



Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige  
Ripartizione Servizio Sociale  
Ufficio famiglia, donna e gioventù



Università degli Studi di Trento  
Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale

# **Studio sulla risposta dei servizi al disagio minorile nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige**

SINTESI

**2003**





# Indice

1. Premessa	pag. 3
2. Gli ambiti problematici e gli obiettivi del progetto	pag. 3
3. La metodologia e le fasi del progetto	pag. 6
4. Uno sguardo sui risultati principali emersi dalla ricerca	pag. 10
4.1 I percorsi di accesso	
4.2 La risposta dei servizi	
4.3 Il network dei servizi	
4.4 I bisogni inevasi	
4.5 La percezione della diffusione del disagio e gli interventi di prevenzione nei comuni, nella scuola e nelle associazioni giovanili	
5. Ipotesi di intervento	pag. 19
5.1 Il livello politico-istituzionale	
5.2 Le risorse a disposizione	
5.3 Lo stile di lavoro	
5.4 I modelli organizzativi	
5.5 La cultura organizzativa	
5.6 La valutazione	
5.7 Il network	



## 1. Premessa

---

La presenza, nel campo della prevenzione e della risposta al disagio minorile, di soggetti istituzionali diversi per la natura dell'intervento (Area socio-pedagogica di base, centri diurni, servizi sociali residenziali, servizi sanitari, servizi consultoriali, servizi scolastici e formativi, associazionismo culturale e ricreativo) e per la titolarità della gestione (servizi pubblici e privati), prospettando problemi notevoli di coordinamento e di comunicazione, aumenta l'esigenza di una verifica dei processi e dei risultati.

A tal fine, la ricerca che il *Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale* dell'Università degli Studi di Trento ha condotto per conto dell'Amministrazione della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige (Ripartizione 24 – Servizio Sociale – *Ufficio famiglia, donna e gioventù*) si è posta lo scopo di compiere uno studio complessivo dei fenomeni sottesi che comprende l'analisi dei percorsi di accesso all'area socio-pedagogica di base da parte dell'utenza, l'analisi delle risposte al disagio da parte dei servizi, l'analisi delle relazioni interne al sistema fra i diversi servizi e le diverse agenzie che intervengono nei confronti dei minori (il network dei servizi), l'individuazione delle aree di bisogno non soddisfatte da alcun servizio, la percezione del disagio giovanile e gli interventi posti in essere dagli enti pubblici e privati non compresi nell'area dei servizi socio-pedagogici o nell'area dei servizi sanitari.

La ricerca è stata condotta da un'équipe composta da Carlo Buzzi, Rino Fasol, Sabina Frei, Bernhard Karner e Francesca Sartori. Si ringraziano del prezioso apporto Eugenio Bizzotto, Petra Frei e Gerhard Mair – dell'*Ufficio famiglia, donna e gioventù* – e tutti i responsabili e gli operatori degli enti e dei servizi pubblici e privati che hanno collaborato alle varie fasi della ricerca.

## 2. Gli ambiti problematici e gli obiettivi del progetto

---

Il principio della *valutazione* è diventato un elemento basilare nel campo dei servizi sociali e delle iniziative che, direttamente o indirettamente, comportano rilevanti effetti sull'utenza. Da una parte – rispetto al passato – l'esigenza di una più oculata utilizzazione delle risorse pubbliche impone una attenta verifica degli investimenti sociali al fine di privilegiare quelli che offrono migliori garanzie di successo, dall'altra la cultura della valutazione si sta imponendo nei Paesi industrialmente avanzati parallelamente alla richiesta di una migliore qualità dei servizi provenienti dalla cittadinanza. Il prodotto di queste duplici esigenze ha orientato sempre di più le organizzazioni di servizio a controllare l'efficacia dei propri interventi superando l'ottica del controllo formale – limitato al rispetto delle procedure – per passare ad una valutazione dei risultati prodotti sull'utenza.

La valutazione di *outcome*, come viene chiamata la valutazione orientata ai risultati, mette al centro dell'organizzazione del sistema dei servizi il cambiamento da produrre sull'utente, offrendo all'amministrazione pubblica, ai dirigenti dei servizi, alla cittadinanza, la possibilità di capire quali siano i risultati effettivamente prodotti dagli interventi, di monitorare l'evoluzione dei fenomeni, di condurre utili comparazioni tese all'ottimizzazione delle prestazioni. Un tale orientamento si è dimostrato importante anche per la professionalità degli operatori stessi, i quali possono riflettere sul loro lavoro, aggiornarsi sul cambiamento dei fenomeni, comunicare all'esterno i risultati confrontandosi con colleghi di altre realtà, aumentando il livello motivazionale e la loro identificazione nel servizio.

Date queste premesse, il modello di analisi proposto ha inizialmente individuato gli elementi teorici, metodologici ed operativi necessari ad un approccio funzionale allo studio del disagio minorile in Alto Adige e della risposta dei servizi preposti alla prevenzione e al recupero. Assunto di questo studio è la convinzione che fra gli obiettivi prioritari delle politiche sociali nei confronti dei minori debba essere posta la "diagnosi precoce" (*early detection* sarebbe il termine più appropriato) delle situazioni a rischio; una prevenzione quindi che se non punta alla rimozione dei fattori di rischio, tenta almeno di intervenire prima che la situazione degeneri e quando il danno può essere ancora limitato.

La ricerca si è quindi posta nell'ottica di preconstituire la base conoscitiva necessaria sul piano:

- dell'individuazione dei processi di crisi, delle traiettorie critiche di vita, degli eventi stressanti che connotano la carriera degli utenti dei servizi;
- dell'analisi delle modalità di risposta del sistema dei servizi alle situazioni critiche;
- dell'analisi delle relazioni fra le diverse agenzie del *welfare* e del controllo sociale;
- dell'analisi di come il sistema politico-istituzionale ha risposto alle esigenze emergenti dal mondo giovanile.

Il punto di partenza è consistito nella scomposizione dei momenti costituenti l'erogazione dei servizi in modo tale da non limitare la misurazione della risposta al disagio ai semplici effetti finali ma, al contrario, di rapportarla costantemente ai complessi meccanismi da cui questi effetti derivano. Molto schematicamente è stato possibile enucleare:

- l'**input** relativo all'insieme delle funzioni operative e delle risorse tecniche e relazionali utilizzate per il funzionamento e la gestione dei servizi erogati ai minori residenti in provincia;

- il **processo** in riferimento alle modalità organizzative con cui gli obiettivi vengono perseguiti e le funzioni espletate;
- l'**output** relativo all'insieme di attività e prestazioni (siano esse orientate alla prevenzione, al contenimento o al recupero) erogate all'utenza minorile in difficoltà e alle loro famiglie;
- l'**outcome**, con riferimento agli effetti (in termini di rimozione o di contenimento - riduzione dei fattori di rischio) prodotti dal servizio sull'utenza minorile.

Per ognuno di questi momenti sono stati individuati, con il supporto del committente e dei servizi coinvolti, modalità di funzionamento, standard delle prestazioni, problemi espliciti ed impliciti, tendenze all'innovazione, natura dei bisogni. Tutto ciò non dal punto di vista delle risultanze oggettive (un'analisi organizzativa dell'intero sistema dei servizi ed una parallela analisi sociale sulla popolazione minorile avrebbero richiesto tempi e risorse molto più vaste), bensì dal punto di vista della percezione degli operatori e dei responsabili. Non si sottovaluti questo approccio: il modo con cui gli attori implicati vivono i loro ruoli professionali, la visione del funzionamento del servizio di appartenenza e dei suoi rapporti con gli altri servizi, i problemi della loro utenza che essi avvertono come soddisfatti e quelli che invece reputano inevasi, sono tutti elementi da tenere in debita considerazione: qualsiasi innovazione si voglia introdurre nel sistema dei servizi per migliorarlo dovrà confrontarsi con queste percezioni e con queste opinioni.

Il punto qualificante del modello proposto è infatti la sua capacità di rispondere ai problemi operativi. L'analisi del disagio minorile e delle aree di bisogno scoperte non avrebbe infatti alcun significato se non producesse una ricaduta sulla qualità delle prestazioni erogate e sulla predisposizione di nuove misure di intervento. Gli scopi dello studio possono pertanto essere mirati all'individuazione delle aree di forza e di debolezza dei servizi pubblici e privati a cui è demandata la presa in carico dei minori in difficoltà al fine di preconstituire una base valutativa utile per il miglioramento della qualità del servizio.

In sintesi il progetto di ricerca si è caratterizzato per le seguenti azioni:

- 1. individuare un set di indicatori che definisca in modo esaustivo la natura del rischio disagio presente nella popolazione minorile altoatesina (comprendendo non solo i minori appartenenti ai tre gruppi linguistici - tedesco, italiano e ladino - ma anche gli stranieri);**
- 2. verificare quali siano i bisogni che attualmente ricevono una risposta da parte dei servizi presenti sul territorio provinciale;**
- 3. valutare il tipo di risposta erogata dai servizi in termini di efficienza e di efficacia;**
- 4. identificare quei bisogni – collegati a specifiche condizioni di disagio – che eventualmente non abbiano ancora una risposta ( o ne abbiano una scarsamente efficace);**

## **5. formulare indicazioni concrete per la predisposizione di nuove misure di intervento articolate su base comprensoriale.**

Il carattere multidimensionale degli obiettivi generali ha richiesto l'utilizzo di un approccio che ha consentito di combinare fra di loro esigenze diverse. Gli obiettivi generali sono stati infatti specificati in sub-obiettivi che hanno tenuto conto delle singole peculiarità delle problematiche indagate.

