

I PROGETTI NEL 2008

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97 NELLE CITTÀ RISERVATARIE

a cura di Donata Bianchi e Lorenzo Campioni



QUESTIONI e DOCUMENTI

QUADERNI DEL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Ministero del lavoro
e delle politiche
sociali



centro
nazionale
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA 285



Istituto
degli Innocenti
di Firenze

QUESTIONI e DOCUMENTI

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza



I PROGETTI NEL 2008 Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie

a cura di Donata Bianchi e Lorenzo Campioni

Firenze
Istituto degli Innocenti

Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Direzione generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale

Francesco Paolo Occhiogrosso (presidente), Valerio Belotti (coordinatore scientifico),
Roberto G. Marino, Salvatore Me, Maria Teresa Tagliaventi, Raffaele Tangorra, Roberto Tasciotti

Questioni e Documenti 49

I PROGETTI NEL 2008 LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97 NELLE CITTÀ RISERVATARIE

a cura di *Donata Bianchi e Lorenzo Campioni*

Redazione

Coordinamento editoriale
Aldo Fortunati

Coordinamento ricerche e testi
Donata Bianchi

Contributi e revisione testi
Ilaria Barachini, Lorenzo Campioni, Marianna Giordano, Carla Guadalaxara, Liliana Leone, Enrico Moretti, Riccardo Poli, Valentina Rossi, Antonella Schena, Raffaele Tangorra, Clara Tommasini

Collaborazioni
Maria Bortolotto, Irene Candeago, Federico Consumi, Lucia Fagnini, Valentina Ferrucci, Anna Maria Maccelli, Rita Massacesi, Cristina Mattiuzzo, Maria Cristina Mencato, Alessandro Raspanti, Stefano Ratta, Marco Zelano

Si ringraziano dirigenti e funzionari della Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR), che hanno supportato il lavoro fornendo informazioni e riferimenti utili alla stesura della relazione.

Si ringraziano altresì i/le rappresentanti delle amministrazioni comunali, i/le referenti delle Città riservatarie e le decine di operatrici e di operatori delle Città e dei progetti che hanno collaborato fattivamente alla raccolta di informazioni, dati e documenti.

Progetto grafico
Cristina Caccavale

Realizzazione editoriale
Anna Buia, Alessandro Calonego, Barbara Giovannini, Caterina Leoni, Paola Senesi

In copertina
Un fotogramma dal film *Bambini sotto il Celio azzurro* di Edoardo Winspeare (Archivio CAMeRA)



Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344 - cnda@minori.it - www.minori.it

Publicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)
La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web www.minori.it.
La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.

SOMMARIO

v **PREMESSA**
Raffaele Tangorra

vii **INTRODUZIONE**

I progetti nel 2008

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/1997

- 3 - Indagine valutativa sul fondo legge 285: stato di attuazione e processi di programmazione nelle 15 Città riservatarie
- 79 - Gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza realizzati dalle Città riservatarie attraverso i finanziamenti della legge 285/1997. Anno 2008

LE BUONE PRATICHE

- 125 - Premessa
- 133 - I servizi educativi per la prima infanzia
- 167 - Il diritto alla partecipazione di bambine, bambini e ragazzi
- 211 - Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale
- 241 - La prevenzione dell'allontanamento di bambine, bambini e adolescenti dalla famiglia

ALCUNE ESPERIENZE DI RICOGNIZIONE

- 301 - Gli indicatori dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Città riservatarie
- 315 - Attività di reference per la legge 285: una ricognizione

APPENDICE

- 334 - 1. Le fonti e gli uffici coinvolti per Città riservataria
- 337 - 2. Indicatori disponibili per Città riservataria

PREMESSA

v

Raffaele Tangorra

*Direttore generale
D.G. per l'inclusione
e i diritti sociali
e la responsabilità sociale
delle imprese (CSR),
Ministero del lavoro
e delle politiche sociali*

La L. 285/1997: tra innovazione e integrazione

Il lavoro di monitoraggio presentato in questo volume si concentra sulle 15 Città “riservatarie”, le città cioè destinatarie di una riserva del 30% del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'art. 1, c. 2, della legge 285/1997. In realtà, come già ampiamente illustrato nelle precedenti pubblicazioni, la riconoscibilità della quota del fondo alle Città riservatarie – prima nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali (all'interno del quale il fondo Infanzia è confluito sin dal 2001), poi come stanziamento autonomo nel bilancio dello Stato (come previsto dalla legge finanziaria per il 2008) – ha permesso una chiara identificazione degli interventi finanziati ai sensi della 285, laddove ciò è diventato sempre più difficile a livello regionale, in assenza di uno specifico vincolo di destinazione per le risorse trasferite. La scelta di concentrarsi sulle 15 Città, pertanto, da un lato rappresenta la difficoltà di dare un'adeguata lettura della progettualità per l'infanzia e l'adolescenza che si esprime a livello regionale in considerazione delle modificazioni costituzionali e di gestione del fondo intervenute dal 2001, dall'altro intende valorizzare la complessità di esperienze “urbane” che si propongono come laboratori significativi per riflettere su potenzialità, limiti, innovazioni e criticità degli interventi sociali ed educativi in questo settore.

La riflessione e il confronto sul lavoro che si esprime nelle 15 Città riservatarie ha trovato un importante spazio di espressione e di sviluppo all'interno del Tavolo di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e i referenti delle 15 Città. Il Tavolo è stato istituito con l'obiettivo di confrontarsi sull'ipotesi di rilancio della legge 285 considerando sia gli aspetti finanziari sia quelli relativi in particolare alle politiche per l'infanzia attraverso il rafforzamento e/o la revisione dello strumento della progettazione 285. Appare infatti ormai sempre più nitidamente, e ne emerge la conferma anche dal lavoro di analisi sviluppato qui sui modelli di programmazione realizzati nelle diverse Città, che laddove si conserva un'autonomia di programmazione e di gestione di interventi e servizi, finanziati in parte ancora con i fondi della legge 285, è indispensabile attivare coordinamenti, confronti, scambi tra le realtà locali che si interessano di infanzia e adolescenza ed essere vigili sulla capacità di lavorare insieme in modo integrato tra pubblico e pubblico e tra pubblico e privato.

In tale quadro è stato definito un piano di lavoro che successivamente ha delineato il processo di elaborazione della Relazione sullo stato di attuazione della legge 285, dando vita anche all'organizzazione di seminari interni al Tavolo di coordinamento. Il ciclo di seminari, sviluppatosi tra giugno 2009 e aprile 2010, è stato dedicato alla presentazione e alla discussione dei risultati preliminari della ricogni-

zione (i cui risultati sono descritti nel volume) dedicata a individuare esperienze esemplificative di “buone pratiche” in quattro aree di progettualità scelte dal Tavolo: sviluppo di servizi educativi per la prima infanzia, contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, prevenzione dell’allontanamento di bambini e adolescenti dalla famiglia di origine e promozione della partecipazione nei contesti di vita quotidiana. La possibilità di beneficiare di una riflessione congiunta con gli amministratori ha apportato un valore aggiunto fondamentale all’analisi condotta dagli esperti impegnati nell’esame dei progetti, poiché ha consentito di rileggere nella prospettiva della programmazione locale i contenuti delle esperienze selezionate, di specificare meglio elementi di criticità e di validare punti di forza e potenzialità riscontrati grazie allo studio dei documenti progettuali e alle interviste con gli operatori-gestori. Del percorso compiuto si darà conto in modo esaustivo nella prossima edizione della relazione, che darà maggiore spazio al resoconto delle attività svolte in attuazione del mandato dei compiti di informazione, promozione e formazione previsti dalla legge.

La Relazione sullo stato di attuazione della legge 285 nelle 15 Città “riservatarie” presentata in questo volume è il frutto di un lavoro “corale”: la sua elaborazione non sarebbe stata possibile senza la partecipazione attiva, responsabile e generosa di tanti amministratori e funzionari delle Città riservatarie, operatrici e operatori dei servizi e responsabili delle organizzazioni del terzo settore. A loro, per l’esperienza e la competenza messe al servizio del monitoraggio effettuato, va il ringraziamento sincero da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza.

INTRODUZIONE

VII

La scelta di concentrare il monitoraggio sullo stato di attuazione della legge sulle 15 Città riservatarie, come accennato in Premessa, costituisce la presa d'atto di una modificazione del quadro nazionale di competenze e della struttura di gestione e attribuzione dei fondi per le politiche sociali, che permette una maggiore attenzione sulla complessa realtà delle Città ancora oggi destinate a ricevere i finanziamenti del fondo riservato della legge.

La relazione descrive i risultati di un monitoraggio che integra quelli effettuati in passato, finalizzati a dare conto della destinazione dei fondi attraverso l'esame della programmazione e della progettualità promosse a livello locale, con indagini *ad hoc* e il percorso di approfondimento sulle cosiddette "buone pratiche 285", un lavoro che trae origine direttamente dal dettato della legge (art. 8, comma 2, lettere b e c), che prevede compiti di documentazione e analisi a supporto dell'attuazione della stessa attraverso la creazione di una banca dati dei progetti che faciliti la diffusione delle conoscenze e lo scambio.

Al volume è allegato un cd rom contenente – oltre alle pubblicazioni del Centro nazionale –, le schede di rivelazione utilizzate dal Centro stesso per il monitoraggio dei progetti e una loro approfondita presentazione.

I contenuti del volume si articolano su cinque filoni di analisi:

1. un'indagine valutativa sul fondo legge 285/1997 volta a esaminare lo stato di attuazione della legge a livello locale nel triennio 2006-2008 e i processi di programmazione nelle 15 Città riservatarie. In particolare, in questa parte si illustrano i risultati di una ricerca, che nasce su impulso del Tavolo di coordinamento, finalizzata a:
 - a) identificare i modelli di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza adottati dalle Città riservatarie, le funzioni assolve dal fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ex lege 285/1997 (da ora in avanti anche fondo 285), il grado di complementarietà tra diverse fonti finanziarie, le modalità e il livello di integrazione con altre linee programmatiche e la trasformazione nel tempo dei processi di programmazione e gestione;
 - b) analizzare la spesa sociale riservata alle politiche per i minori nelle diverse Città e l'incidenza del fondo 285;
 - c) individuare le prospettive e le principali criticità e comprendere il ruolo del fondo 285 nell'ambito delle più complessive politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

2. Un'analisi dei progetti finanziati dalle Città riservatarie e archiviati nella nuova banca dati 285. Si tratta di una ricognizione che segue un nuovo approccio rispetto al passato perché alle Città non è stato chiesto di redigere una relazione generale sullo stato di attuazione della legge secondo un indice prestabilito, bensì di fornire documentazione sugli atti di programmazione e di compilare la nuova scheda progetti che implementa la banca dati (da ottobre 2009 consultabile anche online all'interno del portale Infanzia e adolescenza, www.minori.it). L'analisi pertanto valorizza i contenuti della banca dati, da cui è possibile trarre informazioni per tratteggiare caratteristiche comuni o specificità delle esperienze realizzate nelle varie Città attraverso il fondo 285, tenendo conto di molteplici dimensioni di progettazione, quali caratteristiche del contesto, obiettivi e attività, organizzazione e risorse economiche.
3. Una ricognizione su esperienze progettuali significative ("buone pratiche 285") attivate dalle Città riservatarie in quattro aree: servizi educativi per la prima infanzia; promozione dei diritti e partecipazione; contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; prevenzione dell'allontanamento dei bambini dalla famiglia. Oggetto dell'analisi sono stati progetti finanziati o attivi nel corso dell'anno 2008 (e che quindi potevano essere al momento della ricerca in fase avanzata, conclusiva o di riprogettazione) che le Città riservatarie hanno segnalato come particolarmente significativi e identificabili come "buone pratiche" nella progettazione sull'infanzia e l'adolescenza in ogni specifica area di intervento.
4. Un'esplorazione delle risorse statistiche disponibili per dare conto della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Città riservatarie. L'esame è partito da alcuni quesiti di sfondo. Come stanno i bambini e gli adolescenti nelle Città riservatarie? La loro qualità di vita è migliorata o peggiorata negli anni? In quali ambiti si riscontrano i maggiori rischi e le maggiori difficoltà? Ci sono differenze significative da Città a Città? In parallelo a un lavoro più articolato condotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulla costruzione di indicatori di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza a livello nazionale e regionale, è stata avviata questa prima ricognizione a livello locale per verificare se e in quale misura nelle disponibilità delle 15 Città riservatarie ci fossero elementi quantitativi utili per ragionare attorno alle questioni sopra citate, sfruttando l'opportunità di partire da

una rete di Città che nel corso degli ultimi 12 anni hanno beneficiato in modo continuativo di risorse finalizzate per lo sviluppo di servizi a favore di bambini e adolescenti.

5. Nel solco di una forte spinta a effettuare bilanci sui processi avviati dalla legge 285, si è ritenuto utile focalizzare l'attenzione anche su alcune funzioni di supporto che la legge stessa e atti successivi hanno identificato come compiti cruciali ai fini dell'attuazione della norma e dei suoi principi. In particolare, accanto alla realizzazione di una banca dati di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge e alla redazione di un rapporto annuale sullo stato di applicazione, si individuavano come strategiche anche azioni di informazione, formazione e documentazione al fine di favorire un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza e migliorare la qualità degli interventi di loro competenza. Si è passato quindi in rassegna l'insieme delle attività collegate a tali compiti istituzionali, che sono state svolte dal 1997 al 2009 nell'ambito delle funzioni del Centro nazionale di documentazione. L'esame è stato condotto attraverso un'analisi quantitativa e qualitativa dei prodotti informativi e dei servizi realizzati. Scopo del lavoro è stato verificare l'impatto di tale attività sulle Città riservatarie, che oggi sono divenute gli interlocutori istituzionali privilegiati, nonché individuare nuove piste di sviluppo per il miglioramento dell'attività.

Come accennato le attività di raccolta, elaborazione e analisi delle informazioni, nonché la redazione della relazione sono state un vero e proprio laboratorio aperto perché si sono intrecciate in modo molto marcato sia con l'implementazione della nuova banca dati 285, che raccoglie le informazioni sui progetti finanziati nelle 15 Città attraverso una scheda progetto rinnovata che permette una conoscenza più articolata delle esperienze, sia con l'attività seminariale del Tavolo di coordinamento tra le Città e il Ministero, nel cui ambito sono stati organizzati seminari che hanno portato a discutere, condividere e finalizzare gran parte del lavoro sulle "buone pratiche" nei quattro settori progettuali prescelti.

Anche la Conferenza nazionale di Napoli ha costituito una tappa significativa del processo di lavoro poiché gli esiti del monitoraggio sono stati illustrati e commentati all'interno di una delle sessioni tematiche dedicata all'analisi delle politiche territoriali per l'infanzia sviluppatasi attraverso la legge. In tale sede, gli interventi di amministratori regionali, locali, esponenti del terzo settore ed esperti hanno permesso sia di esaminare le positività e le criticità nell'applicazione

della norma e del fondo a essa connesso, sia di provare a identificare nuove strategie atte a garantire sostenibilità e innovazione anche per il futuro.

Nessuna legge che riguarda espressamente l'infanzia e l'adolescenza è stata accompagnata e monitorata nella sua attuazione come la 285/1997, e proprio questi processi di accompagnamento e monitoraggio ne hanno in gran parte determinato la "fortuna", nonostante i cambiamenti intervenuti negli ultimi 12 anni nel welfare italiano e regionale.

Una legge che è arrivata dopo anni di incuria verso le nuove generazioni; se con la legge 176/1991 vi è stata la ratifica da parte dello Stato italiano della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York, solo con la 285/1997 si è attivato da parte del Governo centrale un interesse specifico per la promozione e l'attuazione dei diritti dei cittadini più piccoli.

Il lavoro "di scavo" presentato in questa relazione conferma quanto già affermato sopra, ovverosia che poche leggi hanno saputo interpretare così bene i bisogni in evoluzione della realtà sociale infantile e adolescenziale, assumerne le problematiche e rilanciarle a un livello più avanzato. La novità è evidente ancora oggi nello stesso linguaggio utilizzato che ricorre nei documenti raccolti, nelle interviste svolte, nel corso degli incontri seminari del Tavolo di coordinamento; nella legge infatti si incontrano termini che sono entrati a fare parte del lessico corrente e che oggi sono patrimonio condiviso: promozione dei diritti dell'infanzia e adolescenza, qualità della vita, benessere, sviluppo e realizzazione individuale, prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale, partecipazione dei minori alla vita della comunità, interventi domiciliari e diurni, mediazione familiare, programmazione regionale e locale, piani territoriali, partecipazione del terzo settore nelle programmazioni, integrazione tra gli enti, sostegno alla relazione genitore-figli, misure alternative al ricovero, contrasto alla povertà, innovazione e sperimentazione di servizi, realizzazione di servizi per il tempo libero, monitoraggio.

L'indagine valutativa testimonia ancora una volta che la legge ha messo in campo non solo finanziamenti statali e promosso una progettazione diffusa su tutto il territorio nazionale, ma ha inciso sulla visione più complessiva della realtà infantile e adolescenziale e sulle scelte politiche regionali e locali. È stata la palestra per enti locali e privato sociale per conoscersi e avviare quel confronto che oggi sembra quasi naturale, condividere idee e proposte, valorizzare e qualificare l'esistente e le opportunità offerte dal volontariato, tentare di mobilitare tutte le risorse della comunità e cominciare un percorso insieme, pur nella distinzione di ruoli e funzioni.

La particolarità delle situazioni rappresentate dalle Città riservatarie è apparsa del tutto evidente in relazione a quanto avvenuto a livello regionale, a seguito della scelta del legislatore di fare confluire le risorse di varie leggi settoriali, tra cui la 285/1997, in un unico fondo nazionale per le politiche sociali (legge 23 dicembre 2000, n. 388, finanziaria 2001). Ciò non ha avuto un impatto diretto sulle 15 Città riservatarie, ma ha modificato il loro sistema regionale di relazione a seconda degli esiti diversi che tale scelta ha avuto nelle politiche regionali. Possiamo costatare il consolidarsi di tre modelli regionali diversi: uno inclusivo, che vede le politiche 285/1997 entrare pienamente nella programmazione della 328/2000 senza reti protettive; uno intermedio, che conserva forme di identità degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, pur confluendo nel più ampio contesto della 328/2000; uno parallelo, in cui la 285/1997 conserva una autonomia rispetto alla 328/2000: un fenomeno questo riferibile solo ad alcune Città riservatarie. I vari progetti, ora, si iscrivono in questi modelli. In alcune realtà regionali, in cui non vi è stato accompagnamento nel passaggio da un sistema che prevedeva risorse finalizzate a un sistema di fondi non specifici, si è rischiato di perdere esperienze e saperi professionali importanti e i fondi spesso sono stati dirottati, in parte, su altre aree del sociale. Il venire meno di una governance regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza rischia di vanificare la spinta propulsiva e innovativa della legge 285/1997, di indebolire le esperienze delle Città che godono di risorse riservate e, *last but not least*, di non dare voce ai diritti dei cittadini più piccoli.

