valle di Fiemme aderente al Distretto Famiglia e in possesso della Certificazione *Family*.

(Prima c'era stata una telefonata con problemi di audio).

Int.ato: Adesso si sente bene...

Int.ore: Ecco... Allora le stavo dicendo, praticamente è per capire come vedete voi la valutazione e se pensate possa essere utile, intesa sia come valutazione interna vostra rispetto alle attività che fate nell'ottica del Distretto della famiglia, sia rispetto al... verso esterno, un po' una valutazione su come va un po' il Distretto in quel senso lì. Perché è un discorso che ci siamo resi conto che non ci sono gli stessi punti di vista e che non viene sempre vista allo stesso modo: alcuni la vedono come importante, altri no... alcuni pensano sia più importante...

Int.ato: Ma è normale che sia così, è normale che sia così come in tutte le cose (esatto). Noi abbiamo diversi progetti, c'è chi ci crede di più e c'è chi ci crede di meno. Evidentemente chi ci crede di più investe di più e ottiene di più, chi ci crede di meno e investe di meno i risultati sono inferiori, ma questo è nella logica delle cose... É sempre stato così in ogni cosa...

Int.ore: ... Era un po' per fare il punto... per vedere un po' come è la situazione anche per poi vedere se è possibile lavorare su questa cosa per migliorarsi continuamente...

Int.ato: Chiaro, chiaro... Vabbè, proviamoci dai.

¹⁰³ Nella trascrizione delle interviste chi scrive ha scelto di identificare con il carattere corsivo le domande e gli interventi dell'intervistatore, in modo da distinguerli più facilmente dalle risposte e dagli interventi dei soggetti intervistati.

Int.ore: Ok, allora: che cosa significa per lei valutazione nel contesto del Distretto in particolare, appunto, rispetto all'EPT (Azienda per il Turismo) che in questo momento rappresenta?

Int.ato: Bah, valutazione... per quanto riguarda la nostra valutazione, di noi stessi, noi la possiamo fare solo su quello che facciamo no? (si, si) e quindi noi... il Distretto famiglia per noi è più un discorso rivolto all'esterno, quindi non necessariamente interno alla Valle, anche se diciamo è un contesto che va sviluppato... Eee noi ci occupiamo di portar qui, o di far arrivare, o di far venir voglia di far vacanza qui in Val di Fiemme alle famiglie. Il target famiglia per noi uno dei più importanti (si, si) se non il più importante... Tutte le attività che facciamo, d'estate o d'inverno hanno un qualche riferimento alla famiglia, per cui: la settimana della famiglia, la settimana dello Zecchino d'oro, la settimana della Melevisione eee... Poi, dopo: le visite accompagnate, i giochi... Ci sono diverse attività che noi promuoviamo proprio per cercare di far capire alle famiglie. prima di tutto, che è bella la Val di Fiemme, poi, fargli vivere della Val di Fiemme: dal parco naturale, alle, a qualsiasi attività come la fattoria didattica in un'ottica di soddisfare le famiglie. Perché? Perché uno dei tanti nostri slogan era eem...: nel momento in cui i bambini sorridono, sono contenti, la famiglia è contenta (mm) ecco e quindi noi lavoriamo su questo contesto più che sulle famiglie del luogo anche se, come spesso si dice, qualcosa che si fa bene per il turista viene comunque a essere una cosa buona anche per il valligiano perché nessuno impedisce che anche il valligiano prenda parte a questa gita. Dall'altra parte se le amministrazioni comunali fanno dei bei parchi giochi, fanno delle belle iniziative come il progetto famiglia ha fatto nel parco la *baby little home* è utile per il residente come lo è anche per il turista. Quindi qualsiasi cosa fatta bene per la famiglia in val di Fiemme per il residente è utile anche per il turista, questo in generale su tutto il fronte. Quindi, come lo valutiamo? Bene.

Int.ore: Mm, e quindi la intendete più come autovalutazione interna oppure sia come valutazione vostra interna sia verso l'attività degli altri appartenenti al distretto?

Int.ato: Per noi questa è una valutazione interna, poi l'appartenenza alle altre componenti del distretto diventa difficile perché o si adotta un criterio condiviso e allora viene accettata anche un'eventuale considerazione non positiva di cui ognuno si... cioè in forza di criteri *ad personam* poi dopo le valutazioni sono soggettive, quindi poco, poco utili, poco valide...

Int.ore: Mm, sì, che poi questo era anche una delle domande successive, nel senso che appunto uno dei dubbi è rispetto al fatto di avere tutti uno stesso metodo di valutazione oppure di lasciare libere le persone di valutare. Perché infatti...

Int.ato: Va beh, diciamo che ognuno poi tende a valutare con il proprio metro, però l'approccio scientifico che trovi dei criteri condivisi e soprattutto dei criteri che abbiano la loro utilità e soprattutto che questa sia... come si può dire... (*riconosciuta?*) Riconosciuta da tutti. Eem, è meglio perché ognuno può dire stamattina: ah che bel tempo! Perché c'è il sole ma fuori c'è un vento che lo porta via, e dis: "No, forse non ho valutato che dalla finestra era una cosa e fuori è un'altra". Quindi i punti di vista possono essere diametralmente opposti in base a cosa uno vive, eccetera...

Int.ore: Mm... Poi volevo sapere: ci sono dei momenti di confronto sia con il coordinatore che mi viene in mente con le altre organizzazioni appartengono al distretto? Oppure...

Int.ato: Ma, allora noi facendo parte di un contesto turistico, noi i confronti li abbiamo sicuramente nel nostro comparto... Noi abbiamo dei progetti, anche il Progetto famiglia ad esempio, che condividiamo con alberghi (*si, si*) con magari ristoranti, sci, impianti di risalita, le guide alpine e l'accompagnatore di territorio: tutte le persone che hanno a che fare con il turismo hanno a che fare bene o male anche con la famiglia e quindi abbiamo dei momenti di confronto. Abbiamo dei momenti di confronto evidentemente anche con

l'amministrazione cioè con il coordinatore per... durante le varie fasi dell'anno si ragiona su cosa è stato fatto, su cosa conviene riproporre se una cosa può essere più utile rispetto ad un'altra... cioè, ma è normale che esista questa cosa.