## **3. La metodologia e le fasi del progetto**

Dal punto di vista operativo il progetto si è suddiviso in sette fasi che hanno dato luogo ad altrettanti rapporti di ricerca. La metodologia adottata è stata varia e diversificata utilizzando tecniche di analisi secondaria (studio preliminare), di analisi documentaria (percorsi di accesso), di analisi qualitativa (risposta al disagio, network dei servizi, bisogni inevasi), di analisi estensiva (percezione del disagio). Un ultimo capitolo ha riguardato una sintesi complessiva dei risultati più significativi emersi e la formulazione di alcune proposte operative.

### ***I. Lo studio preliminare***

La presenza di una ricca base di dati raccolti dal Sistema informativo provinciale del Servizio socio-assistenziale (SIPSA) consente una facile reperibilità di dati aggregati (da cui è possibile ricavare alcuni utili indicatori di sintesi così come quelli proposti dalle ultime Relazioni sociali), tuttavia tali fonti si limitano alla descrizione dei servizi socio-sanitari, e non sempre distinguono il dato relativo ai minori rispetto a quello dell'utenza in generale. Lo scopo della fase preliminare è stato quello di ordinare in modo sistematico tutte le fonti ufficiali, selezionando solo i dati riferibili all'utenza minorile (anche attraverso un'analisi delle schede SIPSA), ed arricchendole con informazioni desunte dall'offerta scolastica e formativa, nonché dall'offerta associativa di tipo culturale e ricreativo. Ne è emersa una mappa delle risorse disponibili dei vari servizi pubblici e privati e della loro dislocazione territoriale. Il tutto è stato inquadrato all'interno dei più significativi fenomeni demografici e scolastici che caratterizzano in questi ultimi tempi la provincia altoatesina. Appare opportuno specificare che il quadro risultante non tiene conto delle eventuali altre realtà di servizio non catalogate in alcuna fonte ufficiale di rilevazione.

### ***II. L'analisi dei percorsi di accesso***

La prima azione di ricerca si è concretizzata nella ricostruzione dei percorsi che portano alla presa in carico dei minori da parte dei servizi dell'Area socio-pedagogica di base dei distretti sociali e ai processi sottostanti l'erogazione delle prestazioni. La fonte delle informazioni sono state le "cartelle" individuali, analizzate in un numero congruo (400 casi)

suddivise per area territoriale e per tipologia campionaria. Per la raccolta e la sistematizzazione di queste informazioni sono state predisposte griglie apposite validate da un gruppo tecnico di riferimento e testate con la collaborazione di operatori dei servizi. Si sono così raccolti dati sulle modalità d'accesso ai servizi dei minori, sul trattamento, sulle figure professionali coinvolte e sull'esito dell'intervento. Criteri centrali nell'analisi dei percorsi sono stati la tempestività delle segnalazioni e l'appropriatezza della risposta al bisogno.

### ***III. L'analisi della risposta al disagio dei servizi preposti all'assistenza dei minori***

L'obiettivo perseguito in questa fase di ricerca è stato quello di far emergere i problemi che si manifestano all'interno dei servizi operanti nell'erogazione di prestazioni assistenziali ai minori e le difficoltà che devono essere superate per rispondere ai bisogni dei giovani utenti in carico, mettendo in rilievo i nodi controversi nella gestione del servizio. L'analisi delle modalità di risposta al disagio si è basata essenzialmente sull'individuazione e sull'esplicitazione per ciascun tipo di servizio:

- dei criteri di presa in carico delle situazioni;
- della delimitazione delle competenze proprie del servizio (e delle varie figure professionali), sia sul piano formale che su quello della cultura organizzativa propria di ciascun tipo di servizio operante nel sistema assistenziale per minori;
- della definizione delle competenze e del ruolo attribuito alle altre agenzie;
- dei criteri e delle soglie di definizione dei concetti di 'normalità', di 'bisogno', di 'risoluzione del problema' prevalenti nella cultura organizzativa dei vari servizi e fra i diversi gruppi professionali;
- dei criteri e delle modalità operative di definizione degli obiettivi dell'intervento nei singoli casi e sulla comunità;
- dei metodi e delle tecniche impiegate, nonché degli strumenti predisposti per la valutazione dei risultati conseguiti;
- del livello di allarme sociale percepito (a livello locale) attorno alle problematiche affrontate, del rilievo e significato ad esso attribuito, nonché delle eventuali azioni intraprese per ridurlo o contrastarlo.

Per raccogliere queste informazioni si è fatto ricorso a 41 interviste in profondità a dirigenti ed operatori dei vari servizi operanti nel sistema socio-assistenziale.

### ***IV. L'analisi dell'organizzazione del sistema dei servizi per i minori***

Una particolare attenzione, nella terza fase di ricerca, è stata prestata alle relazioni interne al sistema, fra i diversi servizi e le diverse agenzie che intervengono nei con-

fronti dei minori. L'obiettivo è stato quello di analizzare come concretamente si stabiliscano i rapporti e come avvengano gli scambi all'interno della rete di servizi e agenzie.

Fondamentale è stato ricomprendere anche quegli enti che, svolgendo le loro funzioni istituzionali, operano – a vario titolo – a contatto con i minori; in particolare si sono incluse strutture del sistema formativo (scuole di diverso grado), servizi sanitari (specificamente o prioritariamente rivolti ai minori o alle famiglie), agenzie del controllo formale (forze dell'ordine, magistratura), agenzie del volontariato sociale.

L'obiettivo di questa parte dello studio è stato la valutazione del grado di integrazione del sistema, della capacità di offrire una risposta globale ed articolata ai bisogni dei minori. L'attenzione è stata posta sui punti di eccellenza, ma anche sui fallimenti della rete, sulle sovrapposizioni, sulle incongruenze, sui conflitti. Lo strumento d'indagine è stata l'intervista semi-strutturata a dirigenti e operatori delle strutture selezionate (39 complessivamente).

#### ***V. L'analisi dei bisogni non soddisfatti***

La quarta fase dello studio è stata dedicata all'individuazione e alla analisi dei "fallimenti" dell'intervento. Questo costituisce un modo indiretto, ma solitamente efficace, di evidenziare in una gamma di situazioni concrete quali sono stati i "bisogni" a cui il sistema non è riuscito a trovare una risposta adeguata, sia perché la soluzione individuata non era idonea, sia perché il tentativo di applicarla non è riuscito, sia perché la soluzione adeguata non era disponibile. Tale obiettivo è stato raggiunto con il coinvolgimento degli operatori per una valutazione critica degli esiti non positivi dell'intervento.

Lo scopo di individuare bisogni inevasi ha costretto tuttavia ad operare anche al di fuori della logica dei servizi per i minori, soprattutto per analizzare quelle nuove forme di disagio indotte dai processi di cambiamento sociale. E' stato dunque necessario prevedere un'indagine qualitativa tesa alla identificazione di quelle condizioni o situazioni a rischio che sfuggono all'azione dei servizi. In tal senso lo studio è stato condotto estendendolo a strutture non direttamente coinvolte con le dinamiche del disagio minorile ma che con queste, tuttavia, possono potenzialmente entrare in contatto (scuole, centri di formazione, parrocchie, associazioni familiari, ricreative e giovanili, volontariato). La possibilità di mettere a fuoco specifici eventi o stati di crisi al di fuori dell'intervento dei servizi ha consentito una prima stima della diffusione nella popolazione di stati di bisogno che, a certe condizioni, potrebbero tradursi in una domanda di aiuto. Anche in questo caso le tecniche di rilevazione sono state di tipo qualitativo (60 interviste in profondità a responsabili ed operatori).

## **VI. *La percezione del disagio e le iniziative messe in atto dai comuni, dalle scuole, dalle associazioni***

Un'ultima fase della ricerca è stata dedicata all'analisi della percezione dell'entità del disagio minorile presso i comuni, le scuole, le associazioni. Attraverso la distribuzione e la raccolta di schede strutturate, si è cercato di stabilire una quantificazione, seppur approssimativa, dei fenomeni in oggetto, di raccogliere da questi enti pubblici e privati una valutazione della rilevanza del disagio/trasgressione/devianza minorile nel territorio di competenza, di individuare le scelte, le iniziative e le eventuali modalità d'intervento rispetto alle manifestazioni del disagio minorile. Nel complesso si sono raccolte informazioni su 48 comuni, 81 scuole e 103 associazioni.

## **VII. *Conclusioni e formulazione di alcune proposte***

Alla conclusione dell'iter di indagine, sulla base delle opinioni raccolte tra i responsabili e gli operatori dei vari servizi e dei vari enti coinvolti, sono state elaborate alcune proposte operative, che si pongono alla base di ogni eventuale decisione di intervento, in senso innovativo, nel sistema dei servizi per i minori. Tali proposte sono contenute nel capitolo finale, unitamente ad una sintesi dei principali risultati emersi dalle varie fasi della ricerca e a un breve excursus sulle tendenze evolutive delle politiche giovanili in Italia e negli altri paesi europei.