Sono da segnalare, come realtà regionali virtuose nelle quali le stesse Città riservatarie possono trarre vantaggio e continuare a innovarsi all'interno di un tessuto politico-istituzionale sensibile, quelle che, pur facendo confluire tutte le risorse statali e regionali in un unico fondo, hanno fatto obbligo ai rispettivi ambiti zionali di prevedere all'interno dei piani sociali o sociosanitari una sezione o area destinata a una programmazione comune e globale per le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza, concordando insieme agli enti locali che una percentuale, anche non piccola, venisse riservata a tale area.

Alcune Regioni, rientranti in questa casistica, convinte della necessità di sostenere politiche per le nuove generazioni, hanno potenziato i servizi e gli interventi che venivano prima finanziati con i soli fondi della 285/1997 e li hanno inseriti, a pieno titolo, nella programmazione zonale sociale, dirottando su di essi anche risorse superiori.

Altre Regioni, particolarmente attente, hanno scelto la strada coraggiosa di assumere leggi di settore che impegnano l'amministrazione regionale e quelle locali su obiettivi importanti, definendo con puntualità funzioni istituzionali, prefigurando integrazioni tra i vari livelli gestionali, anche con la costituzione di organismi *ad hoc*, e

dotando di capitoli propri di bilancio le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani.

Questo è il modo più efficace per dare attuazione all'articolo 4 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, in cui si fa riferimento alla necessità di «adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti», e questo a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica.

Dovunque si segnala una soluzione di continuità tra le esperienze delle Città riservatarie, che ricevono una quota parte all'interno del fondo sociale nazionale, e le altre realtà comunali che spesso vedono i fondi, che si speravano consolidati per l'infanzia e l'adolescenza, venire meno per essere trasferiti a emergenze in altri settori di intervento sociale.

L'attuazione della legge 285/1997, avendo perso un quadro di riferimento nazionale generalizzato e, in alcuni casi, regionale, rischia di chiudersi nella singola progettazione senza più intravedere un orizzonte di senso più vasto: solo il coordinamento e la concertazione tra i soggetti pubblici e il privato sociale e lo scambio di esperienze tra realtà diverse potranno fare superare questo pericolo.

Oggi, grazie anche al Tavolo di coordinamento tra le Città riservatarie e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è possibile e auspicabile rilanciare un interesse per l'innovazione e rispondere a nuovi bisogni e difficoltà evolutive che l'infanzia e l'adolescenza manifestano (presenza di figli di cittadini stranieri, famiglie insidiate dalla povertà, bullismo, allontanamenti dal nucleo familiare, carenza di spazi di incontro...).

Il Coordinamento nazionale delle Città riservatarie, il Gruppo tecnico interregionale area minori, gli eventuali coordinamenti regionali e, soprattutto, locali delle politiche per le nuove generazioni, oltre a prendere atto dell'esistente, debbono attrezzarsi per letture puntuali ma con uno sguardo strategico e innovativo per meglio indirizzare la progettazione futura e puntare sulla sua produttività.

I progetti nel 2008

**LO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 285/1997**

1. Premessa; 2. L'impatto della legge 285 sui processi di programmazione nel corso degli ultimi 10 anni; 3. Fase di consolidamento e pratiche di programmazione attuali; 4. Incidenza del fondo sul settore minori e sulla spesa sociale dei Comuni; 5. Un approfondimento sui nidi: grado di copertura del target e costi nelle 15 Città riservatarie; 6. Conclusioni e prospettive

1. Premessa

In questa prima parte della relazione si illustrano i risultati dell'indagine valutativa volta ad analizzare lo stato di attuazione della legge 285 nelle 15 Città riservatarie nel triennio 2006-2008. Obiettivi dell'indagine sono stati:

- identificare i modelli di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza adottati dalle Città riservatarie, le funzioni assolte dal fondo 285, il grado di complementarietà tra diverse fonti finanziarie, le modalità e il livello di integrazione con altre linee programmatiche e la trasformazione nel tempo dei processi di programmazione e gestione;
- analizzare la spesa sociale riservata alle politiche per i minori nelle diverse Città e l'incidenza del fondo 285;
- individuare le prospettive e le principali criticità e comprendere il ruolo del fondo 285 nell'ambito delle più complessive politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

I quesiti che hanno indirizzato l'indagine tracciano anche la logica adottata per la restituzione dei risultati e vengono ricordati all'inizio di ciascun paragrafo; essi si articolano in quattro aree di senso e sono stati i seguenti.

- Impatti a lungo termine: quali sono stati gli impatti positivi e negativi a medio-lungo termine della legge 285 rispetto ai processi di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e quali differenze emergono tra i primi cicli di programmazione e l'ultimo triennio 2006-2008 oggetto specifico del nostro approfondimento? Gli interventi sostenuti dal fondo 285 sarebbero stati realizzati, in assenza di una destinazione vincolata qual è attualmente il fondo 285 per le Città riservatarie? E in tal caso, cosa sarebbe accaduto?
- Stato di attuazione e processi di integrazione: quali sono gli obiettivi e le strategie generali che perseguono attualmente le Città ri-

servatarie nell'utilizzo dei fondi legge 285? Nell'ultimo triennio si sono sviluppate forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale oltre che con i piani sociali di zona? Vi è stata nell'ultimo triennio un'integrazione tra piano di zona riferito alla legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* dell'8 novembre 2000, n. 328) e forme di gestione del fondo legge 285? Grazie alla legge 285 si sono rafforzate forme d'integrazione interistituzionale relativamente alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza?

- Incidenza del fondo 285 sulla spesa del settore minori nei bilanci comunali: quanto pesano i fondi 285 nel bilancio per le politiche per l'infanzia? E quanto pesa il settore minori e infanzia sul bilancio del settore sociale nel suo complesso? Qual è dal punto di vista amministrativo lo stato di rendicontazione e di attuazione dei progetti del triennio 2006-2008?
- Esiti negativi imprevisti, criticità e prospettive: quali sono le principali criticità che caratterizzano attualmente la gestione del fondo 285 e le politiche per l'infanzia nell'esperienza delle Città riservatarie? Quali sono secondo gli interlocutori i rischi e quali sono alcune prospettive di sviluppo della legge 285?

I dati e le riflessioni qui contenuti derivano dall'analisi di fonti dirette e dall'elaborazione di dati secondari. Una prima fonte è rappresentata da testimonianze dirette: sono state effettuate 38 interviste, con una griglia composta da domande "aperte e chiuse", a soggetti che nelle 15 Città riservatarie svolgono il ruolo di: referente legge 285 (15 Città), responsabile delle politiche sociali o del piano di zona legge 328 (in 6 Città), assessori alle politiche sociali (6 Città), referente del terzo settore (in 10 Città)¹. Una seconda fonte è costituita da interviste telefoniche a soggetti gestori dei progetti (del privato sociale e in

¹ Le interviste in quanto tali sono state 38, ma le persone effettivamente coinvolte nei contatti Città per Città sono state 58 poiché in molti casi si è trattato di un confronto che ha visto anche la partecipazione di interi staff. In particolare sono stati intervistati 7 assessori: 3 competenti in ambito educativo, 4 in ambito sociale. Quattro dell'area Centro-Nord e tre dell'area Sud e Isole. Sono poi stati intervistati i referenti per la legge 285 delle 15 Città riservatarie, ognuno di essi ha spesso coinvolto più di una persona (solitamente il referente della 285 si è fatto accompagnare dal referente amministrativo della legge stessa, se non addirittura da tutto lo staff che si occupa della legge nel territorio di azione). Anche in questo caso non tutti fanno riferimento ad assessorati al sociale, alcuni afferiscono invece ad assessorati per le politiche educative. Sono state realizzate anche 6 interviste ai referenti per il settore sociale (in alcune Città denominati referenti 328): tre per il Centro-Nord e tre per il Sud e Isole. Sono state realizzate anche 10 interviste ai referenti del terzo settore: 4 per l'area del Centro-Nord e sei per il Sud e Isole.

parte minore della pubblica amministrazione). Si tratta di un campione non rappresentativo di 54 soggetti (allegato 2) che sono stati individuati in 7 Città, selezionate in quanto rappresentative di realtà del Nord, Centro e Sud e Isole, la cui esperienza è meno conosciuta rispetto ad altre che da anni monitorano e studiano con indagini *ad hoc* la progettualità 285 (per esempio Roma). Trattandosi quindi solo di uno spaccato rispetto all'intero insieme delle 15 Città riservatarie, le informazioni derivate da quest'ultima fonte sono state utilizzate solo a fini di approfondimento e in misura moderata. Una terza fonte è rappresentata dall'analisi della spesa sociale effettuata tramite l'incrocio di dati sulla spesa sociale dei Comuni con statistiche demografiche. L'analisi della spesa sociale destinata dalle Città alle politiche per i minori, a cui è dedicato il terzo capitolo, utilizza indicatori elaborati a partire dai dati provenienti da due diverse rilevazioni: quella dei bilanci consuntivi dei Comuni dell'anno 2007² e quella messa a disposizione dall'ISTAT e riguardante l'Indagine sulla spesa sociale dei Comuni realizzata nell'anno 2006. Vista la complessità intrinseca al tema dei bilanci e alla codifica delle voci di spesa, per aumentare l'attendibilità dell'analisi si è optato per un'analisi congiunta dei due database.

Come accennato in precedenza, il focus dell'indagine ha riguardato prevalentemente il periodo di attuazione riferito al triennio 2006-2008 anche se alcuni quesiti iniziali hanno riguardato i cambiamenti nelle strategie di programmazione riferiti agli ultimi 10 anni. Negli Allegati 1 e 2 si riportano per esteso alcune elaborazioni statistiche relative alle diverse rilevazioni dell'indagine.

2. L'impatto della legge 285 sui processi di programmazione nel corso degli ultimi 10 anni

Un primo quesito alla base dell'indagine ha riguardato gli impatti positivi e negativi a medio-lungo termine della legge rispetto ai processi di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Si è cercato in tutte le Città riservatarie, attraverso l'utilizzo delle diverse fonti prima descritte, di rilevare quali siano stati tali impatti e quali differenze emergono tra i primi cicli di programmazione e l'ultimo triennio 2006-2008, oggetto specifico di questo approfondimento.

Nel prosieguo saranno riportati brani delle interviste svolte: dove, per motivi di analisi, non si è reso necessario rendere evidente la fonte, i brani sono citati anonimi indicando solo la collocazione geografica.

² Attraverso i referenti delle Città sono stati raccolti anche i dati relativi alla gestione del finanziamento del fondo 285, ma non si è ritenuto possibile utilizzarli data la loro diversa qualità ma soprattutto non confrontabilità a causa di differenti criteri di imputazione e contabili.

2.1 Impatti positivi a lungo termine

ca dei soggetti, facendo riferimento alla loro appartenenza a un Comune del Nord, Centro o Sud e Isole, e precisando se si tratta di una realtà urbana di grandi o medie dimensioni.

Tutti gli interlocutori intervistati nelle 15 Città riservatarie riconoscono alla legge 285, nel corso degli ultimi 10 anni, un significativo impatto positivo riguardo la ridefinizione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel territorio e rispetto allo sviluppo di più adeguati approcci di programmazione capaci di superare logiche emergenziali. Gli impatti a medio-lungo termine vengono riferiti sia allo sviluppo di apprendimenti delle amministrazioni locali e di network di implementazione delle politiche per l'infanzia (a livello interistituzionale) con la crescita di competenze amministrative (es.: la predisposizione di capitolati o la gestione della contabilità), sia allo sviluppo di pratiche innovative nella cultura operativa dei servizi e nella gestione degli stessi interventi.

I principi guida e l'approccio alla programmazione promossi dalla legge 285 hanno svolto la funzione di volano e di modello di riferimento per altri settori. L'acquisizione di una nuova cultura della programmazione è dimostrata dall'utilizzo del «modello di programmazione della 285» anche per la gestione di altri fondi e politiche (es. politiche migratorie). Le competenze tecniche, le soluzioni organizzative, gli accordi di programma, i protocolli di intesa per l'integrazione dei servizi, le pratiche professionali sviluppate dall'amministrazione comunale e dagli altri soggetti istituzionali e del terzo settore per l'elaborazione del primo Piano triennale cittadino sull'infanzia e l'adolescenza, hanno rappresentato una base comune e un patrimonio prezioso per le riforme successive, in particolare per lo sviluppo di prassi di programmazione partecipata dei piani di zona previsti dalla legge quadro 328 del 2000.

Paradigmatici sono i commenti di alcuni amministratori, dirigenti del servizio programmazione socioassistenziale e coordinatori dell'ufficio di piano di alcune Città riservatarie:

Grazie alla legge 285, le politiche sociali della Città hanno avuto un certo rilancio. Il Comune ha imparato a rilanciare le politiche sociali proprio grazie alle metodologie che si sono create in attuazione della legge. Questa spinta sta ancora andando avanti [...] la 285 ha fatto da battistrada culturale anche per la 328, se non ci fosse stata la 285, che è stato il primo intervento strategico programmatico, noi non avremmo trovato questo terreno così fertile, questa capacità e volontà di integrarci, di confrontarci e programmare insieme. (Grande Comune del Mezzogiorno)

L'implementazione della legge ha modificato i processi di programmazione. In primo luogo, ha ampliato l'area di intervento sui minori, sostenendo aree di intervento che con molta probabilità, a detta anche degli

assessori, non sarebbe stato possibile attivare con i soli fondi comunali. In secondo luogo, l'applicazione stessa della legge e il suo metodo hanno prodotto un'attenzione particolare alla realizzazione di sinergie, integrazioni tra settori diversi [...] servizi sociali, servizi educativi, settore gioventù. (Grande Comune del Nord)

La 285 ha rappresentato una grande occasione di crescita, rinnovamento, sperimentazione, che ha cambiato, in un primo momento, la cultura (nell'approccio verso la promozione) di una parte dell'amministrazione: quella più vicina alla realizzazione del piano. Altra cosa è diffondere questo tipo di cultura a settori diversi dell'amministrazione. Col tempo questo passaggio di cultura ha funzionato per cui adesso parlare di promozione dei diritti nell'ambito della nostra amministrazione, e quindi anche a quei settori che tradizionalmente non si occupano di infanzia, vedi il bilancio, è possibile. (Grande Comune del Nord)

Altri interlocutori evidenziano maggiormente impatti positivi conseguenti alla possibilità offerta dalla legge e dal fondo di destinare risorse alla sperimentazione e innovazione di interventi che in alcuni casi si sono tradotti in servizi consolidati.

L'esistenza della legge 285 nella programmazione delle politiche per l'infanzia e adolescenza è stata fondamentale perché potessero essere attivati servizi che a tutt'oggi non vengono percepiti come rilevanti da ampi settori dell'amministrazione comunale. (Medio Comune del Sud)

L'impatto della legge è stato sia pratico che teorico. Il finanziamento ha permesso nella sua fase iniziale di realizzare sperimentazioni che in alcuni casi hanno messo radici sul territorio divenendo servizi finanziati con risorse provenienti da bilancio comunale. [...] ha rappresentato per noi una fucina straordinaria di sperimentazioni e questo è vero soprattutto per le Città riservatarie. (Grande Comune del Nord)

Su certe cose ci permette di attuare delle azioni che si innestano nel sistema ma che hanno una caratteristica di innovazione e sperimentazione che non si potrebbe realizzare altrimenti. (Grande Comune del Nord)

Il fondo 285 è stato provvidenziale, soprattutto per il settore legato all'educazione e all'istruzione, area dove i fondi sono sempre esigui, soprattutto in ambito di prevenzione, promozione dell'agio, attività extrascolastiche [...]. Senza la 285 probabilmente questa esperienza non si sarebbe mai realizzata: i bilanci comunali non sono così forti da poter sostenere un'attività come questa. (Grande Comune del Centro Italia)

I fattori che hanno maggiormente inciso sullo sviluppo di più adeguate prassi di programmazione sono molteplici e ascrivibili a diverse dimensioni tra loro in sinergia: una prima a carattere culturale, una seconda a carattere tecnico-amministrativo e una terza d'ordine economico. La centralità del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza ha

rappresentato un fattore di coagulo che ha permesso di avviare, per la prima volta in Italia su scala nazionale, una stagione di sperimentazioni e l'elaborazione di politiche complessive per l'infanzia e non solo per fasce a rischio di devianza. Dalle parole degli intervistati emerge la visione della legge come «un movimento culturale, non solo un fondo» e si apprezza il ruolo che essa ha svolto, e che per molti può svolgere, nella promozione dell'acquisizione di competenze da parte di amministratori e operatori e nello sviluppo di modalità di programmazione, progettazione, monitoraggio. Una dimensione che viene estremamente valorizzata della legge 285 è data dal fatto che la sua implementazione è stata accompagnata da significativi momenti di elaborazione culturale con investimenti di energie e risorse su scala nazionale; i frutti di tale stagione vengono individuati in strumenti di accompagnamento, manuali operativi, occasioni formative e di scambio di buone prassi che hanno contribuito a costruire una «cultura» delle politiche per l'infanzia, come peraltro emerge anche dall'indagine qualitativa effettuata per valutare l'impatto delle funzioni di reference svolte dal Centro nazionale (si veda l'ultima sezione della relazione). Nessuna altra misura legislativa in campo sociale sembra avere investito così tante energie sulla dimensione culturale e su funzioni di accompagnamento e supporto delle amministrazioni e degli operatori.

In questa prospettiva si riconosce che uno stimolo rilevante, possibilmente da incentivare, è venuto negli ultimi anni anche dalla possibilità di scambio e confronto tra Città riservatarie all'interno del Tavolo di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e i rappresentanti delle 15 Città. Questo aspetto viene particolarmente enfatizzato da alcune Città.