Int.ore: Eh da voi si, ma non è da per tutto normale, per quello chiediamo...

Int.ato: C'è chi ha un criterio e c'è chi ne ha un altro...

Int.ore: Esatto, si si, nel senso... In Val di Fiemme è abbastanza sviluppato ho visto però ci sono altri posti dove non ci si rapporta, anche per quello stiamo facendo questo lavoro qua... (mm, ho capito...) e poi... Se pensa che appunto allora la valutazione sia importante. Sia la valutazione vostra interna che poi il confronto con gli altri?

Int.ato: Ma evidentemente, si è importante. Poi, il grado di importanza dipende molto da come viene fatta, da come poi è condivisa e se uno ci crede o meno (mm). Perché se la maggior parte ci crede ha una validità se viene poco... cioè è percepita in una maniera non positiva ha un valore nettamente inferiore. Come in tutte le cose, se ci si mette impegno e buona volontà le cose diventano bene, se le cose vengono fatte per costrizione o perché qualcuno lo dice che bisogna farle, ecco, il risultato è...

Int.ore: E quindi, nel senso, cosa pensa si potrebbe fare per migliorarla?

Int.ato: Cioè migliorare? Il fatto di fare una valutazione che sia utile? (*Esatto*) Ma e... Cosa bisogna fare? Intanto bisogna condividere la scelta, bisogna trovare il modo che tutti siano d'accordo su questa cosa e che tutti siano d'accordo sui criteri sulla valutazione e a quel punto, poi dopo, va bene... Come farlo? Ci sono milioni di modi di farlo, sai... Bisogna parlare con le persone soprattutto (*mm*) può essere nel contesto di un'assemblea, di diversi gruppi di lavoro... cioè ognuno sceglie il modo di lavoro più opportuno per la sua realtà (*mm*)

Int.ore: Poi, mi sono dimenticata di chiederle: quindi la vede come uno strumento utile alla crescita, utile al... poi al lavorare...?

Int.ato: Sì, qualsiasi progetto che noi portiamo avanti ci sono i momenti di confronto, di valutazione e di progettazione. Per progettare un qualcosa bisogna capire da dove si parte, che cosa si è fatto, cosa è stato fatto bene, cosa è stato fatto male e quindi valutato e a quel punto si può progettare il futuro (*mm*) perché altrimenti si va avanti a braccio con il rischio di fare continuamente gli stessi errori, magari anche le stesse cose fatte bene, però con una coscienza di cosa si sta facendo molto, molto più, molto inferiore insomma, molto meno...

Int.ore: Sì, è perché noi abbiamo spesso trovato, riscontrato, che è vista più come un giudizio e quindi ci sono difficoltà a farla per questo, perché, poi, le persone si sentono più che valutate in un'ottica di crescita, si sentono giudicate e quindi...

Int.ato: Ma sai, il fatto di giudicare può essere anche stimolante, poi che ci sia un minimo di paura perché uno non fa le cose fatte bene esiste... Se uno ci mette impegno e fa le cose fatte bene può darsi che non... le faccia benissimo, come crede lui, però, alla luce di un confronto probabilmente riesce a capire che se cambia qualcosa la cosa funziona meglio... Ma io credo sia indispensabile, insomma, condividere con altre persone le proprie idee perché ognuno c'ha il suo punto di vista che non è il punto di vista di tutti, o soprattutto, dell'utente che può essere il bambino o la famiglia del luogo piuttosto che quella del turista. Cioè, quello che conta se uno vende un prodotto, non è quello che pensa lui del prodotto che conta è quello che pensa l'acquirente perché altrimenti... se il prodotto non lo compra nessuno che senso ha farlo? Ci sono prodotti di servizi come un prodotto di consumo insomma...

Int.ore: Va bene, (apposto?) per intanto sì, al massimo la richiamo ma dovrebbe essere apposto... Va bene grazie mille.

Int.ato: Buon lavoro. Ciao, grazie.

Int.ore: Altrettanto, arrivederci.

Intervista n. 2 con un rappresentante dell'associazione sportiva "Basket Fiemme"

(I primi venti secondi di intervista non si sentono poiché ci sono interferenze eccessive nella registrazione ma conteneva i saluti, le presentazioni e una domanda introduttiva su come vede l'uso della valutazione nell'ambito delle associazioni sportive)

Intervistato: ...Grazie alle sensibilità delle persone che lavorano con un elemento di crescita a livello soggettivo... Perché dico crescita? Perché ci ha fatto capire che le associazioni rivestono un ruolo chiave nelle società di oggi, soprattutto se riconosciute come parte legante del contesto sociale... perché comunque le associazioni... non tutte le associazioni sportive e non sono riconosciute come parte integrante e complemento della nostra cultura e della nostra identità sociale e di conseguenza per noi sono momenti di accrescimento personale che ci ha portato e ci porta a guardare Provincia e Distretto famiglia come punto di riferimento per poterci interfacciare con la società e per andare incontro alla società con piccoli movimenti perché, alla fine, non ci vengono chiesti stravolgimenti e... e... Poter migliorare sia dal punto di vista umano sia dal punto di vista sportivo perché comunque si mantiene un'etica... un'etica educativa che comunque è alla base di tutto il nostro contesto sociale...

Intervistatore: Mm... sì, infatti, mi diceva ... che avete fatto un bel lavoro e che era anche contento perché non in tutti i contesti è così... Nel senso che in alcuni viene data solo attenzione all'aspetto sportivo e non a quello educativo che quindi...

Intervistato: Esatto...

Intervistatore: E che quindi secondo lui, e anche secondo me, è un motivo di crescita perché un conto è unire i bambini e i ragazzi solo per fargli fare sport un altro è unirli un po' con l'ottica anche di fargli crescere anche un po' dal punto di vista umano...

Intervistato: Esatto, esatto.... è molto vero... calcola che noi attingiamo molto a momenti... Per fare un esempio molto semplice a momenti di aggregazione e... per

esempio, domenica scorsa c'è stata una partita del minibasket, quindi si parla di bambini che hanno, che vanno dai 6 agli ai 10, agli 8, ai 10 si..., agli 11 anni al massimo... La avevano al pomeriggio, noi però la mattina abbiamo invitato la squadra avversaria per andare a fare una slittata insieme... quindi la mattina hanno fatto una slittata insieme i ragazzi, poi hanno pranzato: chi voleva aveva il pranzo al sacco chi voleva poteva... avevamo una convenzione... E questo secondo me è la massima ideologia di quello che è il *fair play*, di quello che è lo sport che deve creare momenti di aggregazione anche al di là di fuori del contesto sportivo perché comunque è facile l'aggregazione nel contesto sportivo perché comunque negli sport di squadra è così, essenzialmente. Poi c'è aggregazione anche negli sport individuali... però...