## **4. Uno sguardo sui risultati principali emersi dalla ricerca**

---

L'indagine ha offerto molteplici risultati che qui di seguito cercheremo di sintetizzare ponendo l'attenzione, in modo particolare, su quelli che si segnalano per la maggiore significatività, tenendo presente che il criterio di selezione è stato la loro utilità nel fornire stimoli ed orientamenti verso un miglioramento del sistema dei servizi che si occupa del disagio dei minori altoatesini. E' in questa prospettiva che evidenzieremo con più frequenza e determinazione le situazioni problematiche e disfunzionali, ovvero i punti di debolezza rispetto a quelli di forza, nella convinzione che sia dalle condizioni di criticità che debbano partire i correttivi tesi all'ottimizzazione della risposta dei servizi ai bisogni dell'utenza.

Corre però l'obbligo, in questa fase conclusiva, di ribadire un'avvertenza cautelativa già più volte espressa. L'indagine è stata condotta, in tutti i suoi moduli costituenti, quasi esclusivamente con tecniche di tipo qualitativo, basate su interviste o griglie raccolte su casi emblematici, non statisticamente rappresentativi. Per definizione, come in tutte le analisi qualitative, i risultati ottenuti sono particolarmente approfonditi e i fenomeni

indagati sono assai bene descritti nelle loro articolazioni; tuttavia in molti casi la visione risultante può apparire “parziale”, in quanto riprende punti di vista ed interessi “di parte”, ovvero specifici dei diversi attori che, con competenze e ruoli istituzionali diversi, contribuiscono al funzionamento del sistema dei servizi. Inoltre, pur se nel piano di rilevazione si è particolarmente tenuto conto della differenziazione territoriale, alcuni risultati riflettono specificità locali che, se sono reali ed attuali nelle zone analizzate, possono non essere generalizzabili in altre zone.

## 4.1 I percorsi di accesso

Nell’ottica di mettere in evidenza solo quanto dei risultati può essere considerato pertinente per un avvio della valutazione della capacità di risposta dei servizi dell’area socio-pedagogica alla domanda di assistenza loro rivolta (di cui in prospettiva si dovranno definire e validare consensualmente criteri e parametri), un primo punto di attenzione, emerso dall’analisi dei dati contenuti nel campione di 400 cartelle, è relativo all’intervallo di tempo che passa dal momento del presunto esordio del problema a quello del contatto con un servizio. Al di là della durata effettiva di questo intervallo e con la cautela necessaria quando si parla di “esordio” di una situazione di disagio, sembrano comunque esserci margini anche consistenti **per rendere più tempestivo il contatto e l’intervento**, attivando tutta la rete degli operatori e dei servizi affinché la “diagnosi” delle situazioni problematiche possa essere quanto più possibile precoce. Questo rimanda alla questione delle segnalazioni e dei rapporti che si instaurano fra le diverse agenzie deputate ad intervenire professionalmente nelle situazioni di disagio e i vari contesti in cui tale disagio può manifestarsi. Dalle cartelle emerge infatti la consapevolezza che in una quota di casi (non elevata, ma sicuramente ulteriormente riducibile) si è registrato un ritardo nella segnalazione della situazione dei minori ai servizi.

La presa in carico dei casi dà l’avvio ad un processo d’intervento che risulta molto diversificato da caso a caso, sia per la scelta del tipo di prestazione da erogare, sia per il tipo di figura professionale che interviene, sia per il tipo di servizi che affiancano quelli dell’area socio-pedagogica nell’intervento. L’estrema diversificazione dei percorsi di cura all’interno dei servizi (sia sociale che sanitari) emerge come una costante dalla quasi totalità degli studi che si collocano –come questo – a livello micro-organizzativo; ovviamente la lettura di questa eterogeneità d’azione e di attori coinvolti può essere fatta in chiave di flessibilità, di personalizzazione dei piani di intervento, ma non manca chi segnala il rischio di una sorta di **casualità dei percorsi e delle azioni**. Qui si può far notare la quota non irrilevante, sicuramente nel futuro ridimensionabile, di casi per i quali non si è trovata in cartella copia di un progetto assistenziale (cartaceo); questo non sta certo ad indicare di per sé la mancanza di progettualità, ma sicuramente è presente il rischio di una difficile (se non impossibile)

verifica dell'andamento dell'intervento e valutazione dei suoi esiti, così come di una difficile comunicazione con gli altri operatori e gli altri servizi che via via intervengono nel caso.

Per i casi analizzati, all'interno dei servizi dell'area socio-pedagogica non risulta particolarmente diffuso un lavoro inter-professionale, d'équipe; l'integrazione è invece molto elevata fra servizi e con figure professionali anche diverse, appartenenti ad altri servizi, altre istituzioni. La quota di casi per i quali sono emerse difficoltà di integrazione nella collaborazione con altri servizi può essere ritenuta fisiologica, vista la complessità degli intrecci di servizi e figure professionali che si registra nella maggior parte dei casi seguiti. Anche questa dimensione dell'articolazione dell'intervento può essere letta come capacità di valorizzare e attivare volta per volta, sui singoli problemi le molte risorse presenti nel territorio, ma anche come la conseguenza della mancanza di prassi consolidate e di protocolli validati, che orientino nella ricerca di partner e nella scansione dei tempi del loro specifico intervento.

## 4.2 La risposta dei servizi

La rappresentazione dei problemi sociali che gli intervistati ritengono di dover affrontare (come singoli operatori e come membri delle organizzazioni a cui appartengono) è abbastanza diversificata per quanto riguarda la natura, il tipo di problemi che si rilevano nelle comunità locali, la loro diffusione e la relativa gravità. Pertanto, anche sul piano dei criteri di definizione delle priorità d'intervento, delle tecniche e dei metodi di lavoro da preferire spesso emergono comprensibili differenze d'opinione, in parte legate all'identità professionale ed in parte all'appartenenza organizzativa.

Ampia risulta la convinzione che il quadro della situazione sociale e dei problemi da affrontare sia cambiato nel tempo e sia tuttora in costante trasformazione; i nuovi fattori di rischio, le nuove modalità con cui si manifestano le tensioni sociali, la criticità delle relazioni sociali, l'inadeguatezza degli individui e delle collettività vengono percepiti come espressione del disagio emergente e come nuove frontiere del lavoro sociale (esempi possono essere i minori stranieri, le famiglie mono-parentali, l'abuso di sostanze, i suicidi o l'elevato numero di incidenti stradali).

Diffusa fra gli intervistati risulta la percezione di differenze anche notevoli nei modelli "reali" di organizzazione e di lavoro nei diversi segmenti del sistema, compresi quelli che appartengono formalmente agli stessi ambiti istituzionali (ad esempio fra i vari distretti o fra le singole comunità). Queste differenze sembrano però intese dagli intervistati come legittime varianti specifiche di un modello generale, definito dai vari livelli normativi, di cui non si mette in discussione la validità generale; si tratterebbe quindi di implementazioni e "traduzioni" locali e specifiche di regole e modelli generali, di adattamenti che hanno origine e sono legittimati dalla necessità di non rompere radical-

mente la continuità con tradizioni e pratiche consolidate nel tempo e, soprattutto, con il bisogno di corrispondere alle peculiarità dei contesti specifici (geografici, organizzativi e professionali).

Va però segnalato che questa consapevolezza di molti intervistati circa l'esistenza di "varianti" non si fonda su una effettiva e precisa conoscenza del modo con cui le diverse agenzie del sistema operano concretamente. Ciò si riflette sulle relazioni con gli effettivi o potenziali partner ed interlocutori nella realizzazione degli interventi.

La relativamente alta variabilità nelle pratiche professionali emerge in modo abbastanza chiaro sia nei meccanismi della presa in carico degli utenti, sia nei processi decisionali relativi alla definizione degli obiettivi degli interventi e alla conclusione del rapporto con gli utenti. Ne discende che le singole "comunità di pratica" elaborano e applicano modelli più o meno formalizzati e complessi di lavoro, che risultano dal confronto e dalla negoziazione fra i diversi attori, **senza tuttavia che le varie competenze professionali, le diverse identità, i differenti valori e opinioni, siano adeguatamente esplicitati all'interno del gruppo di lavoro.**

Il giudizio degli intervistati sulla qualità e quantità delle risorse disponibili per gli interventi in questo ambito è molto spesso positiva; la grande maggioranza degli intervistati considera in ogni caso migliorata la situazione del settore sotto molti aspetti rispetto a tempi non molto lontani. Le critiche, che da alcuni intervistati vengono mosse, riguardano non la quantità e nemmeno la qualità delle risorse impegnate, ma la loro destinazione; il disaccordo è su alcune priorità d'intervento o su alcuni criteri di scelta dei gruppi target dei progetti; si rimanda quindi al piano delle politiche e, semmai, della programmazione, al modo cioè con cui sono state assunte talune decisioni in merito ad obiettivi e metodi d'intervento. Ad esempio da alcuni intervistati viene denunciata l'eccessiva quantità di 'servizi' offerti ai giovani, la loro intrusività nella vita di tutti i giorni, la pressione sui giovani perché ne fruiscano; secondo questa opinione, si dovrebbero 'liberare' spazi (e tempo) per i giovani, affidarli alla loro iniziativa, senza anticipare le loro richieste e senza soffocare la loro spontaneità

Da molti intervistati viene riconosciuto che l'immagine dei servizi sociali (dei distretti) e in particolare di alcune figure professionali (come l'assistente sociale) soffre ancora di un pregiudizio negativo, in parte dovuto ad una scarsa informazione, in parte all'enfasi posta sul ruolo di controllo e disciplina sociale che effettivamente costituisce una delle funzioni svolte. Questo pregiudizio viene percepito come un ostacolo al lavoro, sia perché può incidere sull'accesso ai servizi, sia perché può in parte influire sulla collaborazione con la collettività o con taluni partner. Sembra peraltro prevalere una sorta di rassegnazione di fronte a quella che viene percepita come un'inevitabile conseguenza dell'esercizio di funzioni di controllo sulle situazioni a rischio e di devianza. Ciò non toglie che molta attenzione e qualche specifica iniziativa sia

rivolta proprio a modificare l'immagine di alcuni servizi, di alcune attività presso la collettività. Non manca però chi chiede anche un forte sostegno esplicito da parte di dirigenti ed amministratori locali nel rafforzare e valorizzare il ruolo dei servizi in questo campo.