Specialmente nel primo quinquennio dall'entrata in vigore della legge 285 viene registrata una crescita culturale nei rapporti tra istituzioni generata dalla condivisione dei principi alla base della stessa e una più intensa collaborazione tra i vari soggetti coinvolti nella programmazione. Alla trasformazione avvenuta a livello di amministrazioni locali si affianca la trasformazione culturale dei soggetti del terzo settore che grazie all'esperienza della legge 285 hanno anche migliorato le competenze progettuali. Vengono segnalate esperienze di coordinamento nell'organizzazione delle attività svolte autonomamente dagli enti gestori dei Centri territoriali che fanno pensare almeno in parte a un meccanismo di attivazione e mantenimento di processi di coordinamento anche al di fuori del raggio di azione del fondo 285.

In alcune realtà caratterizzate da un territorio ad alto rischio sociale, alti tassi di disoccupazione, una cultura di tipo «assistenziale» e presenza di microcriminalità diffusa, la legge 285 ha contribuito all'abbandono di un approccio al settore a carattere emergenziale a favore di una programmazione di lungo periodo e dell'investimento nella prevenzione.

Le spinte trasformative della legge 285 hanno subito nel corso dell'ultimo triennio una decelerazione dovuta in grande parte a fattori estrinseci: il mutato contesto socio-politico, le ristrettezze di ordine economico e le profonde trasformazioni dell'assetto istituzionale che hanno caratterizzato dal 2000 a oggi il sistema delle autonomie e la materia delle politiche socioeducative e socioassistenziali. La legge 285 ha svolto una funzione di battistrada e apripista di una nuova stagione di programmazione delle politiche sociali che non ha avuto sufficienti tempi di assestamento ma è stata fortemente rimessa in discussione nei processi attuativi prima dall'approvazione della legge quadro 328 e pochi mesi successivi con la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001).

Nel nuovo sistema istituzionale, caratterizzato da una revisione su larga scala delle competenze di Stato e Regioni, la materia dell'assistenza è divenuta materia esclusiva delle Regioni. Le competenze in materia legislativa e programmatica, oltre che di attribuzione delle risorse, è quindi esclusivamente in capo alle Regioni: in tale nuovo assetto le 15 Città riservatarie destinatarie dei fondi vincolati 285 hanno sviluppato con difficoltà delle strategie per integrare logiche programmatiche, procedure per la rendicontazione contabile e attribuzioni finanziarie, di natura diversa.

Nello specifico, è possibile, distinguere tre condizioni caratterizzanti le amministrazioni comunali nel governo dei processi di programmazione della legge a seguito dell'emanazione della legge 328 e dell'avvio, laddove avvenuto, dei piani di zona:

- a) la 328 funge da quadro programmatico generale: la legge 285 perde la valenza di piano e si identifica con una serie di progettualità parzialmente "inglobate" nei piani di zona, perciò non si stipulano più gli accordi di programma specifici per la legge 285 (Bologna). Si mantiene tuttavia in alcune Città uno staff dedicato con funzioni di tipo amministrativo e talvolta di coordinamento tecnico (Roma e Napoli);
- b) netta separazione tra programmazione 285 e programmazione 328 (Catania e Palermo). Le procedure programmatiche della legge 285 sono rimaste sostanzialmente invariate e senza influenze rilevanti derivanti dall'emanazione della legge 328, quindi esistono due piani paralleli e talvolta si "duplicano" luoghi e tavoli di concertazione con altre istituzioni e organismi del terzo settore o, alternativamente, il Tavolo della legge 285 diventa la sede privilegiata di confronto sulle politiche per l'infanzia e i minori della Città (Palermo);
- c) assenza di specifiche strategie perché non sono ancora stati realizzati i piani attuativi della legge 328 (di fatto una sotto condi-

zione del punto b). La programmazione legge 285 non ha subito pertanto cambiamenti particolari in relazione alla programmazione sociale, anche se vi sono stati ugualmente dei cambiamenti nelle modalità di coinvolgimento dei partner privati e di progettazione degli interventi (Reggio Calabria).

A seguito della riforma apportata dalla legge 328 meccanismi di programmazione come l'accordo di programma, prima utilizzato con il Provveditorato o con la giustizia minorile, non vengono più utilizzati e sono ormai considerati "in disuso". Tale affievolirsi dei meccanismi formali di integrazione interistituzionale va interpretato in senso positivo come soluzione adottata dalle amministrazioni comunali per evitare ridondanze e sovrapposizione tra intese complessive aventi a capo gli uffici di piano e il settore dei servizi sociali e intese più parziali con i referenti del fondo 285.

2.2 Cosa sarebbe accaduto in assenza della legge 285: alcune ipotesi dalle Città riservatarie

Ai diversi testimoni sono stati posti alcuni interrogativi volti a raccogliere dei giudizi circa il ruolo giocato dalla legge 285 rispetto alle politiche locali nel settore. Pur trattandosi di ipotesi del tutto teoriche interessava far emergere a posteriori dei giudizi sintetici circa l'impatto della legge. Le domande di fondo erano infatti: gli interventi sostenuti dal fondo 285 sarebbero stati realizzati in assenza di una destinazione vincolata qual è attualmente per le Città riservatarie? In assenza di vincolo, cosa sarebbe accaduto?

Tutti gli intervistati convengono che solo con molta difficoltà numerosi progetti a carattere sperimentale sarebbero stati realizzati in assenza di una destinazione vincolata del fondo. Nel corso delle interviste i diversi interlocutori hanno espresso la convinzione che se non vi fosse stata una destinazione vincolata:

- le risorse, che si ritiene siano state fondamentali, sarebbero state nettamente inferiori (tutte le Città e in particolare Roma, Catania, Firenze);
- i fondi non sarebbero stati vincolati ai minori e sarebbero stati assorbiti da altre priorità sociali e target di utenza (Bari, Roma, Catania, Palermo, Taranto);
- non si sarebbe attivata una serie di servizi inizialmente a carattere sperimentale e attualmente stabilizzati o in corso di stabilizzazione come servizi ordinari (Napoli, Venezia, Reggio Calabria);
- si sarebbe ridotto l'effetto volano – rispetto in particolare alle forme di integrazione più spinte – nei confronti delle altre politiche (Napoli);
- si sarebbero ridotti gli investimenti per interventi nell'area dei minori a carattere sperimentale e innovativo andando a scapito

della dimensione educativa e promozionale (contrapposta a interventi a carattere riparativo trattamentale) (Milano, Genova, Firenze, Cagliari);

- sarebbe venuta meno la possibilità di fare una programmazione più coordinata e di sistematizzare i rapporti con il terzo settore attivando interventi sconnessi e non messi a sistema (Palermo);
- l'assenza della legge 285 avrebbe comportato la mancanza di stimoli a produrre progetti di qualità di rilevanza sociale ed educativa e la maggior parte dei progetti non sarebbe mai nata perché frutto di una trasformazione culturale dei servizi e dell'acquisizione di competenze da parte dei referenti del Comune (Taranto, Brindisi).

Quasi tutti gli interlocutori sono convinti che in assenza del vincolo di spesa su finalità specifiche, le risorse della legge 285 sarebbero in gran parte state destinate ad altre emergenze, settori di intervento e priorità sociali. Inoltre in assenza del fondo le risorse del Comune non sarebbero sufficienti, da sole, a garantire la sopravvivenza dei servizi a favore di infanzia e adolescenza, e ciò porterebbe a un forte indebolimento dei servizi per i minori. L'assessore ai servizi sociali di un grande Comune del Sud sostiene che

l'assenza della legge 285 potrebbe incidere sulla qualità degli interventi e della capacità di quest'area minori di essere un motore, di creare un effetto volano nei confronti delle altre politiche, essere il settore nel quale si è provveduto a sperimentare le forme di integrazione più spinte. Io credo che questa potrebbe essere una delle criticità più forti laddove la 285 venisse a mancare [...]. In questa Città ci si scontra ancora con troppe emergenze e si fa una gran fatica a pianificare o programmare le risposte, quindi è del tutto evidente che il non aver vincoli che la legge ha dato, avrebbe potuto dare risposte a problemi emergenziali più estemporanei.

A conferma di quanto esposto, si evidenzia come non casualmente alcune Città abbiano scelto di mantenere il meccanismo dell'ordine di accreditamento (OA), piuttosto che quello dell'ordine di pagamento (OP) per l'attribuzione della quota parte del fondo annuale 285.

Prima dell'anno 2008 tutte le Città riservatarie erano soggette all'attribuzione del fondo attraverso il primo meccanismo di accreditamento (OA). Secondo tale meccanismo, il titolo di pagamento avviene attraverso l'apertura di credito a favore di un funzionario delegato; lo svantaggio del meccanismo consiste prevalentemente nelle restrizioni temporali: la somma, infatti, deve essere utilizzata entro il 31 dicembre dell'anno in corso. Anche se la Città riservataria, formalmente, mantiene un credito virtuale cumulativo e non perde la somma stanziata, viene a mancare la disponibilità in tempi brevi. Il secondo meccanismo ammesso nell'anno 2008 per le Città riservatarie che hanno

deciso di aderire è quello definito OP (ordine di pagamento); in quest'ultima procedura il governo accredita direttamente sul bilancio comunale i fondi velocizzando l'iter di accreditamento e liberando completamente le Città dall'obbligo di utilizzo del fondo entro il 31 dicembre dell'anno in corso. Di contro, il fondo 285 entrando nel bilancio comunale formalmente perde il proprio vincolo rischiando di "confondersi" con la disponibilità finanziaria delle casse comunali ed è soggetto ai vincoli di spesa e rendicontazione delle somme del bilancio comunale ritenuti più complessi rispetto a quanto previsto dalla legge 285. Le Città che hanno mantenuto il precedente meccanismo dell'ordine di accreditamento e hanno inteso così salvaguardare il forte vincolo del fondo erano, nel settembre 2009: Genova, Roma, Napoli, Taranto, Reggio Calabria, Palermo e Catania. A partire dal 2010 tutte le Città saranno però soggette al meccanismo dell'ordine di pagamento.

Secondo gli interlocutori, la maggior parte degli interventi, soprattutto quelli di promozione del benessere nella popolazione infantile e degli adolescenti, probabilmente non si sarebbero mai potuti attuare senza i fondi della legge 285 perché le amministrazioni sono impegnate fortemente in interventi di tipo riparativo e trattamentale al fine di contrastare le situazioni di disagio conclamato. È trasversale, inoltre, la convinzione che se non ci fosse stato il fondo 285 certe sperimentazioni che poi sono diventate servizi non sarebbero state avviate.

«L'aver creato questi servizi [...] ci ha permesso di mettere un piccolo tassello per evitare l'emergenza servizi 0-3 anni. Se non ci fosse stata la 285 staremmo ancora a ragionare di nidi tradizionali» (Medio Comune del Nord).

La legge 285 avrebbe reso possibile applicare «una sorta di cartellino di riconoscimento su alcune attività di valore». Come sottolinea un'intervistata affermando «se esso [si riferisce al sistema socioeducativo] non fosse stato sostenuto dal fondo 285, avrebbe avuto un percorso ben più lungo e difficile» (Medio Comune del Centro).

Gli interventi finanziati con il fondo però non riescono più a rispondere come prima alle problematiche che si esprimono nelle Città, a causa della scarsità complessiva di risorse, risulta complessivamente diminuito l'investimento negli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e l'ulteriore riduzione dei finanziamenti andrebbe a inficiare gli spazi assai ridotti di sperimentazione. Pur essendovi un enorme bisogno di innovazione nei servizi, secondo la maggior parte dei referenti 285 è, infatti, tecnicamente e politicamente difficile «dismettere ciò che si è attivato»: occorrono risorse da destinare all'innovazione, garantire una sperimentazione per un periodo adeguato (2-3 anni) e occorre dimostrare dei risultati prima di poter ridisegnare il sistema delle politiche cittadine.

Analoghe conclusioni si desumono dall'analisi dei dati quantitativi raccolti durante l'indagine sul campo. Ai soggetti è stata sottoposta una batteria di affermazioni con le quali potevano esprimere un grado di accordo su una scala di punteggi variabile da 1 a 5 (tecnicamente si tratta di una scala autoancorata di accordo/disaccordo), in cui il massimo grado di accordo era rappresentato dal valore 5 e, di contro, il minimo dal valore 1.

L'ipotesi su cui converge il massimo grado di accordo tra i referenti delle 15 amministrazioni comunali riguarda il fatto che «se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori». Anche se venissero garantite le medesime risorse finanziarie si ipotizzano, con l'eccezione di Brindisi, significativi svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma "riservataria". Gli svantaggi che i referenti legge 285, eccetto quello della Città di Milano, ipotizzano potrebbero verificarsi in casi di depotenziamento o assenza della legge sono che, a parità di risorse economiche, verrebbero comunque a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori (si veda tabella 1). Tutte le Città, eccetto Palermo, ritengono inoltre che «senza la 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori».

Tabella 1 - Possibili svantaggi nel superamento della gestione riservataria del fondo 285

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Indagine con referenti legge 285					
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Le strategie che stiamo perseguendo negli ultimi anni nell'utilizzo del fondo legge 285 sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente	3,3	1,3	4,0	3,0	3,6
Abbiamo preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti	3,9	1,1	4,0	4,4	3,5
Nell'ultimo triennio abbiamo scelto di rafforzare i progetti "di sistema"	3,6	1,5	4,0	2,9	4,3
Se non vi fosse stato un fondo vincolato le risorse destinate in questi anni dall'Amministrazione comunale all'infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità	3,7	1,4	4,0	3,6	3,9
Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori (v. regole ripartizione regionale fondo legge 328).	4,4	0,9	5,0	4,0	4,8
Anche in assenza di una destinazione vincolata come quella del fondo legge 285, e a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio	2,1	0,9	2,0	2,3	1,9





Tabella 1 - segue

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Indagine con referenti legge 285					
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Senza la 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	4,5	1,1	5,0	4,6	4,5
La forza propulsiva della legge 285 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	2,6	1,3	3,0	3,1	2,1
Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma "riservataria"	1,7	1,0	1,0	1,4	1,9
Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori	4,3	1,2	5,0	3,9	4,7

Avendo posto il medesimo quesito agli organismi gestori dei progetti possiamo osservare che si osserva una forte coerenza tra quanto indicato dai rappresentanti delle amministrazioni e quanto riportato dai soggetti gestori dei progetti. Emerge la forte convinzione che in assenza di una gestione riservataria del fondo 285 vi sarebbero stati «seri svantaggi economici» seguita dalla altrettanto forte convinzione, che senza la legge 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori. Entrambe le osservazioni sono significativamente più forti nelle Città del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord: esiste un'opinione quasi unanime per le Città del Sud Italia, più che per il Centro-Nord, che il fondo riservatario della legge 285 abbia rappresentato uno strumento essenziale sia dal punto di vista finanziario che come leva per l'innovazione.

Tabella 2 - Possibili svantaggi nel superamento della gestione riservataria del fondo

	N. Sogg	Media	Dev. Stand.	Media Nord-Centro	Media Città	Sig. ^{a)}
Intervista a organismi gestori di progetti legge 285						
Se non vi fosse stata la legge 285, le risorse destinate in questi anni dall'amministrazione comunale all'infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità	52	3,8	1,2	3,8	3,9	n.s.
Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città avrebbero visto diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori	52	4,5	0,7	4,2	4,9	.001*
Anche senza la legge 285, ma a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio	51	2,3	1,2	2,3	2,3	n.s.

a) È stata effettuata l'analisi della varianza ANOVA per verificare se vi fossero differenze statisticamente significative tra i valori delle Città del Nord e quelli delle Città del Centro Sud. In colonna viene posto l'indice di significatività del test F



➤ ➤ **Tabella 2 - segue**

Intervista a organismi gestori di progetti legge 285	N. Sogg.	Media	Dev. Stand.	Media Nord-Centro	Media Città	Sig. ^{a)}
Senza la 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	52	4,4	0,9	4,1	4,7	.01*
La forza propulsiva della legge 285 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	50	2,6	1,2	2,7	2,4	n.s.
Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma "riservataria"	50	2,3	1,1	2,3	2,3	n.s.
Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori	51	3,7	1,2	3,6	3,7	n.s.

a) È stata effettuata l'analisi della varianza ANOVA per verificare se vi fossero differenze statisticamente significative tra i valori delle Città del Nord e quelli delle Città del Centro Sud. In colonna viene posto l'indice di significatività del test F

BOX DI SINTESI

Cosa sarebbe accaduto in assenza della legge 285? Una logica controfattuale

- a) Le risorse sarebbero state nettamente inferiori (v. Roma, Catania, Firenze)
- b) I fondi non sarebbero stati vincolati ai minori e sarebbero stati assorbiti da altre priorità sociali e target di utenza (es: Bari, Roma, Catania, Palermo, Taranto).
- c) Si sarebbe ridotto l'effetto volano – rispetto alle forme di integrazione più spinte – nei confronti delle altre politiche (Napoli).
- d) Si sarebbero ridotti investimenti per interventi nell'area dei minori a carattere sperimentale e innovativo andando a scapito della dimensione educativa e promozionale (vs interventi a carattere riparativo ed emergenziali) (Milano, Genova, Firenze, Cagliari).
- e) Non si sarebbe attivata una serie di servizi a carattere sperimentale e attualmente stabilizzati o in corso di stabilizzazione (Napoli, Venezia, Reggio Calabria).
- f) Sarebbe venuta meno la possibilità di fare una programmazione più coordinata con il terzo settore attivando interventi sconnessi e non di sistema (Palermo).
- g) Minori stimoli a produrre progetti di qualità di rilevanza sociale ed educativa e la minor visibilità progetti di valore.
- h) Minor elaborazione a livello di Città metropolitane sulle politiche per l'infanzia.

**3. Fase
di consolidamento
e pratiche
di programmazione
attuali**

Nelle pratiche di programmazione dell'ultimo triennio, come accennato nel precedente paragrafo, l'accento si sposta su esigenze di assestamento e messa a regime di servizi: si passa da una logica di progetto a messa a regime di servizi stabili. In una prima fase storica, all'avvio dei primi piani 285, vengono attivate molteplici sperimentazioni e innovazioni progettuali (in particolare i progetti avviati dal 1998 al 2002-2003) che successivamente, nella maggior parte dei casi, sono state consolidate e si sono trasformate in servizi.