Intervistatore: Mm...

Intervistato: Un'ulteriore cosa che voglio dire... io penso che, insomma se non ci sono state evoluzioni, noi siamo l'unica società in Trentino che ha adottato il marchio *family* e lo ha messo nello statuto. Cioè noi abbiamo fatto una modifica statutaria... quindi è stata comunque una spesa perché l'Agenzia delle Entrate con la nuova legislazione costa 250 euro... e abbiamo... proprio perché crediamo in questa cosa. Noi abbiamo... in passato volevamo quasi fare un articolo per auto un po' proclamarci perché non ci sembrava bru... bello e anche corretto nei confronti delle altre associazioni però in questo caso, vedendo l'intervista e avendo la possibilità personalmente di essere... che ci vengano fatte delle domande sull'associazione, io spero possa servire per...

Intervistatore: Sì, io...

Intervistato: lo volevo solo sottolineare questa cosa: siamo l'unica associazione trentina che ha messo, col marchio *family*, che ha messo nello statuto e... la, la.. le regole *family*. Quindi noi non possiamo sottrarci, quindi un giorno, o se qualsiasi persona dei soci, di chi diventerà presidente, di chi entrerà nel direttivo... e noi ci allontaneremo, per vari

motivi personali o insomma familiari o insomma dall'associazione... dovrà comunque adottare il progetto *family*... resta forte...

Questa era una cosa che noi volevamo lasciare, era un lasciare un simbolo nella società, soprattutto nella società della Valle di Fiemme che comunque siamo, ci siamo rapportati... il basket non esisteva prima... e allora...

Intervistatore: E rispetto alla valutazione invece? Nel senso se viene fatta valutazione... sia rispetto all'andamento sia rispetto al rispetto dei principi che vi siete dati e alle azioni che state facendo?

Intervistato: Noi, diciamo che ogni... la nostra attenzione: ogni direttivo che viene svolto facciamo sempre il punto della situazione e valutiamo i vari progetti, parliamo delle varie iniziative e stiamo già ragionando sul 2015/2016 perché comunque la stagione è iniziata a settembre e... per ogni singolo progetto che viene... che viene svolto e che viene attivato o che vuole essere attivato guardiamo... facciamo sempre una valutazione interna se rientra nei parametri scelti. Questo lo svolgiamo regolarmente anche perché comunque em... qualora e se dovessimo avere una visita da parte di qualcuno del dipartimento dobbiamo essere... essere veri, reali, cioè non essere in una situazione e dire: parlo bene e razzolo male, capito?

Intervistatore: Mm...

Intervistato: Vedi tu come scriverlo, non è che ti voglio dire che altre associazioni invece non lo facciano, ok?... Non ci conosciamo però non è che sto dicendo che altre...

Intervistatore: Sì, si ho capito...

Intervistato: No perché, non sia mai che dopo viene...

Intervistatore: No, no...

Intervistato: ... Diventa impegnativo dal punto di vista (?)...

Intervistatore: E rispetto... rispetto magari più al contesto del Distretto che è un po' quello che più interessa a me. Ci sono dei momenti in cui fate delle valutazioni anche rispetto agli obiettivi che vi siete posti rispetto al Distretto? O magari momenti di confronto anche con ... su come sta andando, su come stanno andando i diversi obiettivi?

Intervistato: Allora... allora, noi in questo momento non abbiamo un diretto contatto con ... e...

Intervistatore: No, no... intendevo con..., sai?

Intervistato: Ah... sì, sai...

Intervistatore... Hanno lo stesso cognome (sorridente).

Intervistato: Sì, sì...no ho detto ... perché mi sembrava... non avevo capito...

Intervistatore: Sì, sì, sì... eh, hanno lo stesso cognome quindi...

Intervistato: Esatto... Mm... em... no. Noi con il coordinatore ci relazioniamo e... regolarmente, costantemente e soprattutto lui è... è la prima persona che è a conoscenza delle nostre iniziative. Se noi abbiamo... diciamo il suo, la sua approvazione, il suo benessere, o se lui...il suo appoggio... noi ovviamente andiamo avanti sempre in funzione dei principi educativi e lo informiamo quando il cerchio si chiude perché sostanzialmente... Faccio un esempio: Il direttivo si trova, ne parliamo, vediamo se c'è la fattibilità dell'idea, del progetto, dell'attività che vogliamo proporre e valutata la fattibilità, magari anche in un secondo momento, poi, ci esponiamo all'esterno dell'associazione proponendo alle varie istituzioni, tra cui il Distretto, condividendo con lui l'attività..

Intervistatore: Mm...

Intervistato: Se rientra... le varie attività rientrano nel, nel progetto, nelle direttive del Distretto andiamo avanti sennò facciamo un'analisi una valutazione interna. Una rivalutazione interna. Di solito, non ci, non c'è mai stata una volta in cui non sia andata avanti la cosa sennò...

Intervistatore: Dipende anche dall'ottica che si segue... se più o meno state seguendo la stessa ottica è facile che poi comunque le idee funzionino e che comunque siano sulla stessa lunghezza d'onda...

Intervistato: Sì, sì... evidentemente...

Intervistatore: Poi volevo sapere: ma ci sono, avete anche momenti di confronto, magari con le altre organizzazioni su come state procedendo, sul, magari, le cose da fare... cioè...

Intervistato: Allora, in passato lo abbiamo avuto soprattutto in ottica, in ottica Coni, ovvero Comitato delle comunità e dell'associazionismo italiani, ovvero con il Distretto provinciale e ovvero tra società sportive... Le necessità e le possibilità di interfacciarsi per poter risparmiare per queste cose e via di dicendo...

Eee adesso ultimamente... Ultimamente vuol dire fino a poco prima di Natale, non abbiamo avuto contatti... Quindi direi di sì, se guardiamo un periodo abbastanza ampio se mi dici nell'immediato: no, se ti dico ottobre-novembre sì.