Sul piano della valutazione della qualità si registrano opinioni, posizioni e pratiche differenziate; in generale sembra però essere ancora molto poco sviluppata l'attività in questa direzione. **In molte strutture non si può proprio parlare di valutazione, in altre ci si affida a metodi informali e tendenzialmente autoreferenziali, in altre ancora la scelta degli approcci alla qualità e alla sua valutazione sembra abbastanza casuale, poco meditata e tecnicamente non molto affidabile.**

Si coglie peraltro una diffusa consapevolezza della necessità di affrontare in modo adeguato questo aspetto, anche se ancora non costituisce, forse, una vera e propria esigenza, una priorità condivisa da tutti. A questo proposito occorre segnalare le perplessità, quando non aperte critiche, al sistema informativo provinciale mosse da quegli intervistati che lo dovrebbero alimentare ed utilizzare: prevale l'immagine di uno strumento burocratico, di controllo amministrativo, tecnicamente poco chiaro e ambiguo, oscuro nelle finalità e difficile nell'impiego; ascoltando gli interrogativi e le obiezioni sul modo di utilizzarlo, viene da dubitare sulla qualità (e utilità quindi) delle informazioni che il sistema fa circolare.

### 4.3 Il network dei servizi

Nella quasi totalità delle interviste l'adesione ai principi dell'integrazione fra le varie componenti (professionali, organizzative ed istituzionali) è convinta e apparentemente al riparo da rischi di ritorno a forme di particolarismo e frammentazione. Il cambiamento consolidatosi in questo senso negli ultimi anni appare radicale e sembra irreversibile.

Ciò non toglie che vengano segnalate alcune difficoltà di integrazione fra settore sociale, sanitario e scolastico, dove **sopravvivono culture professionali, sistemi di opinioni** e – in una certa misura – **valori diversi**, che rendono difficile la collaborazione tra ambiti non omogenei. Mancano infatti in alcune situazioni non tanto le risorse, quanto le condizioni di conoscenza reciproca, di condivisione di obiettivi e di riconoscimento dei ruoli, che rappresentano le precondizioni per il raggiungimento di un'effettiva ed adeguata integrazione ai vari livelli.

In particolare ricorre la denuncia dei problemi legati ad un carente (e forse "reticente") raccordo fra settore pubblico e settore non profit, che si traduce in incertezza sull'entità delle risorse messe a disposizione e sulla stabilità-continuità dei rapporti fra chi le

eroga e che le deve usare per fornire le prestazioni (più esplicitamente qualcuno degli intervistati che operano nel terzo settore parla di scelte fatte a scapito delle comunità, scelte che sarebbero dovute solo a considerazioni di natura meramente economica).

Al di là di queste questioni, alcune **differenze** nella scelta degli strumenti di lavoro, nell'individuazione delle priorità d'intervento, ma anche sui principi deontologici creano **gravi ostacoli alla collaborazione**, soprattutto fra servizi che hanno un diverso mandato istituzionale (un esempio è dato dal modo di intendere la tutela della *privacy*, che incide negativamente sulla qualità e regolarità delle comunicazioni fra servizi come il SerT e il CSM da un lato e i distretti dall'altro). Alcuni partner dei servizi sembrano nutrire aspettative e rivolgere richieste "improprie" di intervento; è, in particolare, il caso di alcune realtà del settore scolastico, che non sembrano condividere la definizione di "caso" o di "problema sociale" utilizzata dagli operatori dei distretti (un esempio è quello della richiesta di aiuto agli studenti nello svolgimento dei compiti a casa, al di là – secondo alcuni operatori dei distretti – della valutazione delle condizioni di *reale disagio sociale*)

La direzione sembra quella di una progressiva esplicitazione delle regole degli scambi che intercorrono fra i vari partner, anche attraverso la formalizzazione dei rapporti (è il caso dei numerosi protocolli che sono stati firmati fra distretti e servizio psicologico, o fra distretti e SerT o CSM).

Positivo rimane il giudizio sulla formazione in comune, di cui si apprezza la potenziale capacità di ridurre le distanze culturali e di mettere in comune competenze e orientamenti. Se ne riconoscono però anche i limiti, per la gravosità dell'impegno che spesso richiede e per la natura dell'intervento che può solo facilitare, ma non sostituire altre azioni e scelte più radicalmente e strutturalmente incisive.

In sintesi, il principio dell'integrazione e il metodo del lavoro di rete sono accettati e condivisi dalla quasi totalità delle agenzie e degli attori che operano nei vari settori in cui si articola il sistema di welfare locale attivo nei confronti dei minori. Sul piano della traduzione pratica di questi orientamenti si sono registrati notevoli progressi e la situazione attuale è sicuramente positiva sotto molti aspetti e in un gran numero di casi. Anche se non emergono esplicitamente delle controtendenze quindi, resta comunque molto da fare per migliorare ed estendere il grado di integrazione fra i vari nodi del *network*, per consolidare le innovazioni nelle pratiche e nelle relazioni che si sono introdotte nel tempo. Serve quindi una continua attenzione, un investimento di risorse e un'accurata manutenzione di un sistema di azione che sta progressivamente includendo nuove agenzie e nuovi attori e che dovrà mostrare la flessibilità e la capacità di adattamento che l'evoluzione delle realtà e dei problemi sociali imporranno.

#### 4.4 I bisogni inevasi

Il quadro delineato dagli operatori relativamente ai bisogni inevasi, ovvero al mancato rilievo degli stessi o alle risposte inadeguate alle esigenze dei giovani che vivono sul territorio provinciale, risulta abbastanza positivo. Emergono inevitabilmente differenze su base territoriale date anche le specificità orografiche e culturali ineliminabili, atteggiamenti più o meno ottimisti e punti di vista diversamente critici. Molti sostengono che si potrebbe fare di più e di meglio in tanti ambiti, fanno presente carenze nella sollecitudine e nella completezza degli interventi; rilevano inoltre la difficoltà di capire e rispondere adeguatamente a delle domande di una categoria come quella dei giovani, così variegata al suo interno e spesso incapace di esprimere i propri bisogni, ma soprattutto in continua e rapida trasformazione. Nel complesso tuttavia non emerge una realtà particolarmente problematica.

Alcuni sostengono che si fa molto e addirittura troppo per i giovani anche se poi dichiarano il permanere di problemi di fondo nell'intervento dei servizi, di tipo etico o politico, per i quali non si individuano le risposte, né sarebbe d'altronde facile farlo; non mancano voci critiche che ipotizzano l'incapacità dei servizi di far emergere i problemi sommersi o di trovare una soluzione a situazioni di disagio che se si conoscono ma per le quali non si è ancora trovato il modo di intervenire.

Molti concordano sul ritenere la famiglia un'istituzione in crisi e sulla necessità di concentrarsi, anche a fini preventivi, sul sostegno del ruolo parentale. Le proposte avanzate per rispondere al bisogno di aiuto dei genitori riguardano *interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione* sulle problematiche giovanili, sulle modalità educative, relazionali e comunicative con cui gestire il rapporto genitori-figli; più concretamente si valuta l'utilità di disporre di personale adibito al sostegno educativo familiare, in particolare si parla di assistenza familiare domiciliare da utilizzare ove sia necessario, come ad esempio nelle situazioni di isolamento e lontananza della famiglia dai Servizi.

Le difficoltà della scuola vengono da più parti sottolineate e come risposta alle carenze di tale istituzione vengono proposte per insegnanti e studenti attività di prevenzione e di assistenza psicologica; per i ragazzi con difficoltà scolastiche assistenza scolastica pomeridiana, ma anche l'intervento di figure di mediazione scolastica per affrontare e cercare di risolvere i problemi tra la scuola e la famiglia ma anche tra la famiglia e i minori. Le scuole professionali dimostrano di avere, oltre alla necessità di contenere l'aumento di giovani con problemi comportamentali, il bisogno di fare orientamento professionale ma soprattutto di fornire assistenza per l'inserimento nel mondo del lavoro. Le difficoltà più significative, per le quali si rileva carenza di personale, riguardano il coinvolgimento delle aziende in un rapporto di scambio per l'inserimento di giovani con problemi comportamentali e con patologie psichiatriche.