Negli anni sono state abbandonate molte sperimentazioni del primo piano e sono andati a consolidarsi i servizi. La vera svolta c'è stata tra il primo e il secondo piano; dal biennio 2003-2004 fino a oggi la legge è andata sostanzialmente a consolidare i servizi. Il primo triennio di attuazione ha rappresentato forse il momento più vivace di sperimentazione a cui è seguito un periodo di consolidamento dei servizi, ma anche di involuzione delle esperienze avviate:

Ricordo con soddisfazione il periodo in cui abbiamo provato a costruire un centro di aggregazione per ogni quartiere ... Questo è stato il momento più alto di attuazione della legge 285 a [...] si pensò di costruire servizi specializzati per minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria, autori di reato, con un servizio in rete con il Ministero della giustizia. Di queste esperienze è rimasto poco e la stessa esperienza dei centri di aggregazione non è mai riuscita a decollare concretamente. (Referente del terzo settore di un grande Comune del Sud)

Escluse le Città di Venezia e Reggio Calabria, Cagliari e Firenze, in tutte le altre i referenti legge 285 sono abbastanza concordi sul fatto che «le strategie che si stanno perseguendo negli ultimi anni sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente»³.

Nei primi anni di attuazione della 285, la programmazione in molte Città ha puntato su finalità di promozione dell'agio, di prevenzione primaria attraverso la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita politica del territorio (vedi i consigli dei ragazzi nei quartieri), di promozione del diritto al gioco. Nel corso degli anni era stata registrata anche una maggiore attenzione all'attivazione di progetti di sistema, che prevedevano l'implementazione di interventi combinati e sinergici e cercavano di favorire la collaborazione tra i vari soggetti coinvolti. Rispetto all'iniziale coinvolgimento interistituzionale, del terzo settore e della cittadinanza, negli ultimi anni la programmazione e la progettazione hanno subito una certa limitazione.

³ Si veda la prima variabile della tabella 1.

La ristrettezza dei fondi comunali ha fatto sì che spesso il piano dovesse essere rivisto non tanto negli interventi quanto nella progettualità. Mentre nei primi bandi della legge veniva dato mandato alle associazioni di confezionare un progetto finalizzato al raggiungimento di un certo obiettivo, successivamente in diverse Città i progetti sono stati elaborati dal Comune e sono state proposte esclusivamente le attività migliorative che scaturivano dalle esigenze del territorio. L'indagine effettuata con i 15 referenti della legge conferma una netta tendenza, particolarmente nelle Città del Centro-Nord, a sviluppare nell'ultimo triennio progetti complessi e di dimensioni significative piuttosto che microprogetti e una moderata tendenza a rafforzare progetti di sistema; in questo caso la tendenza è più intensa nelle Città del Sud probabilmente anche a causa delle minori dimensioni della maggioranza delle Città (ci si riferisce in particolare a Taranto, Reggio Calabria, Cagliari e Brindisi) e della maggior necessità di governo del territorio cittadino da parte dell'amministrazione comunale. Analoga tendenza viene confermata dall'indagine effettuata con gli organismi gestori.

Il consolidamento dei servizi e la loro messa a regime si è in genere realizzata senza spostare i costi dei progetti su fonti di finanziamento ordinarie, ma utilizzando lo stesso fondo 285, quindi a scapito di processi di sperimentazione e innovazione. Ciò ha contribuito a diluire negli ultimi anni gli effetti specifici della legge che in alcune Città viene assimilata a processi complessivi di programmazione nel sociale e perde ogni specificità e identità. In queste Città anche se con rammarico i referenti sostengono che la legge 285 «non è più visibile».

I gestori dei progetti sulla questione della messa a regime dei servizi, e dell'inserimento degli interventi avviati dalla legge 285 in un sistema stabile di offerta, esprimono un grado di accordo medio nelle Città del Centro-Nord e basso nelle Città del Sud. Evidentemente la percezione è influenzata dal fatto che in una situazione di risorse stabili o carenti (vedi oltre il paragrafo sulla spesa sociale dei Comuni e l'incidenza del fondo 285) solo una parte minoritaria di progetti poteva tradursi in «messa a regime stabile» dei servizi.

3.1 Strategie e priorità attuali

Un ulteriore quesito valutativo a cui si intendeva rispondere era: quali sono gli obiettivi e le strategie generali che perseguono attualmente le Città riservatarie nell'utilizzo del fondo 285 e quale rapporto hanno con le scelte complessive in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza implementate dall'amministrazione locale?

Gli orientamenti programmatici della legge all'interno di una stessa amministrazione solo in 4 Città sono rimasti stabili nel corso degli ultimi 10 anni. Con il trascorrere del tempo, le finalità di sperimentazione e innovazione hanno dovuto cedere il passo alla stabilizzazione, concentrandosi sull'uso del fondo «come se queste risorse non fossero

più supplementari e aggiuntive, [...] tendenzialmente si è teso a consolidare con le risorse della 285». Questa misura è stata utilizzata quindi per completare e integrare la programmazione complessiva che viene attuata per i minori e per le famiglie.

In diverse realtà del Sud si è deciso di abbandonare la logica programmatica di promozione dei diritti dell'infanzia a favore di un utilizzo delle risorse orientato alla tutela delle fasce più a rischio tramite, ad esempio, l'istituzione di servizi destinati alle famiglie, in grado presumibilmente di incidere sui minori in forma preventiva e "indiretta". Ad esempio, a Bari negli anni 2004-2005, si è deciso di dare una risposta diretta alle emergenze caratterizzanti il tessuto sociale locale, attribuendo pertanto la massima priorità ai problemi della povertà, della devianza e della criminalità minorile. Si è, dunque, assistito a una forte sterzata che ha portato alla istituzione di centri per le famiglie e di centri poli-valenti con i quali si è tentato di dare una risposta a situazioni di emergenza attraverso la creazione di poli finalizzati a offrire servizi di sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà socioeconomica. Analoga strategia è stata sviluppata nella Città di Napoli che ha cercato di elaborare un approccio preventivo rispetto ai problemi emergenti tentando di lavorare sulla prevenzione per cercare a valle di diminuire le problematiche: «abbiamo cercato di "abbassare" il momento di prevenzione, abbiamo dovuto e voluto lavorare più sul "sistema famiglia" piuttosto che sul solo ragazzo».

La prospettiva preventiva assunta da tali Città si è basata soprattutto sull'integrazione tra piani di zona come da legge 328 e piano legge 285. In sostanza gli sforzi sono stati finalizzati a rendere maggiormente efficaci le risposte ai bisogni dei minori integrando vari interventi e servizi finanziati anche con altri fondi. «Si è sviluppato – in tal modo – un concetto di équipe integrata interistituzionale di presa in carico di problematiche complesse e si è messa a sistema di più la infrastrutturazione dei servizi per la famiglia e per i minori» (grande Comune del Sud).

Anche nella Città di Reggio Calabria alcuni cambiamenti sono intervenuti nella destinazione del fondo: mentre nel primo triennio le attività erano orientate in misura maggiore verso i servizi per l'adolescenza e la preadolescenza, cercando di creare una rete capillare di servizi all'interno dei territori più a rischio, nel secondo triennio, si sono mantenuti gli interventi sociali e sono stati tagliati quelli a carattere più promozionale e ricreativo.

Generalmente nell'ultimo triennio le strategie di utilizzo del fondo si sono differenziate, dal primo periodo di programmazione, più al Sud che al Nord (si veda tabella 3). Questo dato, alla luce anche delle testimonianze verbali, sembra essere un segnale di orientamento delle risorse verso priorità emergenti e disagi sociali più accentuati nel Mezzogiorno.

In alcuni casi si fatica a rintracciare strategie chiare e obiettivi di programmazione e questo avviene dove le Città soffrono o hanno sofferto di un gap di efficienza dell'amministrazione comunale che in genere non riguarda solo il settore sociale o dei servizi all'infanzia. Talvolta le risorse investite non sono state sufficientemente valorizzate a causa di una carente visione strategica o di un utilizzo delle risorse di tipo clientelare e sconnesso da fabbisogni del territorio: «Soprattutto negli anni 2005-2006 non è stata fatta una programmazione aderente e rispondente alle criticità emergenti, tutti i dati provenienti dalla 285 sono stati blindati [...] a partire dal 2007 abbiamo cominciato a raddrizzare il tiro» (referente 285 medio Comune del Sud).

Passando in rassegna in modo più diretto l'esperienza delle varie Città si osservano elementi comuni e differenze.

A Taranto vengono segnalati progetti sperimentali che sono stati «attivati e mantenuti anche nei periodi di mancato arrivo dei fondi solamente grazie all'autofinanziamento da parte dell'ente gestore del terzo settore». Viene segnalato tra le principali problematiche della Città il fatto di non avere avuto una politica dell'infanzia e dell'adolescenza. La carenza di risorse e servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza fa sì, inoltre, che tutti i progetti, anche se formalmente innovativi, finiscano per essere utilizzati come strumenti per far fronte a situazioni di disagio e di emergenza, andando a generare contesti di ghettizzazione: «Ci sono questi problemi che non ci consentono di avere a che fare con un'infanzia universale».

A Brindisi i progetti attivati con i finanziamenti legge 285 sono rimasti invariati dalla prima triennalità. Ciò accade poiché è molto alta la spesa destinata alle strutture residenziali e semiresidenziali (convitto e il semi-convitto) e la priorità segnalata è quella della prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla famiglia, seguita da povertà ed esclusione sociale. Talvolta la creazione di "posti di lavoro" nel settore delle professioni sociali tramite le risorse del fondo viene citata esplicitamente tra gli obiettivi indiretti perseguiti dall'amministrazione comunale.

Le prospettive verso le quali si sta muovendo nell'ultimo anno Catania sono legate a obiettivi di una maggiore integrazione con i servizi del territorio e con la ASL attualmente ritenuta molto distante. In questo ultimo periodo l'obiettivo perseguito è stato quello del potenziamento e consolidamento dell'educativa territoriale, e quello del consolidamento anche dei centri socioeducativi e dei centri di aggregazione già precedentemente sostenuti da altri programmi regionali (vedi APQ marginalità sociale⁴ Regione Sicilia).

⁴ Accordo di Programma quadro «Recupero della marginalità sociale e pari opportunità».

Dal 2003-2004 fino a oggi a Roma la legge 285 è andata sostanzialmente a consolidare i servizi e non a rispondere all'emergenza e ai problemi più rilevanti riscontrati negli ultimi anni che riguardano tematiche come: minori di etnia rom e sinti, nomadi in generale, minori stranieri non accompagnati, violenza e abuso sui minori. Facendo riferimento all'ultimo triennio, viene osservato che i finanziamenti della 285 sono stati destinati prevalentemente al consolidamento dei servizi attivati precedentemente. Il criterio prevalente adottato per la programmazione del fondo risponde a esigenze di eterogeneità per garantire la «diversificazione di interventi e target», i due terzi delle risorse sono però gestite direttamente dai municipi che determinano autonomamente le destinazioni delle risorse. In riferimento agli articoli della legge, l'utilizzo del fondo risulta in effetti abbastanza variegato, esso si divide tra interventi a favore di soggetti particolarmente deboli, quindi lotta contro il disagio, e azioni finalizzate a favorire i processi di aggregazione degli adolescenti.

Anche nel caso della Città di Genova una priorità è il consolidamento dei servizi che tuttavia viene perseguito gradualmente svincolando i progetti dal fondo 285 che rimane finalizzato almeno in parte a promuovere innovazione. La strategia portante indicata dalla referente delle legge è stata quella di passare nel tempo da progetti innovativi a servizi arrivando gradualmente a finanziare i servizi unicamente con fondi comunali.

Si è cercato di far entrare l'innovazione negli interventi dell'amministrazione utilizzando l'ottica della legge 285 per cambiare il sistema dell'amministrazione: così abbiamo fatto transitare la legge 285 nella logica progettuale dell'amministrazione trovando supporto economico a quei progetti che sembravano più significativi e rendendoli servizi.

Consolidare dei progetti facendo transitare il sostegno finanziario in tutto o in parte sul fondo comunale ha permesso in parte di liberare i fondi 285. La legge 285 non è più una monade a sé ma inizia a interloquire con altri fondi. Gli obiettivi più recenti hanno riguardato la multiculturalità/intercultura (inerente al settore educativo con i laboratori di educativa territoriale), la disabilità, l'impoverimento delle famiglie, il sostegno alla genitorialità. Per la parte sociale la legge finanzia i centri per minori e famiglia; proprio per non perdere la dimensione di promozione dei diritti in ambito sociale sono stati previsti anche interventi educativi.

In altri casi la destinazione del fondo risulta invece più vincolata a singoli obiettivi e al consolidamento di determinati servizi. A Bologna, ad esempio, la strategia adottata è stata quella di sostenere servizi già esistenti e in particolare quelli di accoglienza e cura:

È stato assillante il problema di dover rispondere alla necessità di dare continuità a interventi già definiti nel piano complessivo degli interventi; questo ha compresso la parte di prevenzione e promozione [...] nel momento in cui abbiamo trattato la legge 285 più come pezzo della 328 che come vera 285, abbiamo perso questo pezzo che è un pezzo fondamentale perché le politiche dell'infanzia hanno bisogno di sperimentazione. È necessario avere fondi svincolati da ciò che deve essere garantito per poter essere in grado di rispondere al mutamento costante.

In altre Città, come Cagliari, Torino e Genova emerge con maggiore evidenza una ricerca di equilibrio tra le due finalità: il mantenimento e consolidamento e l'innovazione dei servizi.

A Cagliari attualmente i fondi legge 285 sono destinati sia ad attività di promozione del benessere e di miglioramento della qualità della vita dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie sia per interventi in situazioni di disagio conclamato. I fondi vengono utilizzati per mantenere e implementare quei servizi divenuti oggi strutturali e ritenuti indispensabili pur conservando un margine di progettazione per l'innovazione. Gli obiettivi verso i quali il Comune afferma di indirizzare gli interventi vanno dalla partecipazione della popolazione infantile e adolescenziale alla vita della Città alla promozione e sostegno del diritto al gioco, al tempo libero, alle attività aggregative, socializzanti; dalla conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi di cura dei figli (centri integrati) e la sperimentazioni di servizi domiciliari alla prevenzione del disagio, in particolare in età adolescenziale e del fenomeno di dispersione scolastica e del disadattamento scolastico, e allo sviluppo di servizi residenziali di pronto intervento nei casi di maltrattamento dei minori, e all'integrazione sociale dei minori stranieri e delle loro famiglie, in particolare dei minori rom. Una delle modalità adottate a Cagliari per rendere autonomi alcuni servizi svincolandoli dal finanziamento della legge è la progressiva richiesta di contributi alle famiglie per alcuni dei servizi offerti, cercando di mantenerli come risorsa per le situazioni di disagio, ma allo stesso tempo utilizzarli come servizio di qualità per la collettività in cambio di una partecipazione ai costi.

Nel Comune di Torino la Direzione servizi educativi indica come obiettivi prioritari sia obiettivi operativi che di sistema: nel primo caso indica l'abbattimento delle liste di attesa per l'area dei servizi educativi, laboratori per la partecipazione attiva della cittadinanza dei minori, attività per i preadolescenti e adolescenti; per il secondo, la messa a sistema di tutti i servizi educativi presenti sul territorio cittadino, l'attività di formazione rivolta anche al personale del privato sociale, la costruzione di una rete allo scopo di svolgere il ruolo di *governance* nel sistema complesso composto da servizi gestiti dal Comune e servizi gestiti dal privato sociale. La Direzione sociale individua inve-

ce come ambiti di operatività quelli dell'affido e dell'adozione, dell'educativa domiciliare e delle disabilità. Sia nel settore sociale che in quello dei servizi educativi:

La strategia generale adottata è quella della complementarietà, e non riguarda solo la 285. Accanto all'implementazione della legge si sono, nel tempo, affiancate le esperienze dei piani di zona, del lavoro intersettoriale e interdivisionale e anche l'esperienza di riqualificazione urbana; abbiamo impiantato un metodo di lavoro che sta dando i suoi primi frutti che è il Piano regolatore sociale (un'esperienza che stiamo facendo assieme alla Città di Genova).

A Torino il fondo 285, che ammonta a più di 3 milioni, è così ripartito: il 32,5% va alla Divisione servizi educativi, un altro 32,5% alla Divisione servizi sociali, il 25% al settore gioventù, e il restante 10% è distribuito alle circoscrizioni.

La strategia adottata dalla Città di Firenze con costanza e continuità è stata quella di non finanziare interventi sporadici ma piuttosto all'inizio agevolare le sperimentazioni per poi andare a consolidare ciò che trovava conferma territorialmente. Proprio perché il fondo è stato distribuito fin dall'inizio su due aree di intervento, quella sociale e quella educativa, gli obiettivi si estendono su un ampio spazio di intervento. C'è stato anche un ampliamento dei servizi per la prima infanzia, e si è cercato di intervenire sull'area nella sua globalità dando una risposta a largo spettro rispetto alle problematiche più strettamente connesse all'area minori, promuovendo interventi che vanno dalla prevenzione al disagio estremo.

Il caso di Milano nelle sue ultime evoluzioni illustra alcuni aspetti dei processi di programmazione in merito al tema della sussidiarietà e del rapporto tra pubblico e privato. Il modello adottato per il fondo 285 è stato in questi anni assunto in Lombardia anche per la gestione di altri fondi vincolati ed è stato oggetto di modifiche nei meccanismi di allocazione. Per un certo periodo di tempo tutti gli attori, pubblici e privati, indistintamente presentavano dei progetti e su questi il Comune faceva delle graduatorie e poi venivano assegnate le risorse. Con l'ultimo piano è stata inserita una variazione abbastanza significativa per cui le risorse sono state articolate in due canali. Per un primo canale sono stati individuati priorità e obiettivi (indicati nel piano) e su questi è stata richiesta la progettazione del privato sociale che agisce nel contesto territoriale. Il secondo canale dedicato al rapporto con il servizio pubblico in precedenza si strutturava in modo simile a quello sviluppato con i soggetti privati. Gli enti quali la scuola, il centro di giustizia minorile, la ASL, presentavano un progetto e poi si faceva una graduatoria. Solo nell'ultima triennalità si è preso atto che il meccanismo era inadeguato e che avrebbe avuto più senso sta-

bilire un accordo tra diversi soggetti pubblici al fine di definire degli obiettivi su cui progettare congiuntamente un'azione condivisa, considerando che solo in tal modo si ritiene di poter garantire la non sovrapposizione degli interventi e una coerente allocazione di risorse su priorità comuni. Gli obiettivi affrontati dagli enti firmatari l'accordo di programma, vengono indicati triennialmente e poi ridefiniti annualmente, secondo anche le esigenze contingenti che si verificano.