Intervistatore: Mm... Ma e invece magari con gli altri membri del Distretto ci sono momenti di confronto oppure avete un rapporto solo...

Intervistato: Chi intendi?

Intervistatore: I membri del Distretto, nel senso cioè del Distretto famiglia... le altre persone...

Intervistato: Ah, nel senso i rappresentanti dell'Agenzia per la Famiglia e così...

Intervistatore: Cooperative... No, magari anche sul territorio: associazioni sportive, piuttosto che l'APT, piuttosto che gli alberghi...

Intervistato: Ah, no quello, quello sempre e regolarmente... essendo noi comunque una società che ha principi totalmente educativi, noi non vediamo il fatto di dire: "E dobbiamo avere più tesserati, quindi meno ne hanno gli altri meglio è per noi..." (mm) Cioè, ad

esempio, quando noi promuoviamo un'attività.... È venuta l'Aquila Basket a vederci o a partecipare alle attività, all'attività dell'associazione, i giocatori de basket di serie A. E hanno, hanno, cioè abbiamo invitato le altre associazioni, cioè, faccio un esempio (mm), abbiamo invitato le altre associazioni, coinvolto, chiesto che venissero se volevano vedere un momento di sport diverso e gli abbiamo invitati a partecipare... E quindi noi ci interfacciamo regolarmente... Cioè, se per esempio le associazioni, faccio un esempio, venissero a domandarci, a domandarci di...di... e... se vogliamo mandare i nostri ragazzi da loro o invitarci a qualche loro iniziativa, noi siamo ben contenti... e noi a nostra volta lo facciamo e...

Intervistatore: Ma quindi, poi, c'è un confronto solo rispetto alle attività o anche poi sull'... sull'ottica che portate avanti. Cioè a me viene in mente, ad esempio...

intervistato: Ah sul... sì. esatto... sull'ottica, sull'ottica del marchio noi al momento abbiamo avuto confronti semplicemente perché non... volevamo... sai... non so se... tu di dove sei?

Intervistatore: Di ..., io.

Intervistato: Ah ok, allora bene o male sai come funziona... Diciamo che se uno, se un'associazione parte, propone, sembra quasi che vuole schiacciare gli altri o, o, o diciamo essere più figa o più brava insomma (mm). E allora aspettiamo, forse sarebbe utile che magari potessimo partire dal Distretto per avere un momento di confronto, ok? Allo stesso tempo, cioè, non voglio dire che il coordinatore non lo sta facendo, però lo fa magari a gruppetti... magari si confronta con due o tre, non si confronta... Non c' stato un momento di confronto insieme proposto da lui e... e... quindi proposto per esempio a noi associazioni per trovarsi e dire sul da farsi...

Intervistatore: Pensi sarebbe importante o pensi di no?

Intervistato: Sì, penso sarebbe importante eee... Penso sia importante come condivisione di tutte le cose, di tutte le ricettive però, posso farti anche un esempio che magari non è simpatico: cioè, noi siamo l'unica associazione di basket in Valle (mm) è molto facile però, magari, di altre attività ce ne sono mille altre. Però, penso a queste attività che si basano tante sulle quote sociali dei ragazzi... Magari condividere ecco attività, non so se loro... cioè, c'è un po' di campanilismo ancora, capito? (Mm). No, questo è un mio pensiero personale... però volevo solo dirti...e... attenzione a come lo scrivi perché.

Intervistatore: Sì beh ma intanto questa intervista, intanto, resta a me, faccio un lavoro centrato sulla valutazione perché poi sento anche non solo te, ma sento anche magari l'APT, piuttosto che un albergo o comune per capire qual è il vostro punto di vista rispetto al Distretto, rispetto al perché avete scelto di farne parte, rispetto anche soprattutto alla valutazione dei progetti, del vostro andamento... E poi, alla fine di tutto il lavoro decidiamo se fare, cioè cosa fare del lavoro: se tenerlo solo tra di noi e poi dividerlo solo con voi che avete partecipato o se fare qualcosa di più ufficiale, insomma... Non abbiamo ancora deciso... stiamo ancora valutando... Poi è ovvio che quando lo scrivo, se lo scrivo, ci sto attenta... ecco, poi volevo...

Intervistato: Ok... Sì, sì, va bene, non ma ci sono... sono punti significativi (immagino, immagino) soprattutto perché aprono contesti in una società abbastanza attenta a queste cose... Cioè molte volte si è più attenti a queste cose che alle cose reali...

Intervistatore: Immagino, poi rispetto alla valutazione sempre, così ci focalizziamo un attimo: tu pensi che, cioè, quali pensi siano gli aspetti più importanti per fare valutazione? Perché pensi sia importante farla?

Intervistato: Per la crescita personale, personale e di gruppo, dopo ho sempre, ho sempre guardato, come, come, come va fatta la, la valutazione se per obiettivi, per

ambito, per obiettivi sociali, obiettivi sportivi, dipende tanto da come si mette giù il piano valutativo perché ho bisogno di un piano valutativo anche io su quello...

Intervistatore: Ma voi avete... (Scusami, scusami, dimmi) Avete un piano valutativo?

Intervistato: E no...

Intervistatore: Già prefissato sia per le attività che per poi, dopo, l'etica in questo modo?

O dipende molto dalle situazioni?

Intervistato: No, no, noi ce lo abbiamo ed è molto chiaro e semplice. Ovvero noi ogni anno ci prefissiamo delle attività, non degli obiettivi, delle attività e, e... in base alla riuscita che hanno riusciamo a definire se è stato... Perché il marchio *family* ci dà le direttive (*si*) fondamentali e diciamo educative, noi le adottiamo su ogni singolo, su ogni singola attività. Di conseguenza, se sappiamo che le adottiamo e le mettiamo, le attività, le mettiamo giù in base a quelle, anche in base a quelle perché sono un elemento formativo. E, cosa succede? Che proponendo l'attività, essendo ovviamente un'attività con queste, diciamo, prerogative del marchio *family*, quasi sempre l'attività riesce, sappiamo che abbiamo raggiunto l'obiettivo, diciamo, iniziale di svolgimento delle attività. E naturalmente noi, le nostre attività sono di natura sportiva e di natura sociale. Perché dico natura sportiva? Sono di natura sportiva perché quest'anno ad esempio siamo riusciti a far moltiplicare (*forse triplicare?*) il nostro numero di ragazzi che partecipano alle attività, diciamo, da un punto di vista sportivo. Attività sociale è invece quando proponiamo qualcosa di eee diciamo, non so... Come l'altro giorno abbiamo proposto la sciata, no la slittata, la mattina e è stata... O proponiamo, magari, di andarci a mangiare un panino o magari facciamo un'attività diversa da quella del basket e sia i bambini o i ragazzi magari vedere le partite dell'altra squadra. O insomma, attività sociali vuol dire che i bambini e i ragazzi si decontestualizzano nel loro ambiente e vanno in un altro

ambiente che sia comunque inerente, gli crei comunque attività sociale... Spero di essere abbastanza chiaro...