Per quanto riguarda i bisogni inevasi inerenti le strutture prevale la convinzione che manchino ambienti in cui i giovani possano stare insieme liberamente, dove possano organizzarsi da soli. Non per questo si sottovaluta l'importanza di centri giovanili e punti d'incontro, di cui si rimarca la mancanza in alcune realtà, dove i giovani possano trovare opportunità d'incontro e delle persone di riferimento, ma non invasive o troppo direttive, al di fuori della famiglia. Al contempo si sottolinea l'importanza di organizzare centri diurni o più precisamente strutture "miste", non ghettizzanti, dove possano convergere giovani "normali" e quelli con bisogno di assistenza, che invece si sostiene non esistano anche per le difficoltà gestionali che comporterebbero. Per evitare la tendenza a "patologizzare" ogni intervento, si richiama la mancanza di comunità residenziali leggere, con spazi per sviluppare la creatività degli utenti. Pur tuttavia si evidenzia l'impossibilità di rispondere alle esigenze di chi soffre di forti disagi per mancanza di strutture adeguate nel territorio provinciale, in particolare per la cura di minori con patologie psichiche.

Si avverte la mancanza di educatori e di psicologici, figure ritenute sempre più necessarie: i primi soprattutto per interventi domiciliari mentre i secondi sono richiesti in tutte le strutture che si occupano di minori, dalla scuola ai centri giovanili. In alcune realtà viene denunciata inoltre la carenza di psichiatri e neuropsichiatri infantili. A proposito di bisogni inevasi, collegabili a caratteristiche ed inefficienze dei servizi, si rileva la scarsa flessibilità da parte loro di rispondere ai bisogni dell'utenza quando si tratta di soggetti non definibili come "casi sociali", ad esempio coloro che appartengono ai ceti medi.

Tra le categorie specifiche i cui bisogni risultano, almeno in parte, non soddisfatti sono: le madri sole e in generale i minori che provengono da famiglie monoparentali ma anche i figli adottivi e soprattutto i loro familiari che hanno difficoltà ad affrontare la fase della loro adolescenza. Per i ragazzi e le ragazze che invece vivono al di fuori della famiglia risulta difficile rispondere al bisogno di affetto familiare che caratterizza del resto anche i minori immigrati: strutture più piccole di "tipo familiare" e "famiglie affidatarie professioniste" potrebbero soddisfare maggiormente tali esigenze. Infine si identificano i minori con patologie psichiatriche ma anche i tossicodipendenti come soggetti a cui spesso non si è in grado di dare una risposta adeguata, o addirittura non si riesce ad entrare in contatto con loro.

#### **4.5 La percezione della diffusione del disagio e gli interventi di prevenzione nei comuni, nella scuola e nelle associazioni giovanili**

Nel complesso si può affermare che il campione di amministratori comunali, insegnanti e responsabili o operatori di associazioni che hanno partecipato all'indagine rilevano la presenza di disagio tra i giovani con cui sono lavorano. Poco meno di un terzo dei rispondenti ritiene che tale fenomeno sia ampio e significativo, quasi la metà tende a

valutarlo come più limitato ma ben presente mentre da un quarto viene valutato come poco o per nulla diffuso.

Gli insegnanti risultano percepire in misura più accentuata il disagio giovanile rispetto soprattutto a coloro che lavorano nelle amministrazioni comunali ma anche riguardo ai responsabili delle associazioni giovanili; tra questi ultimi troviamo una presenza consistente di coloro che minimizzano il problema (circa un terzo) e in misura di poco superiore è la quota di chi tende ad enfatizzarlo.

I problemi legati al disagio che vengono maggiormente riconosciuti sono quelli **scolastici**, quelli **tipici dell'età evolutiva**, avvertiti maggiormente – ma anche prevedibilmente – dal mondo della scuola; l'**uso e abuso di sostanze psicotrope** risultano invece più percepito dalle amministrazioni comunali; le problematiche **familiari** sono messe in maggiore rilievo dagli insegnanti mentre quelle **comportamentali** e **relazionali** sono evidenziate come particolarmente diffuse sia dalle scuole che dalle associazioni giovanili. Nell'ambito scolastico vengono infine colti maggiormente i problemi **psicologici** mentre quelli legati alla **sessualità** non vengono definiti come particolarmente significativi dagli intervistati.

Una gran parte di coloro che lavorano nei servizi e nelle strutture non assistenziali hanno dunque consapevolezza della rilevanza del disagio minorile; emerge inoltre un elevato attivismo o quanto meno la convinzione da parte loro che si faccia già abbastanza per affrontarlo, soprattutto per quanto riguarda i problemi scolastici e comportamentali, quelli tipici dell'età evolutiva ma anche rispetto alle dipendenze da alcool, fumo e droghe.

Le scuole appaiono le più attive nell'intervenire rispetto al disagio giovanile (quasi i due terzi sostengono di essere molto impegnate in attività finalizzate a prevenirlo e contrastarlo rispetto a tutti i problemi ad esso legati); anche circa un terzo dei rappresentanti delle amministrazioni comunali e delle associazioni giovanili affermano tuttavia di impegnarsi in misura elevata nel campo dell'informazione e della prevenzione.

Quasi i tre quarti degli intervistati dichiarano che nella realtà in cui operano vengono svolte attività per limitare il disagio minorile; ciò avviene con una media di 2,9 per unità d'analisi nell'arco degli ultimi 12 mesi. Si conferma così un'attenzione rilevante da parte delle categorie considerate nei confronti del fenomeno studiato.

Vengono organizzate più comunemente:

- **Attività varie di prevenzione** (rivolte alla popolazione, ai genitori o ai giovani) riguardanti le *dipendenze da fumo, l'alcool e le droghe, il doping sportivo, il bullismo e problemi psicologici quali ansia, stress o alimentari quali anoressia e bulimia ecc.*)

- **Incontri, seminari e gruppi di lavoro per genitori**
- **Incontri con esperti per giovani** (*su educazione alla salute, all'affettività ecc.*)
- **Consulenze psicologiche**
- **Attività di prevenzione svolte in collaborazione con i servizi sociali**
- **Attività ricreative, sportive e culturali per i giovani**
- **Attività in collaborazione tra insegnanti e genitori; tra insegnanti e studenti** (interventi o metodologie didattiche specifiche)
- **Interventi per l'orientamento e l'inserimento lavorativo**

Un terzo degli intervistati dichiara che l'organizzazione o l'istituzione a cui fa riferimento si è rivolta all'area socio-pedagogica per affrontare insieme le problematiche minorili emerse o casi particolari che richiedevano interventi specifici. Tale collaborazione è in ugual misura agita da comuni e scuole: circa i due quinti di entrambi si sono attivati in tal senso mentre in misura molto più contenuta l'hanno fatto le associazioni giovanili. Più dei tre quarti di coloro che si sono rivolti all'area socio-pedagogica risultano **soddisfatti della collaborazione** anche se emergono delle differenze: le scuole appaiono più critiche rispetto ai comuni e alle associazioni giovanili.

Quasi la metà dei rappresentanti delle categorie comprese nel campione dichiarano di aver collaborato per i problemi connessi al disagio giovanile con la Azienda Sanitaria Locale (e le scuole sono quelle ad avere avuto più frequenti contatti con essa); i due quinti hanno svolto interventi in comune con istituti scolastici o con altri enti nell'ambito educativo e con le forze dell'ordine (in ugual misura scuole e comuni); la collaborazione è emersa come decisamente più contenuta per le associazioni giovanili. Il livello di **soddisfazione per la collaborazione** messa in atto risulta complessivamente **molto elevato**.

## 5. Ipotesi di intervento

La sintesi e la discussione dei principali risultati delle diverse fasi dell'indagine, riportate nel primo paragrafo di questo capitolo finale, costituiscono il riferimento per alcune proposte che vogliamo sottoporre alla considerazione dei diversi dirigenti e policy maker del sistema dei servizi in provincia di Bolzano. Cercheremo di articolare le proposte sui diversi livelli di intervento, a cominciare da quello politico istituzione, rispetto al quale è opportuno precisare quali – a nostro avviso – sono le possibili opzioni di orientamento dell'azione.

## 5.1 Il livello politico-istituzionale

Come in più punti di questo rapporto è emerso chiaramente, la situazione del sistema di servizi, che operano a favore dei minori, è abbastanza composita ed eterogenea. Sia le ASP che altri servizi, che abbiamo preso in considerazione, hanno alle loro spalle una tradizione spesso lunga di lavoro assistenziale, di pratica professionale, che i successivi interventi di riorganizzazione istituzionale non hanno certo annullato. Si tratta spesso di servizi dall'identità ben definita, anche se non mancano talvolta incongruenze o tensioni interne; gli stili di lavoro sono spesso consolidati (nel bene e nel male) e gli assetti organizzativi discretamente stabili. Un tratto marcato dell'identità dei servizi, della loro cultura organizzativa è sicuramente quello che deriva dal loro forte radicamento territoriale, dal loro "localismo" (nel senso buono che questo termine può avere), anche quando le appartenenze istituzionali sono di livello superiore, provinciale o addirittura statale.

Ogni proposta dovrà confrontarsi con questa realtà, ogni intervento dovrà inserirsi in questo quadro, puntando al massimo di continuità e riducendo al minimo disconferme, delegittimazioni e conflittualità. Si tratta di considerazioni ovvie, ma che ci sembrano meritare un'ulteriore riflessione. All'interno della definizione delle competenze istituzionali dei diversi livelli dell'amministrazione pubblica locale (in particolare dei Comuni e delle Comunità Comprensoriali) e delle numerose agenzie del privato sociale, la Provincia può puntare ad un coordinamento delle realtà ed iniziative locali.

