



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 TRENINO: “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 *re-fero*), 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 dottrinarina, 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).

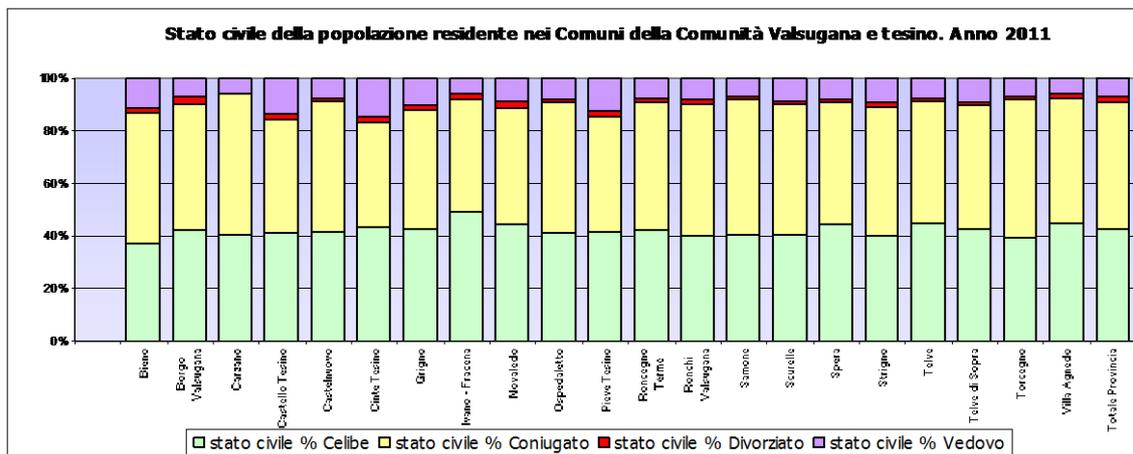
Le famiglie più numerose si concentrano a Borgo Valsugana, Roncegno Terme, Grigno e Telve.

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.