Intervistatore: Mm, certo, si si... E quindi è sempre un lavoro di autovalutazione che fate?

Intervistato: Em no. No perché comunque noi avendo il referente dei genitori, come il marchio *family* richiede, e abbiamo un confronto diretto e i genitori in questo caso sono i nostri primi alleati perché loro hanno il *feedback* diretto dei ragazzi e ci dicono e ci aiutano. Poi non è che noi, noi decidiamo, noi gestiamo, noi facciamo... Noi proponiamo alla famiglia e vediamo se la risposta è positiva o negativa e è proprio questa la vera valutazione, dal *feedback* positivo che abbiamo dei nostri ragazzi, dei nostri genitori, dei genitori dei ragazzi... perché comunque se un'attività non piace insomma la famiglia te lo dice subito, non partecipa...

Intervistatore: E, invece, quale, quali sono gli aspetti più difficili del fare valutazione? Ma sia rispetto alle vostre attività, ma anche poi rispetto alla valutazione, all'ottica del marchio, all'ottica della famiglia?

Intervistato: Ma, come cosa più difficile penso sia stilare il programma, il progetto, il programma valutativo perché comunque il programma valutativo deve mantenere in considerazione tutti i semestri insieme però, in se, è molto facile e facilmente fattibile e realizzabile... Noi siamo un'associazione non siamo una struttura, un ente che lavora sulla pedagogia (mm), quindi alla fine la pedagogia la fai perché comunque la pedagogia è ovunque: in ogni materia, in ogni situazione però la devi, la devi rendere pratica e facilmente fruibile e facilmente (*parola non comprensibile*) sia per chi, diciamo, la subisce ovvero sono le famiglie e i ragazzi, sia chi la propone per un momento di autovalutazione, capito?

Intervistatore: Mm, ah, posso chiederti che non... mi è venuto in mente così, adesso...

Ma rispetto... Vabbè, voi fate valutazione per il vostro lavoro, ma rispetto, magari, cioè

come viene percepita la valutazione dagli altri? Magari da chi lavora, o anche dai genitori... Cioè viene messa proprio nell'ottica tua di crescita o magari viene anche... ci sono delle difficoltà?

Intervistato: No, no, no... Soltanto, soltanto... perché la differenza la fa molto il tono con cui si fa... cioè noi diciamo, noi ci vediamo: "Cos'è che ne pensate voi?" La, la, la differenza quando uno propone le cose... Le propone sempre in maniera inclusiva, coinvolgendo il gruppo: "Cosa ne pensi di questa cosa? E... mi daresti il tuo *feedback* su questa attività? Come possiamo svilupparla? Come possiamo... Pensi che sia utile per i ragazzi?..." E tutte queste cose alla fine ci danno dei, ci fanno includere le persone, le fanno sentire dentro e quindi dal (*parole non comprensibili*), famiglie, bambini, ti danno questo tipo di informazioni che include anche loro perché comunque noi non siamo lì a dire: "Spetta che ti interrogo..."

Intervistatore: Mm, bene io avrei...con le domande io avrei finito...

Intervistato: Perfetto, nessun problema. Io allora ti ringrazio...

Intervistatore: No, grazie a te,

Intervistato: ...Poi cosa decidi di fare, se hai piacere a rendermi partecipe sarei contento...

Intervistatore: Certo adesso, perché devo fare un lavoro, devo sentire... Sei la prima persona che sento, poi devo sentire tutte le altre persone e poi vediamo... Facciamo un lavoro che è un po' più centrato sulla valutazione. Poi, adesso, vediamo un po' anche che cosa emerge dalle interviste, quali sono le cose... Magari poi, non lo so ancora, devo parlarne anche con i referenti di stage. Magari facciamo anche un lavoro un po' più ufficiale... Cioè, questo era interno al Distretto per capire un po'... Perché abbiamo riscontrato un po' di problemi con la valutazione. Nel senso che spesso è vista come un dare un giudizio e quindi si fa fatica a farla e magari anche a confrontarsi su come farla...

Intervistato: No, sai cos'è? Non so che studi fai tu, però io ho una...

Intervistatore: Servizio sociale, io...

Intervistato: Eh, vedi cioè la base è quella... Perché io studio pedagogia cioè anche se sono già laureato però studio pedagogia e di conseguenza tante cose che ho acquisito con il marchio *family* le stavo già studiando perché io comunque facevo il collaboratore e... Insomma servono, servono ma le vedi, le noti, le sai: come proporre le cose, come fare la valutazione, come proporre la cosa a livello inclusivo, non dire un giudizio... Tutto qua... e basta. Va bene?

Intervistatore: Va bene.

Intervistato: Comunque, ti ringrazio, a presto fatti sentire.

Intervistatore: Ciao, grazie mille.

Intervista n. 3 con un assessore del comune di Varena appartenente al Distretto famiglia della Valle di Fiemme

Intervistatore: Ciao, buongiorno

Intervistato: Ciao..... prima di iniziare ti volevo chiedere una cosa: ma tu lo fai per il Distretto un po' o lo fai per il tuo tirocinio come...

Intervistatore: Allora sia per il Distretto che per il tirocinio. Nel senso che la valutazione è un argomento a cui sono interessata io (ah, ok), però, comunque poi, ci sono... Cioè, è venuto fuori che la valutazione è... Ci sono spesso delle difficoltà sia a farla sia poi a usarla per (mm) per poi lavorarci sopra, sia a livello dei singoli Distretti come poi anche a livello della Provincia comunque (Aaa, certo è così!). Hai visto le domande?