A Milano, per quanto riguarda la parte delle politiche attribuite alla gestione del terzo settore, gli obiettivi oggi vertono sostanzialmente su due aree d'intervento: il supporto alla famiglia e alla genitorialità; la preadolescenza e l'adolescenza come opportunità di crescita e di integrazione sociale. Aspetto particolare e interessante è che al privato sociale viene affidato ciò che non è definitivo. Le attività vengono sperimentate per più anni e a termine del triennio viene deciso dall'ufficio centrale se ogni attività ha le caratteristiche per divenire servizio o intervento continuativo a tutti gli effetti e quindi passare alla gestione degli enti firmatari l'accordo di programma.

A Palermo, secondo gli intervistati, uno dei problemi più rilevanti è rappresentato dalla dispersione scolastica. Si lamentano difficoltà di implementazione nei progetti finanziati con i fondi della legge in cui era prevista la collaborazione con il Provveditorato e con le scuole poiché le attività realizzate non avrebbero inciso sull'abbassamento della dispersione scolastica. Con tale motivazione, e a seguito di una serie di problemi gestionali, i progetti negli ultimi due anni non sono stati rifinanziati. I progetti sembrerebbero essere stati inefficaci perché erano poco legati al territorio e ciò avrebbe impedito di raggiungere i minori esclusi dal percorso scolastico o a rischio di dispersione. La strategia è stata quindi modificata prediligendo lo sviluppo di progetti di sistema all'interno dei quali potesse essere affrontato anche il problema della dispersione scolastica, ma in maniera trasversale appoggiandosi al lavoro dei 32 centri di aggregazione giovanile presenti sul territorio comunale. Tuttavia, nonostante l'allocazione dei fondi sia stata stabilita da due anni per riproporre un'azione contro la dispersione scolastica, nessun progetto specifico è stato ancora avviato. Per quanto riguarda la collaborazione con l'Ufficio scolastico provinciale viene rilevata una maggiore attenzione verso interventi di emergenza e azioni realizzabili in tempi brevi, come l'inserimento dei minori inseriti in comunità alloggio, dei minori stranieri o il prolungamento dell'orario scolastico per facilitare i genitori lavoratori. Rispetto ad altri interventi la strategia ha previsto l'utilizzo dei fondi per il mantenimento e consolidamento di servizi già attivi, quali la mediazione familiare, la mediazione penale, lo spazio neutro e l'affidamento familiare, curando in particolare l'ampliamento dell'offerta, la dimensione logistica e la garanzia di personale qualificato. A Palermo, altri problemi

3.2 Integrazione
tra piani di zona
legge 328 e legge 285,
processi di integrazione
interistituzionale
e rapporti con il terzo
settore

rilevanti segnalati dalle persone intervistate sono: l'integrazione sociale dei minori, il coinvolgimento di tutte le forze operative sul territorio e la formazione degli operatori. I servizi educativi per la prima infanzia rimangono una delle priorità da affrontare per il 2010; rispetto alla prima infanzia si segnala quale priorità lo sviluppo di servizi educativi integrativi al nido e centri per le famiglie, poiché obiettivi principali sono il supporto alla famiglia e la prevenzione dell'allontanamento del minore.

Il tema dell'integrazione è stato proposto a partire dai seguenti quesiti valutativi:

- nell'ultimo triennio si sono sviluppate forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione famiglia-lavoro...) oltre che con i piani sociali di zona?
- vi è stata nell'ultimo triennio un'integrazione tra piano di zona legge 328 e forme di gestione del fondo 285 o si sono sviluppate ridondanze controproducenti (es: duplicazione di cariche, assessorati di riferimento, di organismi, di incarichi professionali, di tavoli di coordinamento...)?
- grazie alla legge 285 si sono rafforzate forme di integrazione interistituzionale (giustizia minorile, scuola, ASL...) relativamente alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza?

I risultati sono riportati nella tabella 3, essi talvolta saranno commentati facendo riferimento ai valori medi, in altri casi, laddove esiste una forte variabilità dovuta ai singoli punteggi o dove le Città in modo molto netto hanno espresso pareri diversi (si veda il valore della deviazione standard), si farà riferimento ai dati grezzi e si nominerà direttamente la Città che ha offerto un certo giudizio.

Complessivamente i referenti delle 15 Città ritengono che vi siano state nell'ultimo triennio importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione familiare...), con i piani sociali di zona e le altre istituzioni pubbliche: tale giudizio tuttavia viene espresso prevalentemente da referenti delle Città del Centro-Nord. Anche se approfondiamo l'analisi su specifici strumenti di programmazione si osserva una divergenza analoga; è al Centro-Nord che si sviluppano maggiori sinergie con altre politiche sociali e i piani di zona. Lo sviluppo di tali sinergie, tuttavia, non si realizza esclusivamente tramite interazione tra "tavoli" di programmazione attivati dalla legge 328 o dalla legge 285, ma subentrano anche altri meccanismi.

In genere nelle Città del Sud Italia le procedure di programmazione previste dalla legge 285 sono state mantenute inalterate anche dopo l'emanazione della legge 328: ciò sta a indicare da un lato una scarsa interazione tra le diverse politiche socioassistenziali e dall'altro una debole attuazione della stessa legge 328.

D'altro canto le Città del Sud sono quelle che, nell'ultimo triennio, dichiarano mediamente di avere maggiormente beneficiato delle opportunità offerte dalla legge 285 per quanto concerne la dimensione dell'integrazione riferita all'esterno dell'amministrazione comunale, riguardante i rapporti con altre istituzioni e con gli organismi del terzo settore. Il valore medio delle risposte è nel complesso nettamente superiore a quello espresso dalle Città del Centro-Nord (con l'eccezione di Firenze che dà valori massimi a entrambi gli item).

Sulla base degli elementi a disposizione si può ipotizzare che nelle Città del Centro-Nord i vincoli di legge offerti dalla 285 non siano così indispensabili a garantire forme di integrazione interistituzionale così come avviene nel Sud dove, in presenza di un'amministrazione con mancata attuazione di quanto predisposto dalla legge 328 e settorialismi o politiche sociali più povere e frammentate, il ruolo svolto da indirizzi nazionali diventa un fattore catalizzante in grado di favorire lo sviluppo di strategie comuni tra più istituzioni e in particolare di sostenere pratiche di co-progettazione con organismi del terzo settore.

Tabella 3 - Sviluppo di politiche integrate interne all'amministrazione e interistituzionali

Indagine con referenti legge 285	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Nella programmazione e gestione della legge 285 nell'ultimo triennio vi sono state importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione famiglia..), con i piani sociali di zona e le altre amministrazioni.	3,9	1,1	4,0	4,3	3,5
Si sono sviluppate delle forti interazioni tra "tavoli" per la programmazione dei fondi legge 328 e ambiti di programmazione e gestione della legge 285	3,4	1,4	3,0	3,4	3,3
Si è sviluppata una buona sinergia con le altre politiche sociali e (se esistono) con i piani sociali di zona	3,9	1,1	5,0	4,6	3,6
Il fatto che vi fosse un fondo "vincolato" come la legge 285 ha in parte indebolito lo sviluppo di forme di programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza integrata con le restanti politiche sociali	1,8	1,1	1,0	1,1	2,4
Si sono sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE.	3,4	1,3	4,0	4,1	2,8
Nell'ultimo triennio le procedure di programmazione previste dalla 285 sono state mantenute inalterate anche dopo la 328 (es. accordo di programma).	3,4	1,6	1,6	2,7	4,0
Nell'ultimo triennio abbiamo scelto di rafforzare i progetti "di sistema"	3,6	1,5	1,5	2,9	4,3





Tabella 3 - segue

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Indagine con referenti legge 285					
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Le strategie che stiamo perseguendo negli ultimi anni nell'utilizzo del fondo legge 285 sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente	3,3	1,3	4,0	3,0	3,6
Nell'ultimo triennio abbiamo sostanzialmente utilizzato le risorse della legge 285 per garantire la continuità dei progetti più meritevoli e significativi	4,1	1,0	4,0	3,9	4,3
Si sono sviluppate nuove competenze interne all'amministrazione a livello tecnico-professionale e/o di modalità di interazione e processi	4,2	0,7	4,0	4,4	4,0
La 285 ha favorito lo sviluppo di forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni	4,1	1,1	4,0	3,6	4,5
Si sono ridotte le sinergie e/o gli scambi in materia di "infanzia e adolescenza" tra amministrazioni regionali e Città riservatarie	2,6	1,5	2,0	3,0	2,3
Si sono rafforzate le forme di consultazione con la società civile e con il terzo settore	3,3	1,9	4,0	2,7	3,8

3.3 Uso congiunto di fonti finanziarie

Un altro punto che è stato indagato tramite le interviste strutturate riguarda la capacità di mettere a sistema le risorse e i diversi canali finanziari: in diverse Città del Centro-Nord (es: Firenze, Genova, Venezia) i referenti cittadini della legge 285 concordano significativamente sul fatto che si siano sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE. L'accordo espresso su questo punto dai referenti delle Città del Sud è invece nettamente inferiore, dove tale opportunità o capacità di integrazione sembra essere stata nettamente più limitata. Analogamente, un identico giudizio viene espresso dagli organismi gestori riguardo la funzione congiunta anche di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE: più positivi gli intervistati di Città del Centro-Nord, più critici quelli delle Città del sud.

Più in generale, le persone contattate sottolineano come le caratteristiche di natura tecnico-amministrativa, per essere adeguatamente integrate al fondo comunale e al fondo 328, e quindi per integrarsi con i modelli di programmazione della Città, hanno condizionato negativamente contenuti e tempi con cui le risorse sono state erogate comprese la tipologia di attività che sono andati a finanziare: «ci si è trovati più spesso a usarla per sostenere servizi di tipo riparativo» in ambito sociale e socioeducativo, abbandonando del tutto l'area della progettualità nel settore della prevenzione e della "normalità".

3.4 Modelli di programmazione e di integrazione del fondo 285

L'analisi dei dati raccolti permette di distinguere tre macromodelli generali che caratterizzano gli approcci utilizzati dalle Città riservatarie per programmare gli interventi a valere sul fondo 285 all'interno del quadro più ampio delle politiche sociali. Un primo modello è denomi-

nato “inclusivo” con presenza di piano di zona legge 328 o talvolta di un quadro programmatico più generale che include la programmazione che riguarda la legge 285 (è questo il caso di Cagliari, Genova Torino, Bologna, Bari, Roma, Milano, Napoli); un secondo modello definito a “gestione parallela o affiancamento” (rilevabile a Firenze, Palermo, Reggio Calabria, Brindisi, Taranto, Catania) e, infine, un ultimo modello caratterizzato dall’assenza del piano di zona ma dallo sviluppo di forme organizzative significative di integrazione tecnico-amministrativa tra politiche e tra servizi sociali (es. dipartimento funzionale a Venezia).

Di seguito illustriamo analiticamente le diverse tipologie di modelli.

Modello di integrazione tra legge 285 e legge 328		Città
Modello “inclusivo” con quadro programmatico più generale	- Quadro programmatico più generale che include la programmazione a valere sul fondo legge 285	Genova (PRS), Torino, Cagliari (PLUS), Roma
	- Presenza di piano di zona legge 328	Bologna ⁽¹⁾ , Bari, Milano, Napoli
Modello a “gestione parallela o affiancamento”	È stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285 e del Fondo nazionale delle politiche sociali legge 328, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate.	Firenze, Palermo, Catania, Reggio Calabria ⁽¹⁾ , Brindisi ⁽¹⁾ , Taranto ⁽¹⁾
Modello “dipartimento funzionale”	Assenza del piano di zona legge 328 ma sviluppo di modelli organizzativi per l’integrazione a livello tecnico amministrativo	Venezia

(1) Assenza di uno staff dedicato appositamente alla gestione legge 285

3.4.1 Modello: inclusivo con quadro programmatico più generale

In alcuni casi il piano di zona funge da quadro programmatico più ampio, in altri sono stati sviluppati strumenti nuovi di programmazione anche se analoghi come principi, come il Piano locale unitario dei servizi alla persona (PLUS) a Cagliari o il Piano regolatore sociale (PRS) di Torino che fungono da quadri di riferimento a *frame* per lo sviluppo di strategie integrate. Le procedure attuative della legge 285 potrebbero quindi in tali contesti essere state solo parzialmente modificate.

A Torino il Comune ha deciso di dotarsi del PRS. La sfida è quella di riuscire a integrare fondi, politiche, interventi, servizi, uffici, metodi di programmazione e lavoro. Questo strumento mette in campo la strategia d’eccellenza scelta dal Comune di Torino, ovvero progettare per obiettivi e non per settori le politiche dell’amministrazione, tutte le politiche. Essere arrivati alla scelta di dotarsi di questo tipo di strumento e di questo tipo di metodologia (del piano regolatore sociale) è ritenuto possibile anche grazie all’implementazione della legge 285:

«gli ulteriori sviluppi del piano regolatore sociale del Comune di Torino tengono sicuramente conto di questa capacità di interazione che nel tempo grazie anche alla 285 si è sviluppata».

In questa fase il percorso di integrazione tra legge 285 e legge 328 non è ancora stato completato, in particolare per quanto attiene il settore sociale e ciò ancora giustifica l'utilizzo di procedure distinte tra i due fondi. Pur tuttavia sono presenti un unico piano, accordi di programma trasversali e un tavolo di concertazione finanziario: «sul piano della prassi operativa la valutazione è positiva perché le strategie adottate sono fortemente collegate; esiste ad esempio un forte raccordo con l'ufficio del lavoro per l'inserimento di fasce deboli e le strategie di aiuto alla famiglia sono state collegate a un sistema più ampio». Durante le interviste non si sono rese evidenti forme di sovrapposizioni o ridondanze di uffici o ruoli. Altra dimensione che ha permesso alla legge 285 di attraversare il cambiamento è stata la continuità dell'applicazione degli strumenti stessi della 285. Ciò che si può rilevare dalle diverse interviste è la considerazione che, a fronte dei notevoli cambiamenti istituzionali e normativi occorsi dal 2003/2004 a oggi, la legge 285 (fondo e strumenti di programmazione e azione) ha rappresentato la trama su cui si sono intrecciate le politiche; essa ha rappresentato nel tempo uno dei pochi riferimenti normativi chiari e costanti in uno scenario in continua mutazione. A dimostrazione di questo si rileva che nell'arco di 10 anni il Comune di Torino ha mantenuto i tavoli tecnici che, intrecciati con i tavoli del PRS, non hanno mai smesso di funzionare.

Anche le politiche della Città di Genova in materia di infanzia e adolescenza si inseriscono nel piano regolatore sociale. Questo a sua volta si inserisce nell'ambito del progetto *Genova città dei diritti* che indica la vision complessiva dell'ente.

Non c'è stato un accantonamento del piano infanzia ma un'evoluzione virtuosa, spinta dalla 285. Si è passati da una pianificazione dedicata e specifica a una pianificazione più ampia nella quale bambini e bambine trovano un loro spazio. Uno dei rischi a cui andavamo incontro con l'implementazione della legge 285 era quello di iperspecializzare questo settore.

Il passaggio dal piano infanzia al piano regolatore sociale si è realizzato all'interno di un dibattito molto acceso con il terzo settore. Per alcuni, infatti "rinunciare" al piano infanzia ha significato sprecare anni di lavoro e fare un passo indietro rispetto al riconoscimento dei diritti dell'infanzia. Negli ultimi 4/5 anni è stata avviata un'importante azione di partecipazione nell'ottica della pianificazione legata ai diritti dell'infanzia che intende mettere assieme tutti i sistemi e settori, tuttavia, secondo alcuni referenti del terzo settore, la tendenza attuale

sarebbe verso il ristabilimento di una distinzione abbastanza netta tra quelli che sono i servizi di socializzazione e tempo libero, educativi in senso lato, e quelli che sono i servizi sociali in senso stretto. Rispetto alle forme di integrazione c'è stata un'evoluzione nel rapporto tra Comune e terzo settore: continua, infatti, a esistere la cabina di regia interna al Comune che si interfaccia con i responsabili dei progetti e la commissione infanzia del Forum del terzo settore. In precedenza c'era un tavolo di confronto politico e un tavolo di confronto tecnico dedicati solo alla 285, adesso esiste un tavolo unico, che non discute esclusivamente di legge 285.

A Cagliari la legge 328 è stata recepita dalla Regione Sardegna mediante la LR 23 dicembre 2005, n. 23, con la quale viene disciplinata la programmazione del Sistema integrato dei servizi alla persona tramite lo strumento del Piano locale unitario dei servizi alla persona. Attualmente è in vigore il secondo PLUS della Città di Cagliari all'interno del quale rientra anche la programmazione degli interventi per infanzia e adolescenza. La legge regionale 23/2005 riprende lo spirito della legge 285 e lo rafforza ampliando il processo e la metodologia partecipativi attraverso la costituzione di tavoli tematici, che sono la risultanza delle conferenze di settore alle quali è stata invitata tutta la cittadinanza, tutti gli operatori del terzo settore, il volontariato. In tal modo lo stesso percorso di programmazione della legge 285 ha potuto avvalersi in modo proficuo delle modificazioni introdotte dal PLUS. Dagli intervistati viene, infatti, dichiarata una buona collaborazione tra gli assessorati e la possibilità di forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale. Vengono segnalate proficue collaborazioni con l'assessorato alle politiche scolastiche, l'assessorato allo sport e alla cultura, soprattutto in riferimento a specifici eventi e progetti. L'integrazione tra diversi settori sembra facilitata dalla presenza di un unico capo d'area (quella dei servizi al cittadino) che è anche dirigente dello sport e della cultura.

Infine, la realtà di Roma può ben rappresentare un "modello inclusivo" in quanto la programmazione dei piani 285 è stata inserita, a partire dall'anno 2004, all'interno della pianificazione dei piani di zona delle singole municipalità. Il processo di integrazione tra la legge 328 e la 285 risulta essere maggiormente efficace nel campo dell'istruzione, settore in cui le sinergie sono molto intense, in particolare nei rapporti con le istituzioni scolastiche stimolate a organizzarsi in un sistema di reti.

Anche sui temi del penale minorile e della povertà ed esclusione sociale sono evidenziabili significative integrazioni. Restano, tuttavia, aree di programmazione ancora caratterizzate da separatezza di interventi, quali, ad esempio, la materia della conciliazione famiglia-lavoro.