A questo proposito ci sembra opportuno riprendere una utile distinzione fra i diversi ambiti del coordinamento, in particolare fra quelli delle risorse, delle procedure e dei risultati. Riteniamo che l'obiettivo dell'azione di coordinamento esercitata dalla Provincia debba essere prioritariamente rivolta ad un coordinamento rispetto ai risultati dell'azione dei vari servizi e delle diverse agenzie che operano a favore del benessere dei minori (e delle loro famiglie). Ci sembra cioè che lo sforzo debba essere in primo luogo teso a garantire livelli adeguati (e tendenzialmente omogenei) di efficacia ed equità nel trattamento dei casi, nella risposta alla domanda di assistenza. Vista l'ampia eterogeneità delle risorse e dei metodi impiegati dai vari servizi, ci sembra secondario, se non inopportuno, un intervento orientato ad un coordinamento a questi due livelli; per le risorse si pone semmai il problema di garantirne l'adeguatezza (in termini qualitativi e quantitativi), mentre per le procedure, per il modo cioè di utilizzare le risorse, l'obiettivo – come diremo più avanti – deve essere quello della loro valutazione, nel rispetto però delle scelte operative, la responsabilità della quali spetta alle singole unità organizzative. In questa prospettiva non si tratta quindi di puntare ad una omogeneizzazione di risorse tecniche e professionali e di pratiche di lavoro, di cui oggi non sembrano esistere le precondizioni; in particolare manca ancora una condivisione dell'approccio alla loro valutazione, un consenso sufficientemente diffuso sui criteri per misurarne la qualità.

Questo non vuol dire che non si possano definire alcuni standard per le risorse o sostenere la diffusione di alcuni metodi di lavoro; anzi, crediamo che alla Provincia spetti promuovere la sperimentazione di modelli di intervento, in questo senso anticipando le domande di assistenza e sostenendo l'innovazione delle pratiche di lavoro. Allo stesso modo la Provincia deve farsi carico della valutazione delle risorse utilizzate e dei risultati ottenuti, garantendone la qualità. Tutto questo però non in un'ottica "burocratica" di omogeneizzazione, in una prospettiva "autoritaria" di omologazione. Il cambiamento, anche quando fondato sul progresso delle conoscenze "scientifiche", giustificato dall'evidenza empirica, passa necessariamente attraverso la costruzione del consenso, viene cioè legittimato dalla negoziazione con i vari attori interessati dall'innovazione.

Poiché gli attori coinvolti nel cambiamento, che ne risentono comunque le conseguenze, sono molti e diversi sono i loro interessi (personali, professionali, istituzionali), bisogna mettere in conto resistenze al cambiamento, disinteresse se non aperta ostilità nei confronti delle proposte di innovazione. Non si tratta solo di incomprensioni, di scarsa informazione; in alcuni casi, è più che comprensibile ed anche legittimo che ci sia qualcuno che si oppone al cambiamento. Queste resistenze non si supereranno solo in virtù della *bontà intrinseca* delle proposte di cambiamento, della loro ragionevolezza o del successo che tali cambiamenti possono aver registrato altrove. Nelle organizzazioni il conflitto è fisiologico, tendenzialmente inevitabile, perché espressione della pluralità di punti di vista, di valori di riferimento e di interessi coinvolti nel lavoro assistenziale; in questo senso, il conflitto non va evitato o rimosso, ma esplicitato, affrontato e gestito attraverso gli strumenti della comunicazione e della negoziazione.

## 5.2 Le risorse a disposizione

Per quanto riguarda le ASP, il controllo e l'intervento che possono essere esercitati sulle risorse a disposizione è abbastanza diretto ed immediato. Come abbiamo più volte ripetuto, non sono emerse situazioni particolarmente critiche per quanto riguarda la dotazione di risorse; sono pochi cioè i casi in cui sembra necessario aumentare la quantità di risorse a disposizione. Talune richieste (come quelle di impiegare un numero maggiore di educatori per potenziare gli interventi domiciliare, piuttosto che di psicologi da impiegare in vari tipi di servizi) non crediamo debbano essere lette con riferimento a carenze di risorse, quanto piuttosto nella prospettiva di una ridefinizione dei compiti dei servizi, delle prestazioni da erogare, delle competenze da assegnare in relazione agli altri nodi del *network*.

Alcune difficoltà segnalate sembrano effettivamente di difficile superamento, se non a costo di ingenti investimenti: ci riferiamo in particolare ad alcuni problemi di distanza geografica delle sedi dei servizi dai luoghi di residenza degli utenti o al rischio di non riuscire a tenere adeguatamente sotto osservazione alcuni insediamenti abitativi parti-

colarmente isolati, distanti dai centri abitati. In realtà ci sembra che anche questo della distanza fisica, geografica sia un tipo di barriera che si può abbattere non tanto aggiungendo risorse, quanto intervenendo sui criteri del loro impiego, ridefinendo cioè i modelli organizzati dei servizi e potenziando eventualmente i legami all'interno del network.

Per quanto riguarda i servizi diversi dalle ASP, evidentemente bisogna distinguere fra quelli direttamente sotto la direzione dell'amministrazione provinciale e quelli dipendenti da altri enti pubblici o privati. Il problema delle risorse rientra in questi casi nella definizione dei rapporti all'interno del *network* che contiene e definisce le relazioni fra i diversi servizi. Per quanto riguarda i servizi del privato sociale, risulta chiara e – tutto sommato – comprensibile la richiesta di vedere garantita una maggiore stabilità, continuità, certezza dei finanziamenti da parte dell'amministrazione provinciale. In alcuni casi la domanda di rivedere e – se necessario – ridefinire i termini dei "contratti" proviene direttamente da chi fornisce prestazioni, che sembrano aver necessità di essere rinegoziate sia sul piano quantitativo che qualitativo

### 5.3 Lo stile di lavoro

Abbiamo già visto come le modalità di intervento siano molto diverse da caso a caso e da servizio a servizio. Una quota di questa variabilità va sicuramente vista come frutto di flessibilità e adattabilità degli interventi, come scelta di personalizzazione dei percorsi di assistenza. Un'altra quota va forse più propriamente imputata alla difficoltà di controllare le contingenze occasionali, di reperire ed attivare le risorse ritenute più idonee. In ogni caso, eventuali tentativi di definizione e messa in pratica di procedure standardizzate di intervento non ci sembrano opportuni e i margini di successo di una loro introduzione ci appaiono molto limitati.

Su un piano più generale, ci sembra invece da mantenere e potenziare un sostegno pieno ed esplicito da parte dell'amministrazione provinciale a metodi di intervento, come il case management o il lavoro di rete, che già si stanno sperimentando e che possono essere estesi in prospettiva ad altri nodi del *network*.

Altre sperimentazioni più delimitate sono in corso, soprattutto nelle modalità di regolazione dell'accesso ai servizi, di *assessment* dei bisogni e di gestione delle cartelle. Si tratta spesso di sperimentazioni non adeguatamente formalizzate, ma che possono comunque essere esaminate e confrontate fra loro per arrivare a definire alcune buone pratiche, da validare in base alla valutazione dei risultati raggiunti.

Crediamo che sia possibile individuare dei meccanismi di incentivazione delle sperimentazioni, di attribuzione di premi a fronte del conseguimento dei risultati attesi;

soprattutto ci sembra ipotizzabile configurare spazi e regole per una competizione sulla qualità delle prestazioni e del loro impatto. Tutto questo ovviamente rimanda al tema della valutazione della qualità, che affronteremo più avanti, ma anche al ruolo di coordinamento rispetto ai risultati, di costruzione negoziata del consenso e di sostegno all'innovazione, di cui abbiamo parlato in precedenza.

Tutto questo richiederebbe anche un notevole sforzo per rendere espliciti e comunicabili i criteri in base ai quali viene organizzato il lavoro all'interno delle ASP e degli altri servizi. Si tratta in ogni caso di un passaggio necessario, se si vuole ridurre non tanto le differenze di funzionamento dei vari servizi, quanto la mancanza di informazione, trasparenza e comprensione all'interno del sistema dei servizi. Questo vale in particolare per la delimitazione delle competenze e la regolazione dei rapporti di lavoro fra le varie figure professionali. Vanno moltiplicate le occasioni di conoscenza e confronto fra operatori (di diverso profilo professionale), dirigenti e amministratori dei vari servizi che collaborano all'interno della rete; questo non nell'illusione di risolvere i conflitti, di eliminare le cause di frizione, di tensione fra operatori e fra servizi, ma per portare su un piano di trasparenza, di conoscenza reciproca quelle che sono le ragioni delle difficoltà, per dare loro un senso e poterle quindi ridurre o quanto meno gestire in modo meno oneroso per gli operatori e per gli utenti stessi. La formazione comune, multi-professionale ed inter-organizzativa, può essere sicuramente di grande aiuto in questa direzione.

Resta un problema emerso più volte nelle varie fasi dell'indagine: quello dell'elevato turn over del personale. Negli studi organizzativi, si ritiene questo fenomeno un sintomo di una patologia delle organizzazioni, che può riguardare gli stili di lavoro, i modelli organizzativi. Non è facile diagnosticare il tipo di deficit organizzativo, la specifica inadeguatezza negli stili di lavoro che può incidere su questo fenomeno nel nostro caso. Si tratta indubbiamente di un aspetto da monitorare nel tempo per misurarne l'effettiva incidenza e da analizzare eventualmente in modo specifico in alcune situazioni emblematiche.