Intervistato: Sì, le ho scorse velocemente stamattina, ma, insomma, poi me le rifai?

Intervistatore: Sì sì, ho detto te le mando così intanto... tanti mi hanno chiesto di farla via mail che sono più comodi così usano il tempo che vogliono loro... E ho detto, già che le mando, te le mando.

Intervistato: Sì, sì, eh sì.

Intervistatore: Allora, cominciamo?

Intervistato: Sì.

Intervistatore: Che cosa significa per te valutazione rispetto al distretto, nello specifico appunto rispetto ai comuni?

Intervistato: Asp... rifai, rifai... valutazione?

Intervistatore: Sì, valutazione, nell'ambito del distretto e nello specifico poi rispetto al comune, visto che tu sei più concentrato sul comune...

Int.ato: Sì, sì, sì, che cosa si dice, cioè, nel senso, che cosa si fa?

Int.ore: Sì, che cosa significa per voi e che importanza ha?

Int.ato: Mm, Prima di tutto è un... Vabbè, devo cercare qualcosa di intelligente da dire: la valutazione è... prima di tutto dovrebbe essere un, una verifica di quanto fatto. Perché insomma quello è il senso, no? (mm) E, soprattutto, di quanto fatto e di come è stato fatto... Quindi verifica si rende, significa, fare un po' il riassunto rispetto a quello che, rispetto ad un obiettivo che ti eri posto, che ci si era posti vedendo come comune e se si è riusciti a portare a termine tutte le azioni... Ma al di là delle azioni tutte le idee, perché alle volte poi entrando in tema non sono verificabili, o no so, uno non ce la fa (mm).

Int.ore E quindi, nel senso, la percepite come uno strumento per fare che cosa? Cioè per ver...nel senso, si ferma alla verifica?

Int.ato: Bah, noi ad esempio... il comune ad esempio l'anno scorso ha detto: "Sono queste cinque azioni, la quinta non è riuscita e allora l'abbiamo messa sul nuovo piano",

per dire... (mm) Perché abbiamo valutato che non è che non si possa fare ma era rimasta incompiuta... quindi è un nuovo obiettivo.

Int.ore: E quindi... La domanda poi era se viene fatta all'interno del comune, ad esempio, in che modo viene fatta, ma me lo hai già spiegato praticamente.

Int.ato: Sì, sì... io ti dicevo... c'è una... (parola non comprensibile), insomma è piccolo, quindi siamo due persone che seguono (mm) questa tematica, ci troviamo noi due e facciamo il punto della situazione e vediamo se la cosa è stata portata a termine...

Int.ore: Ma poi ci sono anche dei momenti di confronto con M., piuttosto che con i rappresentanti degli altri comuni o delle altre associazioni che fanno parte del Distretto?

Int.ato: Sì, sì magari... ma sì... Il punto di riferimento per noi di Varena è sicuramente il comune di Cavalese, sempre stato sia a livello di aggregarsi in qualche azione, magari, sai, informativa, magari pensare di fare qualche serata aperta alla valle... È meglio mettersi insieme e organizzarlo a Cavalese (mm). Quindi sì, c'è un confronto e anche delle idee che nascono da... anche non (parola non comprensibile) il fatto di dire: "Guarda mi è venuta questa idea... Bene, la mettiamo nel Piano oppure la metti nel Piano del Distretto." Insomma...

Int.ore: Rispetto alla valutazione, poi, c'è il confronto anche con l'esterno o è una valutazione che rimane vostra interna?

Int.ato: Sull'esterno intendi la popolazione?

Int.ore: Sì

Int.ato: No no, rimane solo interno a meno che non venga fatto... Cioè, a meno che non si intenda la presentazione alla popolazione di quello che si è fatto (mm). Però questo noi lo facciamo: cioè a fine anno c'è una un... (Tossisce: "Sono mezza ammalata, tanto per non farmi mancare niente...") Sì, queste riunioni con la popolazione dove comunque è fatta una presentazione del Piano in corso... Viene fatto di solito a dicembre e quindi è

un po', certo, anche un po' una valutazione di quello che si è fatto... Ad esempio, noi abbiamo messo un anno un progetto sulla mobilità da fare... Cioè sensibilizzare gli adulti da parte dei bambini ad andare piano nel paese eccetera, eccetera... Alla fine, abbiamo fatto il piedi bus. Un'altra cosa, però è legato... ecco così (mm), in questo modo...

Int.ore: Emm... e pensi che sia importante venga lasciato spazio di decidere come fare valutazione a ogni singolo soggetto o che ci dovrebbe essere una modalità un po' più definita, uguale per tutti?

Int.ato: Mm direi di sì, anche perché altrimenti prima di tutto si perde magari la ritualità del farlo, quindi da buoni italiani secondo me ci deve essere imposta questa cosa qua... Emm perché poi uno lo deve fare per dire se è riuscito e per progettare un nuovo anno di attività, però a livello formale, dando anche un punteggio, deve essere standard (mm). O uno valuta solo se è riuscito o non è riuscito, l'altro valuta se è riuscito dando una percentuale, quell'altro ancora fa una relazione globale, l'altro fa una tabella non so se sono poi paragonabili...

Int.ore: Eh infatti e questo anche uno dei problemi che abbiamo trovato un po' (eh, eh) Che poi è difficile lavorarci sopra (mm). Bene, poi cosa ti volevo chiedere: quindi, secondo te... cioè, perché adesso tu fai la valutazione, voi la fate come pensate sia meglio farla per voi o seguite già un po' delle indicazioni che magari avete concordato con all'interno del Distretto?

Int.ato: Ma, noi la Provincia, l'Agenzia per la Famiglia ci ha mandato un fac simile, una tabella...

Int.ore: Ma quindi voi lavorate su quella?

Int.ato: Sì, sì, sì... facciamo quello tabella lì... Va bene, anche perché comunque devi prendere in mano quelle 5 o 6 azioni, le passo e do una percentuale...

Int.ore: Sì, quindi, nel senso, voi fate un lavoro...

Int.ato: ...Eh?

Int.ore: Vai, vai, dimmi scusa...

Int.ato: No, oltre agli incontri che come ti dicevo facciamo in due persone che si occupano del Piano...