L'integrazione tra la 285 e la 328 ha portato a una modifica dei meccanismi di programmazione delle politiche territoriali, in quanto strumenti quali l'accordo di programma, precedentemente molto utilizzati con il provveditorato oppure con istituzioni afferenti all'area della giustizia minorile, sono a oggi considerati in disuso.

Il piano sociale di zona

Il Comune di Bologna per la realizzazione della programmazione delle politiche ha cercato una via di semplificazione: questo sembra però aver sacrificato la metodologia 285. Il fondo 285 si inserisce nel fondo del piano di zona e la programmazione dei servizi, secondo i testimoni intervistati, è stata fatta più seguendo i criteri della 328 che quelli della 285. In questo caso si può quindi parlare di un processo di inglobamento più che di integrazione. Anche per quanto riguarda le forme di coordinamento i tavoli di programmazione sono diventati quelli della 328 in cui la 285 è confluita. Se prima la 285 aveva permesso la costituzione di tavoli cittadini, provinciali (in Emilia-Romagna, forte era il ruolo della Provincia nella gestione della legge 285), e regionali, tutto questo, con la 328 e il fondo unico, è sparito. La legge 285 viene concepita come una delle fonti di finanziamento delle attività complessive erogate sul versante minori. Per cui, nonostante la 285 non avesse il vincolo della spesa entro l'anno, è stata fatta andare in parallelo alla gestione del bilancio comunale annuale. Ciò ha comportato una riscrittura degli ambiti di programmazione nei quali implementare la 285, che interessano essenzialmente i servizi socioeducativi (che la legge sostiene significativamente) e i servizi residenziali. Per evitare di creare ridondanze in questo processo dal 2004 è stato deciso di abolire uno specifico ufficio 285.

A Bari se prendiamo a riferimento l'ultimo triennio, con l'avvento della legge 328 e dei piani di zona, le politiche per infanzia e adolescenza sono state inglobate in una programmazione più ampia, tuttavia si rileva una certa difficoltà a "fare sistema" e di interconnessione a livello di assessorati e nell'effettiva integrazione tra la legge 285 e la legge 328, anche la collaborazione e il coinvolgimento del terzo settore è caratterizzato da sporadicità e scarsa strutturazione.

A Napoli il livello di integrazione tra i due processi di programmazione (285/328) a detta dei diversi testimoni dell'amministrazione comunale risulta molto intensa ed efficace e le pratiche di programmazione e di coordinamento risultano essere state modificate nel corso degli anni: «la nostra matrice di lavoro, da quando abbiamo iniziato l'applicazione della 328, è stata finalizzata all'integrazione e all'intersezione con le altre linee di programmazione; cioè abbiamo utilizzato le strategie e le occasioni di concertazione che ci siamo dati nella 328 per discutere di tutta l'area minori e famiglia e quindi per incontrare in questi ambiti tutti gli attori, i soggetti istituzionali e il terzo settore, per definire le politiche per famiglia e adolescenza».

A Milano esiste un piano di zona che ha assorbito le pratiche di programmazione della legge 285. L'accordo di programma si realizza tra enti pubblici e ASL che realizzano interventi sul territorio zonale; il tavolo tecnico 285 è diventato il tavolo specifico sui minori ai sensi della legge 328. Il fondo 285, che fa parte del fondo relativo al piano di zona, è finalizzato prioritariamente a finanziare progetti di carattere sperimentale. Non ci sono ridondanze perché il coordinamento degli interventi e dei servizi è diffuso: per una parte se ne occupa l'ufficio centrale, per un'altra la figura del coordinatore di zona. Esiste un ufficio centrale, definito unità di valutazione 285, che segue i progetti direttamente gestiti dal Comune e che interessano tutto il territorio; poi, esiste un coordinatore per ciascuna delle nove zone. È stato istituito il "tavolo della comunità" che si affianca al tavolo politico di indirizzo dove ci sono le associazioni di secondo livello ovvero rappresentanti dei coordinamenti cittadini di associazioni. Tra gli obiettivi dell'aggiornamento del piano di zona del triennio 2006-2008 l'Amministrazione comunale di Milano poneva il completamento dell'attuazione «del terzo piano infanzia e adolescenza» e l'avvio del «quarto piano, ai sensi della legge 285». In tale documento si affermava che in relazione all'attivazione di azioni e misure a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, il Comune di Milano stava pagando un forte ritardo rispetto al quale veniva posto l'obiettivo di un recupero complessivo.

3.4.2 Modello: gestione parallela 328 e 285 o "affiancamento"

In alcune Città è stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285 e del Fondo nazionale delle politiche sociali legge 328, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate.

Nella Città di Firenze con la delega ampia sul settore sociale ed educativo per gli interventi finanziati con fondi 285, l'integrazione degli obiettivi è sempre stata garantita anche grazie al fatto che le persone coinvolte sono sempre state le stesse. Il fondo 285 non si è mai integrato ma piuttosto si è sempre affiancato agli altri. Le forme di sinergia tra ambito sociale e ambito educativo relativamente agli interventi finanziati dalla legge sono finora state buone perché riunite sotto lo stesso assessorato. Le sinergie con le altre politiche si attuano sia nel settore sociale che in quello educativo grazie ai tavoli di coordinamento: esistono due tipi di tavoli, quelli tecnico/operativi legati ai progetti ovvero che si attivano intorno all'avvio di un servizio e sono funzionali al suo mantenimento, miglioramento, cambiamento ecc. e i tavoli di carattere più politico. Il settore sociale, ad esempio, ha una struttura di coordinamento generale, il cosiddetto "tavolone". «Noi abbiamo il "tavolone" su infanzia e adolescenza, ne fanno parte: il Comune di Firenze, la procura, il tribunale per i minori, la ASL, l'Ospedale pediatrico Mayer, la prefettura e le forze dell'ordine ovvero tutti

quelli che a vario titolo lavorano sui minori. Ci sono poi: un tavolo sul tema della prevenzione e protezione dal maltrattamento e abuso all'infanzia, e il tavolo per la gestione della struttura di accoglienza denominata "centro sicuro"».

Il "tavolone", che si incontra a scadenza annuale o semestrale, è stato istituito nel 2005 con volontà di coordinare le azioni rivolte ai minori e far conoscere tra loro le diverse realtà. In tale sede il comitato tecnico incontra il terzo settore e riporta le indicazioni al gruppo istituzionale che firma l'accordo di programma. Esistono poi dei tavoli attivati indipendentemente dalla 285, per es. in ambito sociale, uno sui diritti dei minori in generale che prevede anche la presenza del terzo settore.

Le politiche del Comune di Firenze in materia di infanzia e adolescenza e specificatamente nell'area istruzione ed educazione, non sembrano essersi modificate in modo rilevante a seguito dell'implementazione della legge 328. In particolare, si fa rilevare che negli ultimi anni l'attuazione della legge 328 in Toscana si è tradotta essenzialmente nella sperimentazione della Società della salute⁵. Le pratiche di programmazione, forme di coordinamento interistituzionale e di co-progettazione tra partner pubblici e del privato più che modificate si sono evolute. Nel percorso di programmazione della 285 il Comune ha coinvolto anche enti del terzo settore. Questa possibilità, mantenuta a 10 anni dall'avvio della legge, è significativa. L'evoluzione in termini di crescita dei soggetti, delle collaborazioni, della qualità degli interventi e dei servizi, è stata probabilmente favorita dalla continuità che è stata data agli strumenti 285, visto che il Comune di Firenze non ha modificato nessuno strumento di implementazione della legge (accordo di programma, piano territoriale, ecc.). Sebbene Firenze abbia sempre suddiviso il fondo per i due settori, sociale ed educativo, non ha mai suddiviso la responsabilità e il coordinamento del fondo stesso. Questo ha notevolmente rafforzato la linea intrapresa dal Comune e facilitato l'evolversi delle forme di coordinamento nel tempo.

A Palermo vige una forte separatezza tra piano di zona legge 328 e legge 285: la programmazione della legge 285 viene trasmessa al momento della programmazione del Piano di zona e sulla base delle risorse

⁵ La Società della salute è un consorzio pubblico, per esempio a Firenze tra il Comune e l'Azienda sanitaria di Firenze. Qui è nata nel luglio del 2004 con l'obiettivo di migliorare la salute e il benessere della popolazione, con particolare attenzione alle fasce più deboli, attraverso la programmazione di attività integrate tra il sistema sanitario e gli altri settori del governo sul territorio. Il Piano integrato di salute (PIS) diventa lo strumento di programmazione delle politiche sociali e sanitarie e della loro connessione con tutti quegli ambiti, soprattutto ambientali e territoriali, che abbiano comunque influenza sullo stato di salute della popolazione. Alla stesura del PIS partecipano i soggetti istituzionali, quelli rappresentativi della comunità locali e delle forze sociali.

già destinate dalla 285 ai vari interventi, viene di conseguenza tarato l'intervento per i minori da imputare ai fondi legati alle politiche sociali 328. In genere, i fondi 328 vengono spesi sugli altri Comuni del distretto e su altri settori. La separazione della programmazione e della gestione viene valutata positivamente dagli intervistati. La presenza del fondo vincolato sembra però che abbia indebolito la programmazione congiunta con le altre politiche sociali, ma questo viene giudicato soprattutto come un effetto della mancanza di fondi e di attività di programmazione al di fuori del settore infanzia e adolescenza finanziato dalla legge 285. Risulta limitata l'integrazione con fondi provenienti da altri livelli istituzionali come la Regione o l'Unione Europea, rispetto alla quale vengono segnalati interventi rivolti ai minori nomadi e immigrati. L'integrazione tra legge 285 e legge 328 avviene in parte sul campo a opera dei responsabili del terzo settore che collaborano con l'ufficio per i servizi sociali e con il dipartimento di giustizia minorile; in particolare attraverso un'azione di sistema che nasceva all'interno di un progetto della 328 si è scelto come strategia di mettere insieme i centri di aggregazione giovanili presenti sul territorio comunale per renderli terminali sia delle azioni di promozione sia di quelle prevenzione secondaria e terziaria, perseguendo così una strategia comune di lavoro.

A Catania le procedure programmatiche della legge 285 sono rimaste sostanzialmente invariate e senza alcuna influenza derivante dalla emanazione della legge 328. Si è assistito in questa Città a una netta separazione tra i piani della legge 285 e i piani della legge 328, con difficili e limitati scambi tra due ambiti di programmazione. Tuttavia, nel corso dell'ultimo anno i due piani sono stati messi in strettissima comunicazione, anche attraverso alcuni accorgimenti organizzativi come l'unificazione della figura del referente e l'unificazione degli uffici all'interno della stessa unità organizzativa⁶.

A Taranto la programmazione del piano di zona è gestita da personale diverso e non esiste un coordinamento tra la programmazione legge 285 e legge 328 se non per il fatto che gli interventi a favore dei minori vengono di fatto esclusi dalla programmazione legge 328 e non vengono segnalate integrazioni significative con gli altri assessorati. In Puglia la programmazione 285 è inserita all'interno del regolamento regionale⁷. Rispetto alle modalità di coordinamento tra

⁶ La rilevazione su Catania è stata condizionata dal fatto che negli ultimi anni vi sono stati svariati problemi giudiziari gravanti su coloro che hanno gestito il settore pubblico e l'amministrazione della legge 285, soprattutto negli anni 2005-2006. Questi procedimenti sono stati attivati a carico di tutti coloro che avevano potuto gestire in via esclusiva il fondo 285, perciò c'è stato un forte ricambio di funzionari e dirigenti.

⁷ Regolamento regionale n. 4 di implementazione della LR n. 19 del 2006, *Sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere degli uomini e delle donne in Puglia*.

soggetti istituzionali e tra questi e il terzo settore all'interno della legge 285 e della legge 328 non esiste né un tavolo di raccordo né una cabina di regia interistituzionale. Inoltre, non si segnala un significativo coinvolgimento del terzo settore: i contatti con i gestori dei servizi sono tenuti a livello operativo dagli operatori sociali, ma formalmente gli enti vengono coinvolti nel processo di programmazione e progettazione solamente al momento della partecipazione alla gara.

A Reggio Calabria, come nel resto della regione, la 328 non è stata resa attuativa sino a tutto il 2008 e pertanto non esistevano nel triennio passato possibilità di interazione tra piano 285 e piani di zona. Solo con il secondo piano triennale legge 285 della Città è stata introdotta "l'istruttoria pubblica di coprogettazione" dove, a seguito di un'analisi dei bisogni realizzata dall'amministrazione comunale, si redige una scheda tecnica, definendo obiettivi, metodologie, indicatori e beneficiari dei progetti da realizzare. Si pubblica in seguito un avviso pubblico di gara e l'organismo aggiudicatario del servizio è chiamato a fare una progettazione di dettaglio insieme al Comune sulla base degli elementi emersi in fase di valutazione *ex ante*. In questa prospettiva, il fatto che attualmente la referente 285 sia responsabile dell'area programmazione e progettazione del Comune dovrebbe, secondo la stessa referente, favorire sia i rapporti con gli altri organismi istituzionali, sia un certo livello di integrazione nella programmazione delle politiche sociali.

A Brindisi si segnalano ritardi nell'attivazione del piano di zona e una debolezza operativa del tavolo tecnico istituito per la programmazione prevista dalla legge 328, organismo che secondo alcuni degli intervistati non si riunirebbe da anni. Il terzo settore viene convocato periodicamente soprattutto in sede di previsione di bilancio, tuttavia la programmazione 285 si integra operativamente con la programmazione 328 dal momento che entrambe vengono gestite all'interno dello stesso settore amministrativo e dalle stesse persone. L'integrazione con il piano di zona avviene quindi prevalentemente a livello tecnico-operativo e dal punto di vista finanziario viene mantenuta una gestione parallela dei fondi 285.

3.4.3 Modello: assenza di piani di zona ma sviluppo di dipartimento funzionale

In Veneto la legge regionale di attuazione della legge 328 non è stata emanata: per tale ragione esiste a Venezia un piano di zona sociosanitario risalente al 2001. L'implementazione dell'articolo 19 della legge 328 che riguarda il sociale non ha mai trovato attuazione, il settore sociale pertanto non ha un piano complessivo che lo inquadra ed esistono piani di zona limitatamente alla integrazione sociosanitaria. A fronte di questo la Città di Venezia ha organizzato il lavoro attraverso la costituzione di un dipartimento funzionale in-

teso come luogo di sinergia e di coordinamento tra assessorati e settori. Tuttavia, mentre a livello tecnico tale organizzazione sembra avviata, «a livello politico l'organizzazione dipartimentale non si è affermata in pieno, [...], si realizza solo su situazioni di specifica necessità». La ragione a monte di questo fenomeno deriverebbe dal sistema delle deleghe assessorili piuttosto forti ma troppo frammentate, rendendo difficile un esercizio delle stesse incentrato su obiettivi comuni.

La gestione delle politiche su infanzia e adolescenza a Venezia viene considerata buona e caratterizzata da un'ottima gestione tecnico operativa. Soddisfacente viene giudicato anche il coordinamento delle diverse municipalità della Città, un aspetto cruciale dato che è avvenuto un trasferimento di funzioni in tema di infanzia e adolescenza, sia sociali che educative, alle municipalità. Al fine di mantenere un raccordo sono stati sottoscritti dei protocolli tra le direzioni centrali e le direzioni delle municipalità così da garantire, pur nella differenziazione degli interventi svolti nella singola municipalità, un riferimento a una logica di sistema e quindi un coordinamento centrale.

3.5 Meccanismi di gestione e sistemi informativi: pratiche di monitoraggio e staff dedicati a livello cittadino

In tre Città, Palermo, Taranto e Bologna, si privilegia la formula dell'assegnazione diretta dei progetti-servizi, in opposizione alle Città di Bari, Brindisi, Firenze, Genova e Venezia in cui i referenti della legge escludono l'utilizzo di tale procedura. In genere le Città hanno optato per l'approvazione di progetti complessi e di dimensioni significative piuttosto che per microprogetti, ma ciò si verifica più al Centro-Nord che al Sud (si veda tabella 4). I vincoli di localizzazione sono tenuti in genere in buona considerazione come pure quelli connessi alle caratteristiche del target. Taranto, Catania e Cagliari, sulla base anche di considerazioni e motivazioni diverse, concordano sul fatto che si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285 e che "la macchina amministrativa" consuma troppo rispetto a ciò che produce; le altre Città danno invece giudizi di tipo opposto.

In 2 Città del Nord (Venezia, Bologna) e 3 del Sud (Reggio Calabria, Taranto e Bari) si afferma che nell'amministrazione non esiste una figura o uno staff appositamente dedicato alla legge 285, cioè non esiste alcuna risorsa esclusivamente dedicata alla gestione del fondo. Palermo e Catania sono le due Città che dichiarano esplicitamente che nel corso degli anni il team che si occupa della legge 285 ha avvertito un senso di distacco dal resto dell'amministrazione centrale comunale (riferendosi in particolare agli altri assessorati interni al Comune, non agli *stakeholders* esterni all'amministrazione comunale).

Tabella 4 - Meccanismi di gestione del fondo 285

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Indagine con referenti legge 285					
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Abbiamo preferito laddove possibile utilizzare la formula dell'assegnazione diretta	2,7	1,7	2,0	2,3	3,1
Abbiamo preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti	3,9	1,1	4,0	4,4	3,5
I progetti sono stati individuati sulla base di alcuni criteri di qualità progettuale senza vincoli importanti circa i contesti di localizzazione (es: un quartiere piuttosto che un altro) e di tipologia di destinatari	2,1	1,3	1,0	2,7	1,5
I progetti sono stati fortemente indirizzati in termini di target di destinatari e localizzazione laddove come amministrazione ci pareva vi fossero carenze maggiori	4,4	1,0	5,0	4,1	4,6
Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all'amministrazione comunale	1,5	1,1	1,0	1,3	1,8
Si sono sviluppate nuove competenze interne all'Amministrazione a livello tecnico-professionale e/o di modalità di interazione e processi (indicare per esteso di che tipo e su quali contenuti...)	4,2	0,7	4,0	4,4	4,0

Procedure e schede di monitoraggio dei progetti sono state introdotte in tutte le Città riservatarie ma i dati vengono scarsamente elaborati e risultano spesso poco utili. Anche i referenti cittadini del fondo 285 concordano sul fatto che pur essendovi un obbligo informativo per i gestori tale per cui è possibile avere un monitoraggio degli interventi (si veda tabella 5) nei fatti il grado di restituzione di tali monitoraggi è debole al Nord ed estremamente debole al Sud, come emerge anche nel lavoro di analisi dei progetti segnalati come buone pratiche e nella ricognizione sui servizi di reference, di cui si dà conto nelle successive sezioni della relazione. Solo in 3 Città su 15 i referenti comunali della legge 285 esprimono un completo accordo circa il fatto che «i rapporti di monitoraggio nell'ultimo triennio sono stati resi pubblici e restituiti a gestori dei progetti, cittadini e operatori». Gli organismi gestori in meno della metà dei casi hanno dichiarato che l'amministrazione comunale richiede loro i report di monitoraggio dei progetti finanziati dalla 285. Il fatto che nel 39% dei casi affermino di non sapere dare una risposta sembra indicare una diffusa difficoltà nel dare rilevanza agli aspetti di *accountability* e al momento di restituzione dei risultati.