## 5.4 I modelli organizzativi

Da più parti è stata avanzata – nel corso della nostra indagine – la richiesta di ampliare l'offerta di servizi “leggeri” o a “bassa soglia”. Da un lato si chiede di proseguire nel processo di deistituzionalizzazione dell'assistenza, riducendo (di dimensioni e di numero) e riqualificando le strutture residenziali per minori. Di segno apparentemente diverso sono le richieste (meno frequenti) di strutture specialistiche, in particolare per i casi psichiatrici e in generale per le situazioni particolarmente gravi e gli interventi non programmabili. Gli argomenti portati a sostegno di quest'ultime richieste andrebbero però verificati con uno specifico monitoraggio, che consenta di capire se tutte le potenzialità

del *network* sono effettivamente sfruttate, quale sia la reale incidenza dei casi che richiederebbero il ricovero in strutture residenziali, quali margini ci siano eventualmente per una riqualificazione delle strutture esistenti e quale invece la necessità di aumentarne la dotazione. I dati in nostro possesso non sembrano confermare l'esistenza di specifiche e significative carenze su questo piano. Un ulteriore, specifico approfondimento epidemiologico ed organizzativo potrebbe chiarire più in dettaglio i termini della questione. In ogni caso, sarebbe necessario inquadrare una simile analisi nel ricco dibattito in corso sulla deistituzionalizzazione anche in questo campo, distinguendone il più possibile la dimensione ideologica e valoriale da quella tecnico professionale.

Da un altro lato, si giudica positivamente l'introduzione di alcuni modelli più o meno innovativi, come l'educativa di strada, i consultori adolescenziali, il sostegno pedagogico domiciliare, le famiglie affidatarie professionali, i centri diurni, che in comune hanno di essere flessibili, attenti ad evitare il rischio di *patologizzare* ogni intervento, impostati viceversa nell'ottica della *normalizzazione*, vicini alla realtà, all'esperienza di vita quotidiana dei minori. Alcune di queste esperienze (ad eccezione forse dei centri diurni) hanno però bisogno di essere rese maggiormente visibili e di esplicitare più chiaramente i presupposti tecnico-professionali del loro metodo di lavoro; su questa maggiore trasparenza e informazione si potranno stabilire legami più solidi e specifici con gli altri nodi del *network*, riducendo il rischio di creare aspettative improprie o di non essere adeguatamente valorizzati e utilizzati. Al di là della bontà del progetto e delle intenzioni che sostengono alcune innovazioni, per uscire dalla fase di sperimentazione è però necessario riuscire a dare prova della efficienza del modello organizzativo e della qualità dei risultati; a tal fine sarebbero necessarie in alcuni casi una maggiore chiarezza e una più adeguata strumentazione per la valutazione della qualità. Questo però rimanda ad un più generale carenza sul piano della valutazione che analizzeremo più avanti.

Una richiesta viene in alcuni casi avanzata per creare dei servizi o, meglio, per creare all'interno di servizi già esistenti (in particolare, dei centri diurni) le condizioni affinché l'offerta di questi servizi possa essere estesa anche a minori in condizioni non necessariamente *patologiche*. L'obiettivo dovrebbe essere quello di *tenere assieme* minori con bisogni assistenziali, casi sociali e minori senza problemi, superando così i limiti della "ghettizzazione" dei minori seguiti dai servizi ed i rischi di stigmatizzazione legati alla presa in carico. Queste strutture miste consentirebbero anche di evitare il rischio, segnalato da alcuni, di creare barriere all'accesso a forme leggere di sostegno sociale da parte di minori, non particolarmente gravi o di condizioni socio-economiche non sufficientemente disagiate da consentirne l'ingresso nel circuito assistenziale più tradizionale.

Da un altro lato ancora, come abbiamo già detto, viene spesso avanzata una critica abbastanza generale, più culturale forse che tecnico professionale, ad una sorta di

eccesso di assistenza indirizzata ai minori. Questo tipo di considerazioni riguardano non i casi gravi, problematici, formalmente in carico ai servizi, quanto quella fascia di giovani più o meno a rischio, cui vengono offerti spazi ed occasioni di aggregazione in un'ottica (in parte forse inconsapevolmente) di prevenzione. In questa prospettiva, sarebbero da contrastare un eccesso di istituzionalizzazione dei centri giovanili, a guidare dall'alto tutte le iniziative di informazione e formazione dei giovani, con la conseguenza di rischiare una scarsa partecipazione. Effettivamente sembrano esserci molti ambiti e spazi di sperimentazione di modalità diverse di informazione e promozione rivolte ai giovani, come quelle centrate sul modello della *peer education*.

Si chiede in alternativa di sostenere le capacità di auto-organizzazione dei giovani, mettendo a disposizione spazi e occasioni da gestire in modo indipendente, in cui avere maggiori opportunità di progettazione autonoma, evitando soprattutto di imporre legami troppo stretti di appartenenza ai giovani, interessati magari solo ad approfittare di un'occasione di aggregazione, di uno spazio "liberato" (ma "attrezzato"), in cui trascorrere informalmente il loro tempo libero, in cui organizzarsi da soli per stare assieme liberamente, esprimendo la propria creatività.

Non bisogna peraltro dimenticare che in talune realtà geografiche particolarmente isolate e periferiche si lamenta una sostanziale assenza di proposte, di spazi e occasione di aggregazione giovanile.

## 5.5 La cultura organizzativa

Nei discorsi degli operatori ricorrono i principi ed i concetti, come integrazione, lavoro di rete, qualità, centralità dell'utente e così via, che ritroviamo nei documenti di programmazione e nei testi legislativi, che li connotano sul piano politico ed organizzativo. Nelle rappresentazioni del lavoro, nell'espressione dei valori e dei criteri su cui basare l'attività dei servizi, nella *narrazione* della cultura organizzativa emerge una sostanziale congruenza con i principi e gli obiettivi delle politiche sociali locali. Spesso però si registrano scarti anche sostanziali fra questo modo di intendere, di rappresentare il proprio lavoro e il modo di analizzare e *raccontare* la propria situazione di lavoro. In molti casi sembra di essere di fronte ad una sorta di "presbiopia", per cui si condividono principi e criteri generali, ma non li si utilizza per analizzare il proprio, concreto lavoro quotidiano. Di fronte a questa incoerenza, distanza fra i principi generali e la loro traduzione concreta, fra *cultura* e *pratica* organizzativa, professionale, si può intervenire per fornire strumenti di lettura critica della propria realtà organizzativa e per sostenere le iniziative di riflessione sul propria pratica professionale. Gli strumenti anche in questo caso possono essere quelli della formazione, ma anche della ricerca valutativa e della ricerca-azione; si tratta semmai di trovare i modi per garantire anche a questo proposito la circolazione e la discussione quanto più allargata possibile dei risultati e

delle proposte, per moltiplicare le occasioni di conoscenza e confronto fra le diverse realtà.

## 5.6 La valutazione

Il tema della qualità, della sua valutazione sembra entrato a pieno titolo nella cultura organizzativa dei servizi anche in questo settore e, salvo poche eccezioni (peraltro illuminanti sugli ostacoli che rimangono da superare), ricorre nella retorica usata da operatori, dirigenti ed amministratori per parlare del proprio lavoro, delle sfide da affrontare, degli obiettivi da raggiungere. Anche qui però siamo forse di fronte ad un esempio di quella “presbiopia” di cui abbiamo parlato, di una scarsa coerenza fra principi e realizzazioni, fra intenzioni e comportamenti pratici.

Occorre dare sostegno e legittimazione alla valutazione della qualità dei servizi; è necessario fornire gli strumenti teorici e operativi che consentano agli operatori di porsi di fronte ai temi della valutazione in modo non ingenuo, spontaneistico e autoreferenziale. Non si tratta forse solo di investire maggiormente nella formazione su questi temi o nel sostenere finanziariamente esperienze di ricerca\azione, quanto di trovare meccanismi che premino le iniziative realizzate in questo ambito nel rispetto di una serie di criteri esplicitamente indicati dall'amministrazione provinciale. Non si può probabilmente imporre un approccio uniforme ed univoco alla valutazione della qualità; le realtà sono molto diverse e le finalità della valutazione possono essere anch'esse differenti. Possono però essere indicati alcuni criteri minimi sul piano della metodologia di valutazione, al rispetto dei quali subordinare l'assegnazione di incentivi, di premi. Anche in questo caso, si può stimolare una competizione di idee e di buone pratiche di valutazione, da coordinare e contenere però all'interno di un sistema di regole (metodologiche) chiare e condivise.