Int.ore: Quindi formalmente è solo quell'azione là? Rispetto alle azioni però non vengono fatti incontri di confronto sull'andamento, mi viene in mente con gli altri... altre associazioni o così... Cioè un confronto, un momento di confronto

Int.ato: No, no, no.

Int.ore: E pensi potrebbe servire? O pensi che sarebbe...

Int.ato: Beh, guarda, si si assolutamente. Sì, certo... Guarda, cioè alle volte dalle riunioni o così organizzate non è che... Cioè, esce, esce assolutamente ma, alle volte, nasce anche da un confronto casuale eh. Cioè che ti trovi e nasce quell'idea particolare che uno decide di mettere dentro e di fare... Cioè, capito? Insieme come abbiamo fatto con i comun..., con i due alberghi, un percorso con i ragazzi di valorizzazione delle nostre fontane e quindi cercare un po' di documentazione, intervistare... Insomma, il risultato: quattro tabelle, fatte bene! (*mm*) affisse alle 4 fontane principali del paese che hanno la loro storia e è stato fatto in collaborazione con gli esercizi alberghieri, i due che hanno il marchio adesso (*mm*).

Int.ore: E quindi poi, concludendo un po', ripensando ai punti di forza della valutazione per come viene fatta adesso e quali invece le cose che si potrebbero migliorare?

Int.ato: Ma... bah... il punto di forza... il punto di forza è il fatto che già fare valutazione di tipo, come dire, a punteggio può essere utile... Insomma anche... calcola, insomma, che i piccoli comuni adesso, se si mettono quelli grandi a fare una valutazione è ben più complesso... Insomma, conta noi che proponiamo quelle 5-6 azioni che sono per un comune sostenibili non è che ti richiede di fare chissà che tipo di valutazione, sai, non è

che devi stare a far *focus group* per capire se l'hai fatto o no. Quindi, insomma, per quel che riguarda il comune di Varena è più che sufficiente così, certo che magari anche dei confronti ad ampio raggio... Adesso i comuni in Valle di Fiemme sono di più, c'è anche Carano, c'è Castello-Molina (*di Fiemme*). Quindi insomma, (*mm*) sarebbe bello prevedere anche degli incontri tra comuni magari, no?

Int.ore: Ok, ok, per me basta così, grazie.

Int.ato: Grazie a te.

Intervista n. 4 con un rappresentante dell'evento temporaneo “Marcialonga” in possesso della specifica certificazione *family*

1. Cosa significa per lei valutazione nel contesto della sua organizzazione rispetto alle attività svolte (sia interne che collegate all'ottica del Distretto famiglia)?

Valutare le attività svolte significa stimare la qualità del lavoro, quali sono i servizi maggiormente apprezzati dai propri utenti, comprendere i propri punti forti, le necessità ma anche eventuali cose da migliorare o mancanze.

2. Che importanza ritiene abbia?

//

3. Come la percepisce? A cosa può servire?

La valutazione delle attività svolte è una componente fondamentale sia nel quotidiano sia all'interno del Distretto Famiglia perché permette di tracciare un quadro di tutto ciò che si può migliorare per garantire la miglior qualità possibile del servizio.

4. Come crede sia percepita a livello territoriale, sia dai vari membri del distretto che da parte della popolazione più in generale?

La valutazione di un'esperienza, di un servizio, di un prodotto viene sempre fatta da parte di chi ne usufruisce o ne è coinvolto, molte volte questa non viene esplicitamente espressa, ma comunque avviene. Da parte dei membri del distretto è un modo per confrontarsi e sentirsi parte di un progetto condiviso, mentre da parte della popolazione è la possibilità di esprimere la propria opinione, i propri bisogni e contribuire a eventuali idee e miglioramenti.

5. All'interno del suo contesto (albergo, associazione sportiva, evento temporaneo, associazione per crescere insieme, comune...) viene fatta valutazione?

5.1 Se sì, come?

L'organizzazione della Marcialonga è divisa in molti settori, ognuno coordinato dal capo-servizio. Al termine di ogni evento si svolge una riunione dove ogni capo settore fa un report e una valutazione del proprio settore.

Le molte email di chi prende parte all'evento ci dà inoltre un ulteriore punto di vista sugli aspetti organizzativi che meglio hanno soddisfatto le loro esigenze e quelli che invece possono essere perfezionati.

5.2 Se no, perché? Crede sarebbe importante farla?

6. Ci sono dei momenti di confronto e condivisione con altri membri del distretto e con il coordinatore (sia formali che informali) sia rispetto all'andamento delle azioni dei singoli membri che rispetto all'evoluzione del Distretto Famiglia nel suo complesso?

Il coordinatore è sempre presente all'evento così da avere un confronto immediato su eventuali aspetti critici e su quelli positivi.

Più difficile è invece il confronto con altre realtà a livello di eventi temporanei. L'evento Marcialonga, come molti altri, dura un giorno, non si tratta quindi di un percorso continuo che necessita di un costante monitoraggio e confronto.

6.1 Se sì, come si svolgono?

6.2 Se no, crede sarebbe importante ci fossero ed eventualmente perché?

Nel momento in cui un evento temporaneo o un'altra realtà del distretto avesse bisogno di un confronto sicuramente tutte le realtà presenti sarebbero disponibili a fornire supporto. È quindi importante sapere quali sono queste realtà per sentirsi parte di un progetto condiviso e sapere di poter contare sugli altri, pur non riscontrando la necessità di incontri programmati.

7. Ritiene che dovrebbe esserci una modalità di valutazione definita e uguale per tutti i membri del Distretto? Perché?

Avere una modalità di valutazione definita e uguale per tutti i membri del Distretto sarebbe un grande limite perché costringerebbe realtà molto diverse tra loro ad adattarsi a criteri che non gli appartengono, o che sono di poca utilità per la realtà in questione. È invece importante cercare di valutare quali siano i criteri che meglio si adattano alle varie realtà e che rappresentano al meglio l'appartenenza al distretto, le esigenze che la famiglia può richiedere in quell'ambito, le peculiarità e le caratteristiche di maggior importanza in modo tale che ognuno rispetti i giusti criteri a seconda delle proprie caratteristiche.