Si tratta di una difficoltà che può colludere con il timore del confronto con gli *stakeholders* esterni, come emerge dalle riflessioni di un testimone: «a fronte di un'intensa, diffusa, costante attività di monitoraggio non corrisponde un'adeguata restituzione pubblica del dato acquisito [...] per la parte sociale questa è una scelta consapevole, non

si tratta di un'incapacità dell'ufficio o di una difficoltà relativa a troppi impegni, piuttosto della condivisa strategia di non restituire troppe informazioni perché sarebbero utilizzate per attaccare il lavoro stesso».

Tabella 5 - Sistema di monitoraggio del fondo e osservatori

	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Indagine con referenti legge 285					
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Ai gestori è stato richiesto di effettuare una raccolta di dati quantitativi in modo continuativo per rendere possibile un monitoraggio di sistema a livello comunale	4,5	1,0	5,0	4,7	4,3
I rapporti di monitoraggio nell'ultimo triennio sono stati resi pubblici e restituiti a gestori dei progetti, cittadini e operatori	2,5	1,6	2,0	3,3	1,9
I report di monitoraggio hanno messo in evidenza per diverse tipologie di intervento e caratteristiche del target il numero di minori e adulti raggiunto dai progetti	4,2	1,1	4,5	4,3	4,1
Abbiamo un osservatorio cittadino o ufficio statistico ... che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta	3,1	1,5	3,0	3,7	2,5
Abbiamo attivato un osservatorio appositamente dedicato della legge 285 (separato da altri osservatori) che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta	2,3	1,7	1,0	2,4	2,3

3.6 Impatti negativi imprevisti

Secondo quanto riportato dai referenti comunali intervistati, un osservatorio cittadino specifico sulla legge 285 è stato realizzato solo in 4 Città (Napoli, Palermo, Genova, Torino) mentre in altre (es: Firenze, Milano e Venezia), pur non essendoci un osservatorio dedicato ai progetti finanziati dal fondo, esiste in una certa misura una struttura che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori.

Il sistema di monitoraggio secondo gli organismi gestori intervistati (Bari, Firenze, Milano, Venezia, Catania, Genova e Napoli) mediamente non risulta essere stato sviluppato in modo efficace e per loro utile.

Un ulteriore quesito valutativo riguardava possibili criticità nei meccanismi di implementazione della legge 285, ponendo agli interlocutori la seguente domanda: quali sono le principali criticità ed eventuali effetti negativi e distorsioni che caratterizzano attualmente la gestione del fondo 285 e le politiche per l'infanzia nell'esperienza della Città riservataria?

Quando si vuole verificare un effetto di una misura o di un programma dobbiamo anche preoccuparci di verificare possibili effetti negativi imprevisti o distorsioni in fase di attuazione; per tale ragione abbiamo cercato di verificare se per caso la presenza del fondo “vincolato” della legge 285 avesse indebolito, invece che rafforzato, lo sviluppo di forme di integrazione tra politiche per l’infanzia e l’adolescenza e le restanti politiche sociali. Ciò in effetti sembra essere avvenuto in alcune situazioni.

In 2 Città del Sud, le informazioni raccolte segnalano la percezione di un indebolimento a livello di politiche comunali tra politiche sociali e interventi a valere sul fondo vincolato della legge. Rispetto invece ai possibili effetti negativi a livello di sinergie tra indirizzi regionali e indirizzi delle Città riservatarie si osserva che in 3 casi, i testimoni concordano nell’affermare che la presenza del meccanismo della gestione riservataria del fondo avrebbe ostacolato le sinergie tra Città riservataria e Regione.

Tra gli impatti negativi non voluti di una qualsiasi riforma o legge va anche tenuta in considerazione la questione dei costi amministrativi e di coordinamento: in genere non si denunciano costi eccessivi ma nel Sud mediamente più referenti sono d’accordo nel sostenere che «Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285 (la macchina consuma troppo rispetto a ciò che produce)» (tabella 6).

L’assestamento programmatico orientato alla stabilizzazione pare essere legato anche a una parziale variazione in negativo riguardante le occasioni di integrazione e coordinamento tra diverse istituzioni e le diverse componenti delle amministrazioni; mentre nella prima fase di attuazione della legge «effettivamente sono state favorite forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni, specialmente negli ultimi anni si è esaurita la spinta dell’integrazione e ciascuno tende a gestire in modo più autoreferenziale i progetti propri». La stabilizzazione può anche condurre a minori capacità di dialogo tra componenti dell’amministrazione, in un caso si rileva che «Il comitato tecnico interassessorile è stato molto attivo in un primo tempo, nei primi anni, successivamente, anche per non rimettere in discussione gli equilibri esistenti, estrinseca la sua operatività soltanto in specifici momenti di necessità».

L’assenza di una strategia chiara e condivisa si concretizza, in alcune Città del Sud, nell’instabilità dei servizi offerti alla cittadinanza, una situazione generata principalmente da insicurezze di ordine economico, a cui si aggiunge un’eccessiva dipendenza delle scelte di gestione dei fondi dal livello politico: la mancata realizzazione di bandi di gara triennali anche nei periodi di copertura economica viene infatti indicata come scelta motivata dal “voler tenere sotto controllo” la situazione della gestione dei servizi da parte del livello politico del Comune.

L'indagine conferma che la carica innovativa della legge 285 in termini di approcci di programmazione e promozione di contenuti e modelli culturali, è stata potente ma, di conseguenza a quanto esposto, risulta indebolita nell'ultimo triennio. Vi è stata una difficoltà complessiva che ha caratterizzato e segnato negativamente la qualità della programmazione pubblica, legata soprattutto a una programmazione economico finanziaria che ha risentito molto dei tagli alla spesa pubblica, della riduzione dei trasferimenti da parte dello stato del Fondo nazionale per le politiche sociali e della riduzione del fondo 285. Viene segnalata la fatica della pubblica amministrazione nel garantire continuità e qualità alla programmazione e sollecitare l'innovazione; da parte degli esponenti del terzo settore si segnala la scarsa capacità di immettere innovazione nell'elaborazione progettuale ed erogazione dei servizi.

Il fondo 285 se, da un lato, è servito a fare da apripista per avere una risposta flessibile ai diversi bisogni che continuamente sono emersi all'attenzione dei programmatori, soprattutto per quanto riguarda la fascia di età minorile, dall'altro, è servito a stabilizzare alcune attività che nel tempo hanno dato risultati e a integrare le azioni a favore dei minori e per le famiglie.

Ancora oggi quando si parla di innovazione si fa sempre riferimento alla 285, ma con una valenza che è più rivolta verso il passato [...], adesso non stiamo innovando più in questi ultimi anni. (Referente terzo settore grande Comune del Sud)

L'innovazione appare limitata dal momento che i servizi (non progetti!) sono stati mantenuti costanti fin dal primo anno, sebbene rimodulati in base ai cambiamenti intervenuti. Difficile capire però quanto tale rimodulazione sia dovuta a un'effettiva capacità di lettura delle trasformazioni sociali della Città e dei bisogni dei bambini delle famiglie e quanto rifletta solamente un'esigenza di tipo formale dettata dalla necessità di partecipare periodicamente alle gare d'appalto.

In una minoranza di Città la 285 (es. Napoli e Milano) ha garantito e garantisce tuttora un moderato grado di innovazione e sperimentazione di interventi sulla base di bisogni emergenti; e solo un margine di risorse per la sperimentazione viene associato alla scelta di stabilizzare, "assorbire" e mettere a regime alcuni servizi "non pesanti" escludendo quindi le strutture residenziali o semiresidenziali.

L'opinione degli organismi gestori per quanto attiene alla questione della ridotta forza propulsiva della legge 285 in termini di innovazione di contenuti e processi diverge comunque dall'opinione dei referenti istituzionali e degli amministratori, un disaccordo spiegato probabilmente dalla diversa prospettiva di analisi del sistema degli interventi, nei secondi più schiacciata sull'operatività e da un certo timore di veder venire meno, o frammentare, le esigue risorse del fondo stesso.

Il dilemma tra valenza innovativa del fondo e principio di equità con priorità alla stabilizzazione di servizi prioritari riemerge nel seguente commento:

Qui dobbiamo capire se bisogna rimediare a un problema endemico, allora la 285 deve essere usata per intervenire sulle situazioni molto problematiche, non deve essere usata per le situazioni evolutive per l'infanzia. Se la 285, invece, deve servire a riabilitare, rivalutare la cultura, l'immagine dei bambini, dell'infanzia e dell'adolescenza, allora non è solo all'emergenza che deve dare una risposta. Noi avevamo pensato alla legge per innovare, per sperimentare cose nuove. (Referente terzo settore medio Comune del Sud)

Tabella 6 - Criticità nell'implementazione della legge 285

Item	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Indagine con i referenti legge 285 delle 15 Città riservatarie					
I progetti sono stati individuati sulla base di alcuni criteri di qualità progettuale senza vincoli importanti circa i contesti di localizzazione (es: un quartiere piuttosto che un altro) e di tipologia di destinatari	2,2	1,3	2	2,7	1,5
Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all'amministrazione comunale	1,5	1,1	1	1,4	1,8
Si sono ridotte le sinergie e/o gli scambi in materia di "infanzia e adolescenza" tra amministrazioni regionali e Città riservatarie	2,9	1,5	3	3,5	2,3
Nel corso degli anni il team che si occupa della legge 285 ha avvertito un senso di distacco dal resto dell'amministrazione centrale comunale (ci si riferisce agli altri assessorati interni al Comune, non agli stakeholders esterni all'amministrazione comunale)	1,7	1,5	1	1,0	3,0
Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285 (la macchina consuma troppo rispetto a ciò che produce)	1,8	1,4	1	1,4	2,5
Il fatto che vi fosse un fondo "vincolato" come la legge 285 ha in parte indebolito lo sviluppo di forme di programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza integrate con le restanti politiche sociali	1,7	1,0	1	1,2	2,4
Attualmente rappresenta una forma di assegnazione di fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza ma non ha valenze connesse a trasformazione dei modelli culturali e degli approcci di programmazione presenti in questo settore	1,6	1,1	1	1,6	1,6

Sono i referenti delle Città del Centro-Nord a essere parzialmente d'accordo con l'affermazione: «La forza propulsiva della legge 285 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta» (vedi allegato 1); nondimeno tutti i referenti comunali legge 285, a prescindere dall'area geografica, sostengono con convinzione che «Senza la 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori».

Sebbene le Città del Sud pongano maggiormente l'accento sul rischio di veder ridotte le risorse economiche destinate ai minori, a ben ragione dal momento che in alcune di esse la dipendenza dal fondo è pari al 25% delle risorse destinate al settore, i referenti di tutte le Città sono fortemente convinti che «Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori». In assenza del fondo per le Città riservatarie si teme, in particolare nelle Città del Sud che «verrebbero indebolite soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori».

Tra gli impatti negativi imprevisi dell'ultimo triennio connessi alla gestione in forma riservataria del fondo si segnala nelle Città del Centro-Nord una moderata riduzione delle «sinergie e/o degli scambi in materia di infanzia e adolescenza tra amministrazioni regionali e Città riservataria» mentre nel Sud vi è un moderato accordo circa il fatto che nel corso degli anni vi sia stata una tendenza all'isolamento del team che si occupa a livello cittadino della legge rispetto al resto dell'amministrazione centrale comunale.

BOX DI SINTESI

Indirizzi strategici e dilemmi dei programmatori

Consolidamento dei servizi vs innovazione e sperimentazione

In alcune Città il fondo 285, nell'ultimo triennio, è stato in buona parte utilizzato per completare e integrare la programmazione complessiva che viene attuata per i minori e per le famiglie. In altre Città emerge una ricerca di equilibrio tra le due finalità: il mantenimento e il consolidamento, da un lato, e l'innovazione dei servizi, dall'altro.

Visione strategica vs opzioni di breve termine

Talvolta si rileva una carente visione strategica o un utilizzo delle risorse di tipo clientelare e sconnesso dai fabbisogni del territorio.

Approccio promozione dei diritti vs tutela soggetti deboli

In alcune Città (es: Bari) si è deciso di ridurre la logica programmatica di promozione dei diritti dell'infanzia a favore di una tutela delle fasce più a rischio.

Continuità vs sporadicità degli interventi?

La strategia adottata dalla Città di Firenze con costanza e continuità è stata quella di non finanziare interventi sporadici ma piuttosto agevolare la sperimentazione per poi andare a consolidare ciò che trovava conferma territorialmente.

4. Incidenza del fondo sul settore minori e sulla spesa sociale dei Comuni

Progetti di sistema vs microlocali?

Es. a Palermo uno dei problemi più rilevanti è rappresentato dalla dispersione scolastica rispetto al quale ora si inizierà ad adottare una strategia di sistema.

Interventi goal based vs supply based

Ad esempio a Milano nell'ultimo piano si prevede un'intesa programmatica tra enti pubblici con canali differenziati dal privato sociale. Si riduce così l'intervento basato su obiettivi "trainati" dai gestori locali.

I quesiti valutativi a cui è dedicato il presente paragrafo sono i seguenti: quanto pesano i fondi 285 nel bilancio per le politiche per l'infanzia? E quanto pesa il settore minori e infanzia sul bilancio del settore sociale nel suo complesso?

In ultima istanza interessa individuare che tipo di nesso esiste tra strategie di utilizzo del fondo 285 e rilevanza proporzionale dell'investimento nel settore sociale e nell'area minori effettuato dai Comuni.

Ci si chiede se un utilizzo del fondo di tipo "sostitutivo" per il mantenimento di servizi a regime sia maggiormente presente nei Comuni con bassa spesa sociale pro capite e modesta spesa nel settore minori o se, viceversa, non esiste alcun nesso meccanico e anzi in questi ultimi il fondo continua a svolgere una funzione di volano dell'innovazione.

L'analisi contenuta in questo paragrafo si discosta dalle presentazioni contenute in precedenti edizioni della relazione che passavano in rassegna i dati che si riferivano sia all'ambito sociale che a quello educativo. Il taglio metodologico offerto in questo lavoro focalizza invece lo sguardo in modo privilegiato sulla spesa sociale allo scopo di utilizzare, per quanto possibile, tutte le informazioni di sfondo disponibili. Questa modalità deve essere tenuto presente nelle sue potenzialità e nei suoi limiti al fine di evitare di incorrere in una serie di errori interpretativi, quali:

- sostenere indiscriminatamente la "perdita" della parte educativa e promozionale della legge;
- misconoscere la forza di impatto e la sfida della legge che sta nel non separare i due settori né promuoverne uno, ed escluderne un altro. La legge si basa su una logica ecologica e sistemica per cui il valore aggiunto nella gestione del fondo sta nel mantenere un costante equilibrio di investimenti tra il sociale, l'educativo e il sociosanitario;
- non osservare la tendenza di alcune Città quali ad esempio Torino, Firenze, Genova, Venezia per le quali il fondo 285 va a sostenere maggiormente spese nel settore educativo piuttosto che sociale;

- pensare che la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza sia leggibile solo utilizzando la lente del settore sociale. In realtà concorrono al benessere di questa fascia di età anche i settori educativo e delle politiche giovanili (e in alcuni casi il settore culturale);
- negare altre rappresentazioni dell'infanzia e dell'adolescenza che non rientrano nel sociale o sociosanitario.

È oltremodo vero che la spesa più significativa a favore di infanzia e adolescenza e relativa gestione del fondo 285 rientra nel settore sociale ma essa non è tutto, non rappresenta l'universo dei modi di utilizzo dei finanziamenti 285.

Ciò premesso, i quesiti valutativi rimandano al problema della rilevanza e dell'impatto economico delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta di una questione cardine che, come osservato nel primo paragrafo, viene dagli amministratori locali e dai referenti delle Città riservatarie spesso nominata e assume un ruolo centrale nello spiegare i tipi di utilizzo del fondo e gli effetti sviluppati nel triennio. Era noto sin dall'inizio dello studio che nelle 15 Città riservatarie esiste una notevole variabilità della quota di spesa sociale destinata al settore minori, sia in termini assoluti che in termini percentuali. Il peso relativo del fondo 285 per essere correttamente stimato andava quindi considerato in relazione a una serie di parametri, tra i quali l'ammontare del fondo attribuito annualmente tramite decreto di ripartizione e la spesa corrente pro capite per minore dedicata ai servizi per l'infanzia. Per una questione di attendibilità dei dati in materia di contabilità degli enti locali e di omogeneità di dati sulla spesa sociale l'analisi è stata effettuata sui più recenti bilanci consuntivi dei Comuni oggetto di indagine (anni 2007-2008). Avendo optato per l'utilizzo dei dati di bilancio, e non per dati anche più dettagliati ma molto disomogenei forniti durante le interviste solo da una parte delle Città riservatarie, l'analisi che proponiamo ha come vantaggio e al contempo limite il fatto che utilizza categorie di spesa non troppo analitiche. Ciò nondimeno permette di valutare ed esprimere un giudizio sugli interrogativi iniziali, e cioè: in che misura il fondo 285 incide sulla spesa "sociale" del Comune? E su quella destinata a minori e famiglie? Questo tipo di informazione dovrebbe consentire ai *policy maker* di meglio prevedere le conseguenze di eventuali operazioni relative alla riforma dei criteri di allocazione e gestione del fondo.