Un altro strumento da potenziare per ampliare la riflessione e le iniziative in tema di valutazione della qualità è quello delle “carte dei servizi”. Le esperienze a cui fare riferimento in questo campo non mancano, così come sostanzialmente dimostrata è la loro (potenziale) utilità per rendere concreta ed operativa la valutazione della qualità. Il tema della qualità si lega strettamente a quello dei sistemi informativi. Sono state denunciate alcune difficoltà nell'utilizzo dei dati raccolti e degli indicatori elaborati dal SIPSA (Sistema informativo provinciale socio-assistenziale). Si tratta per lo più del noto problema di rendere il sistema informativo coerente ed utilizzabile sia a livello di “esercizio” (cioè nella pratica quotidiana del lavoro sociale) e a livello di “gestione” (a sostegno delle decisioni di programmazione e della valutazione dell'attività svolta a livello complessivo, di sistema). Peraltro molte realtà non sono inserite nel SIPSA; per questo motivo o per far fronte ai limiti ed alle difficoltà legate al SIPSA, in molti servizi si sono predisposti sistemi informativi ad hoc, che però non sono stati disegnati in fun-

zione della comunicazione e circolazione dei dati o degli indicatori al di fuori delle realtà cui sono legati. Il risultato è quindi quello della frammentazione delle informazioni e dell'impossibilità di compararle. Risulta necessaria ed urgente quindi una verifica del funzionamento e dell'utilizzo concreto del sistema informativo da parte di chi dovrebbe alimentarlo con i dati e interrogarlo per ricavarne informazioni utili alla presa di decisioni.

## 5.7 Il network

Anche in questo caso, il punto di partenza di ogni ipotesi di intervento sulla rete di servizi e agenzie, che collaborano nell'intervento sui minori, deve essere il riconoscimento dell'elevato grado di eterogeneità, differenziazione dei legami fra i diversi nodi della rete. La qualità dei rapporti di partenariato fra i diversi servizi o agenzie varia da situazione a situazione ed anche quando dura da molto tempo sembra dipendere da fattori abbastanza contingenti, come la conoscenza diretta e personale di quanti lavorano allo stesso caso.

La scelta di fissare attraverso protocolli formali, sottoscritti dai vari partner, le ragioni della collaborazione e le regole dello scambio fra gli operatori ed i servizi, viene vista nella maggioranza dei casi come un valido strumento per ridurre le incertezze, per aumentare la stabilità e l'efficienza dei rapporti di cooperazione. Su questa strada si possono quindi incoraggiare quei servizi che non abbiano ancora definito in questo modo i loro rapporti con i partner più o meno istituzionali; in questa prospettiva, da valutare può essere l'opportunità di far circolare dei prototipi di protocollo.

All'interno di protocolli può forse trovare soluzione anche una questione decisamente complessa quale quella della garanzia della comunicazione delle informazioni sugli utenti e sui loro familiari, necessarie a sostenere gli interventi, nel rispetto della tutela della privacy. Da questa difformità di interpretazione delle norme, dal diverso peso assegnato ai contrastanti interessi in gioco nella collaborazione fra servizi diversi, nascono frequenti e gravi motivi di incomprensione e di tensione fra gli operatori. Sia che esistano o meno regole formali in proposito, anche in questo caso, la precondizione per la negoziazione di una soluzione soddisfacente per tutte le parti in causa sta nell'esplicitazione e nella comunicazione dei punti di vista, degli interessi e degli obiettivi dei diversi attori coinvolti nell'intervento. Il fatto che gli operatori ed i servizi in causa appartengano spesso a settori diversi dell'amministrazione provinciale richiede un intervento di mediazione ad un livello istituzionale che abbia l'autorità di fissare delle regole valide per tutti i soggetti potenzialmente interessati da questo tipo di problema.

Al di là della regolazione formale dei rapporti di collaborazione all'interno del network, dall'indagine sono emersi specifici e talvolta rilevanti problemi di collaborazione, in par-

ticolare per quanto riguarda il ruolo delle istituzioni scolastiche. Su questo piano pare che si possa ancora fare molto per migliorare la conoscenza reciproca e per chiarire meglio il senso della collaborazione con le ASP e gli altri servizi assistenziali. A questo proposito ha ancora senso proporre l'approfondimento del confronto culturale sulla natura dei problemi sociali di cui possono essere portatori i minori, sugli strumenti e le tecniche con cui affrontarli e prevenirli, sul modo per diagnosticarli precocemente. Alcune competenze (soprattutto per la "diagnosi precoce" delle situazioni patologiche o a rischio) possono essere trasmesse e condivise con il personale della scuola; una terminologia specifica può essere messa in comune; lo scarto fra immagini ed aspettative reciproche può essere ridotto.

Questo probabilmente non basterà a risolvere i motivi di tensione, le incomprensioni, le accuse reciproche; renderà però anche in questo caso espliciti e comunicabili i "termini dello scambio" fra operatori ed insegnanti, fra servizi e scuole e così via, fissando alcune regole generali su cui basare la collaborazione.

Infatti, non molto chiare (e immediatamente condivisibili) sono alcune richieste provenienti dal mondo della scuola, come quella di realizzare attività di prevenzione e di assistenza psicologica per insegnanti e studenti o quella di prevedere l'intervento di figure di mediazione (dei conflitti) scolastica per intervenire sui problemi che possono nascere fra scuola e famiglia, ma anche fra famiglia e minori. Andrebbe chiarito se si tratta di 'spostare' risorse là dove i problemi possono emergere ed essere tempestivamente individuati; se il fine cioè è di anticipare già in ambito scolastico *assessment* ed intervento con risorse proprie della scuola. Potrebbe invece essere un'ulteriore richiesta di integrazione fra scuola e ASP, in un'ottica di collaborazione da tempo avviata con successo in molte scuole. Sicuramente la richiesta di "assistenza scolastica pomeridiana per i ragazzi con difficoltà scolastiche" è un esempio di potenziale confusione di ruoli, da chiarire in base ad una più chiara individuazione delle finalità da raggiungere e delle competenze necessarie.

Forse meno gravi, ma di natura non troppo diversa, appaiono alcuni problemi di relazioni fra servizi pubblici e servizi del privato sociale. Anche qui si registra qualche asimmetria di troppo, qualche incomprensione evitabile; ovviamente qui contano, forse più che nel rapporto con il mondo della scuola, i sistemi di valori che orientano le scelte degli operatori e le finalità dei servizi. Alcune differenze di opinioni non sono superabili solo con una migliore comunicazione, ma altre probabilmente sì. Se non altro, si renderanno quanto meno chiare ed esplicite – se sopravvivono alla discussione ed al confronto comune – le ragioni del dissenso, dell'insoddisfazione, riducendo il peso dei pregiudizi, dei luoghi comuni e della vera e propria ignoranza della realtà, di cui in questo rapporto non mancano gli esempi tratti dalle interviste.

I luoghi, gli strumenti per rendere possibile questo percorso comune di conoscenza reciproca, di discussione e di confronto sono anche in questo caso quelli della forma-

zione comune, ma anche ricerche valutative o comparative ad hoc, condivise dai vari attori, possono essere occasioni concrete ed efficaci di conoscenza e scambio.

Se consideriamo anche la famiglia come uno dei nodi del network, come un potenziale partner negli interventi sui minori (quando non è – come tendenzialmente accade – destinataria essa stessa del lavoro assistenziale), da sostenere e potenziare sono gli interventi di sostegno educativo familiare, in particolare l'assistenza familiare domiciliare, soprattutto nelle situazioni di particolare isolamento e distanza delle residenze delle famiglie dai centri dove operano i servizi.

Al di là dei casi entrati nel circuito assistenziale, dobbiamo più in generale prevedere misure, interventi a sostegno del ruolo parentale; le proposte ipotizzate per rispondere al bisogno di aiuto dei genitori riguardano interventi di formazione, informazione e sensibilizzazione sulle problematiche giovanili, sulle modalità educative, relazionali e comunicative più idonee a gestire il rapporto genitori – figli.

L'evoluzione della struttura della famiglia, la ridefinizione dei ruoli al suo interno, il progressivo aumento di forme nuove di modelli familiari hanno fatto emergere problemi relativamente recenti, che richiedono risposte specifiche. L'allineamento fra i problemi di questo tipo e la risposta dei servizi non è forse ottimale; la condizione delle famiglie monoparentali o il caso molto specifico delle difficoltà che incontrano le donne separate che non vedono rispettato il loro diritto ad ottenere un sostegno economico dall'ex coniuge, rappresentano esempi delle sfide che le trasformazioni sociali lanciano ai modelli di prestazione, di intervento in questo settore.

Altri fenomeni, relativamente nuovi per la provincia di Bolzano, come l'afflusso di minori stranieri non accompagnati, richiedono soluzioni tempestive e innovative, che tengano conto delle peculiarità dei problemi da affrontare e che riescano ad integrarsi nel network di servizi esistente. In questo concreto caso, la proposta che è emersa è di potenziare servizi a bassa soglia, puntando ad una integrazione stretta, ma mirata con le ASP e ad un raccordo formale con le forze dell'ordine.

Occorre infine ricordare che i servizi e il loro *network* si inseriscono in un ambiente sociale, a cui destinano il loro intervento e da cui devono ricevere consenso e legittimazione. Abbiamo visto come sia diffusa la percezione da parte degli operatori dei servizi di un giudizio, di un'immagine non sempre positiva del loro ruolo, dei loro risultati. In taluni casi, in specifiche situazioni anche in provincia di Bolzano si registra un livello abbastanza elevato di allarme sociale attorno ai problemi e alle categorie di minori (e di famiglie) su cui intervengono i servizi. Anche in questo caso, questi problemi sono in larga misura 'fisiologici', di difficile soluzione; questo però non toglie che si possano pianificare, in modo non estemporaneo e spontaneistico, delle campagne di promozione dell'immagine dei servizi, nella scia del dibattito e delle esperienze ormai consolidate di comunicazione e di *marketing* sociale.