8. Quali crede siano gli elementi di forza della valutazione in questo ambito? E quali le difficoltà?

Avere delle linee guida con dei criteri stabiliti è sicuramente utile per capire meglio quali caratteristiche soddisfano al meglio i bisogni della famiglia. Ogni realtà dovrebbe adottare quindi le giuste misure per venire incontro a tali bisogni, purché questi siano compatibili con la propria attività e la realtà in questione.

9. Pensa si potrebbe migliorare?

9.1 Se sì, come?

In ogni ambito c'è uno spazio di miglioramento, che si può ottenere con l'esperienza, il tempo e la condivisione.

9.2 Se no, perché?

Intervista n. 5 con il proprietario di un albergo della Valle di Fiemme in possesso della specifica certificazione *family*

1. Cosa significa per lei valutazione nel contesto della sua organizzazione rispetto alle attività svolte (sia interne che collegate all'ottica del Distretto famiglia)?

È un momento di "riflessione" che porta ad una crescita di tutte le componenti

2. Che importanza ritiene abbia?

Riteniamo essere di fondamentale importanza!

3. Come la percepisce? A cosa può servire?

Serve sicuramente per confrontarsi e capire dove si può fare meglio!

4. Come crede sia percepita a livello territoriale, sia dai vari membri del distretto che da parte della popolazione più in generale?

Su questo aspetto, secondo noi bisogna lavorare ancora anche se si vedono già dei buoni risultati.

5. All'interno del suo contesto (albergo, associazione sportiva, evento temporaneo, associazione per crescere insieme, comune...) viene fatta valutazione?

Quotidianamente su vari aspetti e segmenti!

5.1 Se sì, come?

Spesso a voce con i nostri collaboratori, altre volte in maniera più approfondita avvalendosi di dati e sistemi più evoluti.

5.2 Se no, perché? Crede sarebbe importante farla?

6. Ci sono dei momenti di confronto e condivisione con altri membri del distretto e con il coordinatore (sia formali che informali) sia rispetto all'andamento delle azioni dei singoli membri che rispetto all'evoluzione del Distretto Famiglia nel suo complesso?

Per il momento no ma crediamo siano necessari per crescere ancora.

6.1 Se sì, come si svolgono?

6.2 Se no, crede sarebbe importante ci fossero ed eventualmente perché?

7. Ritiene che dovrebbe esserci una modalità di valutazione definita e uguale per tutti i membri del Distretto? Perché?

Penso che ci debba essere una valutazione definita ma magari diversa per le diverse tipologie di membri.

8. Quali crede siano gli elementi di forza della valutazione in questo ambito? E quali le difficoltà?

9. *Pensa si potrebbe migliorare?*

9.1 *Se sì, come?*

9.2 *Se no, perché?*

//

Intervista n. 6 con un rappresentante di un ente museale di Cavalese

1. *Cosa significa per lei valutazione nel contesto della sua organizzazione rispetto alle attività svolte (sia interne che collegate all'ottica del Distretto famiglia)?*

Valutazione = momento di importante riflessione.

2. *Che importanza ritiene abbia?*

Fondamentale, soprattutto quando si offrono attività laboratoriali nuove. È necessario riflettere sui suoi punti di forza e debolezza.

3. *Come la percepisce? A cosa può servire?*

Serve per rendersi conto se si sono raggiunti gli obiettivi che si sono prefissati nel momento di progettazione del lavoro.

4. *Come crede sia percepita a livello territoriale, sia dai vari membri del distretto che da parte della popolazione più in generale?*

//

5. *All'interno del suo contesto (albergo, associazione sportiva, evento temporaneo, associazione per crescere insieme, comune...) viene fatta valutazione?*

5.1 *Se sì, come?*

Per il momento solo autovalutazione.

5.2 Se no, perché? Crede sarebbe importante farla?

Non sono stati ancora predisposti questionari di valutazione per i visitatori e i frequentatori delle nostre attività didattiche.

6. Ci sono dei momenti di confronto e condivisione con altri membri del distretto e con il coordinatore (sia formali che informali) sia rispetto all'andamento delle azioni dei singoli membri che rispetto all'evoluzione del Distretto Famiglia nel suo complesso?

No, per quel che ne so.

6.1 Se sì, come si svolgono?

6.2 Se no, crede sarebbe importante ci fossero ed eventualmente perché?

Sì, potrebbe essere utile. A livello museale potrebbe aiutare la creazione di una "rete".

7. Ritiene che dovrebbe esserci una modalità di valutazione definita e uguale per tutti i membri del Distretto? Perché?

Per le realtà museali sì...

8. Quali crede siano gli elementi di forza della valutazione in questo ambito? E quali le difficoltà?

Migliorare/incrementare i servizi offerti.

9. Pensa si potrebbe migliorare?

9.1 Se sì, come?

9.2 Se no, perché?

//

RINGRAZIAMENTI

Al termine di questo percorso desidero ringraziare per la loro disponibilità coloro che in vario modo mi hanno seguito e supportato, non solo nell'elaborazione della tesi, ma in questi anni di studi, contribuendo a renderli occasione di arricchimento personale e professionale.

In particolare, il mio pensiero è rivolto alla dottoressa Tabarelli, la dottoressa Fiumefreddo e il dottor Malfer che mi hanno accompagnato nello svolgimento del mio stage formativo all'interno dell'Agenzia per la famiglia, dandomi l'occasione di esporre e approfondire i miei interessi e aiutandomi nel trovare l'orientamento da dare alla mia tesi di laurea.

Un grazie va anche alla mia relatrice, la professoressa Perino, per la disponibilità e la fiducia accordatami e per la sua capacità di trasformare anche le mie debolezze in elementi distintivi.

Infine, la mia riconoscenza è rivolta a coloro che con il loro affetto, la loro presenza, il loro sapermi capire e accogliere hanno contribuito a darmi la fiducia necessaria per intraprendere e concludere questo percorso universitario: i miei genitori, le mie sorelle, il mio fidanzato, i miei compagni di corso e i miei amici.



Provincia autonoma di Trento

Agenzia provinciale per la famiglia,
la natalità e le politiche giovanili - PAT
Piazza Venezia, 41 – 38122 Trento
Tel. 0461 494110 – Fax 0461 494111
agenziafamiglia@provincia.tn.it
www.trentinofamiglia.it