L'obiettivo del lavoro non è quello di fornire un quadro informativo della spesa sociale, ma di supportare l'analisi e i giudizi in merito all'utilizzo del fondo alla luce delle decisioni più complessive inerenti la spesa nel settore sociale dei Comuni. In tale ottica per ricostruire nel modo più attendibile possibile il dato sulla spesa sociale dei comuni è stata

utilizzata anche una seconda fonte, l'indagine censuaria dell'ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni⁸. Si tratta di un esercizio che va preso con molta cautela a causa delle complessità che presenta: trattandosi di due fonti di rilevazione non aventi medesimi obiettivi e neanche sistemi comuni di rilevazione e codifica delle voci, gli scostamenti sono assolutamente giustificati, inoltre in entrambi i casi si adottano "lenti" di osservazione che permettono di ricostruire solo parzialmente i flussi finanziari che i diversi attori (Comuni, ASL, agenzie cittadine per la gestione dei servizi sociosanitari, IPAB, cittadini) impegnano nell'erogazione dei servizi. Vanno quindi considerati i limiti di tale analisi che tuttavia tenta di utilizzare nel modo più esaustivo possibile la base dati attualmente disponibile. Come già rilevato da altri⁹, sebbene l'indagine ISTAT censisca i dati della spesa erogata dai Comuni sia per la fornitura diretta di servizi, sia per trasferimenti ad altri soggetti (ad esempio IPAB o privato sociale convenzionato) compresi i trasferimenti che i Comuni hanno ottenuto dalle AUSL, queste informazioni rappresentano ancora un quadro parziale della spesa sostenuta per la spesa sociale. Tuttavia un'analisi integrativa viene ritenuta molto rilevante nel caso dei servizi destinati agli anziani e ai disabili (case protette, RSA, centri riabilitativi diurni o residenziali per disabili) in cui sono più intensi i contributi operativi e finanziari della AUSL e delle IPAB; per tale ragione, ai fini dell'indagine, in questa fase del percorso i dati inerenti il settore dei servizi ai minori e alle loro famiglie potranno essere considerati sufficientemente attendibili.

4.1 La spesa sociale e quella dedicata al settore minori nelle Città riservatarie: bilanci consuntivi dei Comuni e indagine sulla spesa sociale

La voce della spesa corrente dei bilanci consuntivi anche se in modo non del tutto preciso (non consideriamo ad esempio la spesa in conto capitale) permette di stimare un ordine di grandezza attendibile dell'ammontare dedicato dalle amministrazioni comunali alla spesa nel settore sociale e alla sottovoce di spesa "Asili nido e servizi per infanzia e minori". L'incidenza percentuale della spesa sociale destinata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori rispetto al valore totale della spesa corrente

⁸ L'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati è condotta dall'ISTAT a partire dall'anno di riferimento 2003 e mira a ottenere informazioni sulla spesa sostenuta dai Comuni per i servizi sociali, erogati da soli o in associazioni, consorzi, comunità montane, unioni. L'ultima rilevazione disponibile si riferisce al 2006. L'indagine è stata condotta in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato (RGS), quindi con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Centro interregionale per il sistema informatico e il sistema statistico (CISIS). Con riferimento all'indagine relativa al 2006 hanno collaborato le Regioni Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e la Provincia autonoma di Trento.

⁹ Bretoni, F., Bosi, P., Lorenzini, M., *Povertà, disuguaglianze socio-economiche e spesa sociale*, Provincia di Modena, 2009.

complessivamente dedicata al settore sociale (come contabilizzato dai bilanci consuntivi del 2007), è complessivamente pari nelle 15 Città riservatarie al 34,6% (tabella 7). Le differenze in termini percentuali tra Città riservatarie del Centro-Nord e del Sud sono modeste e superiori di 4 punti percentuali nel Centro-Nord (35,3% contro 31,5%). È nei valori grezzi delle risorse destinate pro capite ai minori che possiamo apprezzare invece meglio il profondo gap che divide le Città.

La spesa pro capite per minore è pari nel 2007 a 433,5 euro; nelle Città riservatarie del Centro-Nord il valore medio sale a 552,4 euro ed è di 2,7 volte superiore a quello delle Città del Sud. Dalla tabella 7 si evince anche una graduatoria dei Comuni riservatari in merito alla spesa pro capite per minore con un divario impressionante tra i due estremi: la spesa corrente impegnata nel 2007 dal Comune di Reggio Calabria è pari a 38,3 euro pro capite per minore mentre la stessa è di circa 20 volte superiore nel Comune di Bologna, che dichiara 796 euro annui per minore. La spesa corrente dedicata complessivamente ai servizi per le funzioni nel settore sociale subisce un divario notevole tra le Città anche se meno accentuato di quella del settore minori: a fronte di una media nelle 15 Città di spesa sociale pro capite annua di 200,8 euro osserviamo che la spesa pro capite delle realtà del Centro-Nord (234 euro) è mediamente quasi il doppio di quelle del Sud (125 euro). A livello analitico i dislivelli sono ancora più accentuati; la spesa pro capite della Città di Venezia nel settore sociale, pari a 307,4 euro è, ad esempio, di 5 volte superiore a quella della Città di Reggio Calabria. Si noti che ai fini di una corretta lettura di queste graduatorie occorre un'analisi congiunta delle due voci di spesa, la spesa per il settore sociale nel suo complesso e la parte dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori, e si deve tenere conto di possibili effetti compensativi. Questo è il caso del Comune di Torino, in cui si registrano valori inferiori alla media italiana di spesa per servizi ai minori compensati però da alti valori di spesa nell'area sociale; tali diversi orientamenti possono riflettere strategie di intervento diverse nell'area dell'infanzia e famiglia (es: promozione di politiche per la famiglia e interventi di natura preventiva del disagio minorile) e non solo tout court investimenti minori. Peraltro il caso di Torino permette di richiamare l'attenzione con cui leggere i dati poiché alle risorse correnti per nidi e servizi sono da aggiungersi anche le risorse per servizi educativi diversi, altri interventi e progetti¹⁰.

¹⁰ In particolare la Divisione servizi educativi finanzia azioni per un complessivo di 84.877.000 euro annui circa (dato fornito dal funzionario amministrativo del Comune di Torino), di cui il fondo 285 rappresenta una parte esigua.

Tabella 7 - I servizi per i minori nei bilanci delle Città riservatarie e nell'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni: spesa, incidenza della spesa sociale per il settore minori e valori medi pro capite per Città riservataria e ripartizione geografica - Anno 2007-2006

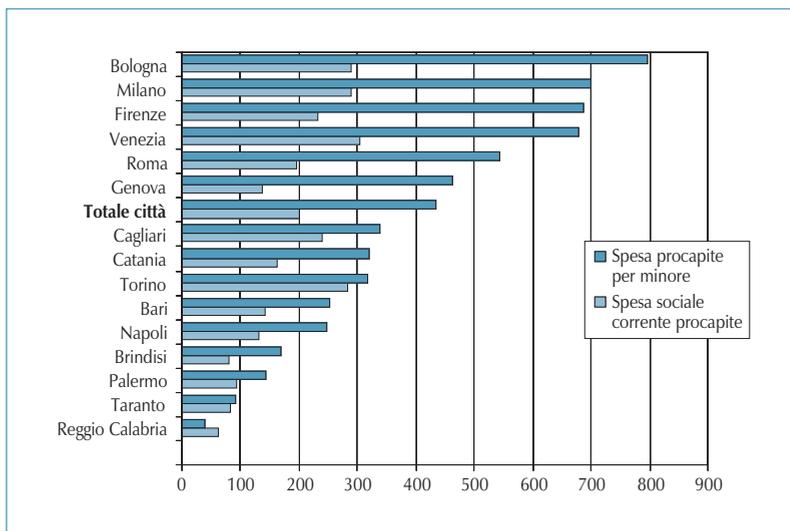
Città riservatarie	Bilanci consuntivi spesa corrente anno 2007 ⁽¹⁾										Indagine sulla spesa sociale - ISTAT 2006 ⁽²⁾				
	Popolazione Minori (2007)	Spesa corrente per funzioni nel settore sociale	Spesa corrente per asili nido	Spesa corrente servizi per infanzia e minori	Spesa per minore bilanci 2007	Spesa sociale corrente pro capite bilanci 2007	% Spesa sociale su settore sociale bilanci 2007	Spesa sociale corrente pro capite bilanci 2007	% Spesa minori su settore sociale ISTAT 2006	Spesa sociale per settore minori ISTAT 2006	Totale spesa sociale ISTAT 2006	Spesa sociale pro capite per minore ISTAT 2006	Spesa sociale corrente pro capite (pop) ISTAT 2006	% Spesa minori su settore sociale ISTAT 2006	
Bari	54.662	€ 46.049.974	€ 13.797.980	€ 252,4	€ 144,1	29,5	€ 27.213.470	€ 15.020.492	€ 286	€ 84	57,4				
Bologna	45.585	€ 108.381.795	€ 36.285.062	€ 796,0	€ 290,6	33,5	€ 97.170.613	€ 61.434.661	€ 1.348	€ 260	63,2				
Brindisi	16.727	€ 7.165.002	€ 2.809.887	€ 168,0	€ 79,4	39,2	€ 6.629.160	€ 5.132.515	€ 307	€ 73	77,4				
Cagliari	19.881	€ 38.649.754	€ 6.728.309	€ 338,4	€ 242,6	17,4	€ 22.573.077	€ 6.255.213	€ 315	€ 142	27,7				
Catania	58.049	€ 49.497.492	€ 18.590.832	€ 320,3	€ 164,1	37,6	€ 32.429.265	€ 17.806.100	€ 307	€ 108	54,9				
Firenze	48.961	€ 85.539.449	€ 33.634.444	€ 687,0	€ 233,7	39,3	€ 90.223.179	€ 34.625.950	€ 707	€ 247	38,4				
Genova	82.175	€ 84.651.827	€ 38.034.520	€ 462,9	€ 137,5	44,9	€ 75.075.459	€ 22.336.856	€ 272	€ 122	29,8				
Milano	185.720	€ 378.765.988	€ 130.146.789	€ 700,8	€ 290,6	34,4	€ 235.394.498	€ 100.716.149	€ 542	€ 181	42,8				
Napoli	197.471	€ 130.229.304	€ 48.790.311	€ 247,1	€ 133,6	37,5	€ 88.860.694	€ 43.122.194	€ 218	€ 91	48,5				
Palermo	135.406	€ 62.602.758	€ 19.431.218	€ 143,5	€ 93,9	31,0	€ 55.099.557	€ 26.340.046	€ 196	€ 83	48,2				
Reggio Calabria	33.835	€ 11.368.293	€ 1.295.275	€ 38,3	€ 61,7	11,4	€ 8.954.102	€ 4.806.229	€ 142	€ 49	53,7				
Roma	436.173	€ 532.097.424	€ 237.298.416	€ 544,1	€ 196,7	44,6	€ 442.507.857	€ 210.742.802	€ 483	€ 164	47,6				
Taranto	33.418	€ 16.526.703	€ 3.007.160	€ 90,0	€ 84,2	19,2	€ 4.490.947	€ 898.674	€ 27	€ 23	20,0				
Torino	125.016	€ 258.477.106	€ 39.759.276	€ 318,0	€ 287,0	15,4	€ 227.339.184	€ 87.664.269	€ 701	€ 252	38,6				
Venezia	36.660	€ 82.658.872	€ 24.918.286	€ 679,7	€ 307,4	30,1	€ 64.459.919	€ 20.156.404	€ 550	€ 240	31,3				
TOT 15 Città ⁽³⁾	€ 1.509.739	€ 1.893.463.74	€ 654.527.765	€ 433,5	€ 200,8	34,6	€ 1.478.440.98	€ 657.858.554	€ 496	€ 157	44,5				
Città Sud Isole	€ 549.449	€ 362.891.280	€ 114.450.972	€ 208,3	€ 125,2	31,5	€ 246.250.272	€ 120.181.463	€ 219	€ 85	48,8				
Città Nord e Centro	€ 960.290	€ 1.530.572.46	€ 540.076.793	€ 562,4	€ 234,3	35,3	€ 1.232.190.70	€ 537.677.091	€ 560	€ 189	43,6				

(1) Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2007 Ministero interno. Il valore riportato è stato "depurato" della voce di spesa relativa al Servizio necroscopico e cimiteriale non ritenuta in senso stretto pertinente.

(2) Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT - Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati anno 2006. È stata sempre presa in considerazione la spesa sostenuta dal Comune singolarmente senza inserire la spesa dell'associazione a cui eventualmente appartiene.

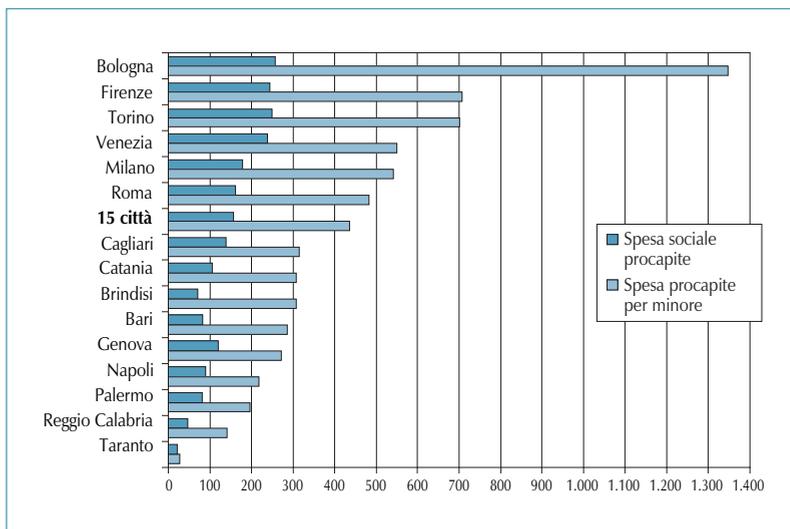
(3) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.

Grafico 1 - Spesa sociale pro capite e spesa media per minore nelle Città riservatarie



Fonte: Bilanci consuntivi 2007

Grafico 2 - Spesa sociale pro capite e spesa media per minore nelle Città riservatarie



Fonte: ISTAT 2006

Poiché la spesa per i nidi ha un'incidenza molto elevata sulla spesa del settore minori per le 15 Città riservatarie e rappresenta un indicatore privilegiato per cogliere l'attenzione e la sensibilità di un'amministrazione comunale nei confronti dei minori e delle loro famiglie, dedichiamo un approfondimento a questa voce di spesa pur sapendo che di solito le risorse del fondo sono state impegnate solo per gli aspetti della sperimentazione.

5. Un approfondimento sui nidi: grado di copertura del target e costi nelle 15 Città riservatarie

La strategia di sviluppo dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 attribuisce un ruolo centrale alla produzione di servizi collettivi, tra cui i servizi per la prima infanzia e in modo specifico i nidi, considerati come ambiti fondamentali per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e degli aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare e identificati tra i fattori che condizionano la convenienza a investire delle imprese. Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia sta modificando il quadro a cui qui si fa riferimento, e questo vale in modo particolare per l'area del Mezzogiorno, dove è stato sviluppato un meccanismo premiabile identificato con il termine *Obiettivi di Servizio*¹¹: tra i quattro obiettivi strategici vi sono anche i servizi di cura per gli anziani e i bambini. I valori target indicati nel Quadro strategico nazionale¹² (QSN) al raggiungimento dei quali è condizionato un meccanismo di premio finanziario mirano a portare entro il 2013 la percentuale di bambini di 0-2 anni che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 4% al 12%.

Nella tabella 8 sono contenuti i dati di spesa sul servizio nido e sui servizi integrativi 0-2 anni emersi nelle due indagini: l'analisi dei bilanci realizzata ai fini del presente lavoro e l'Indagine sulla spesa sociale dei Comuni dell'anno 2006 curata dall'ISTAT. Si noti che tutti gli indicatori di sintesi sono stati sviluppati nell'ambito del presente lavoro, nel corso dell'esame le fonti saranno indicate in anticipo di volta in volta nel testo.

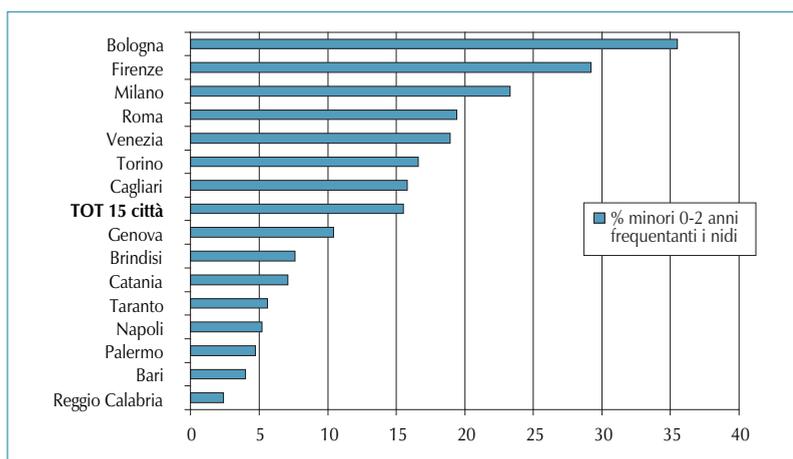
Dall'analisi dei dati di bilancio si osserva che circa la metà della spesa destinata dalle 15 Città (il 45,9%) al settore dei minori viene assorbita dalla spesa per i nidi: nelle Città del Centro-Nord viene destinato il 50,8% e in quelle del Sud la percentuale si dimezza (22,7%). Si noti tuttavia che in questa analisi abbiamo considerato esclusivamente i costi a carico del Comune escludendo le rette a carico dei familiari: se consideriamo i costi complessivi il costo dei nidi incide sui bilanci dell'area sul-

¹¹ Per informazioni complete e aggiornate sul meccanismo degli *Obiettivi di servizio* si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

¹² Si veda QSN, paragrafo III.4 su Servizi essenziali e Obiettivi misurabili.

la spesa sociale dei Comuni per un valore superiore pari, mediamente nelle 15 Città, al 53,8% e non al 45,9% come dichiarato in precedenza. Il grado di copertura dell'utenza target, cioè della popolazione minorile di 0-2 anni, è stato nel 2007 complessivamente pari al 15% con una forte differenziazione tra aree geografiche: i minori del Centro e del Nord hanno una probabilità di poter usufruire del nido 4 volte superiore ai coetanei delle Città del Sud (si veda tabella 8, 20,4% vs 5,5%). Bologna, Firenze, Milano e Roma sono in ordine decrescente le Città con un grado maggiore di copertura del target 0-2 anni per il servizio nido. Tra le Città del Sud solamente Cagliari ha delle performance pari alle Città del Nord; il grado di copertura del target per i servizi 0-2 anni è, infatti, con un valore pari al 15,8% superiore alla media delle 15 Città.

Grafico 3 - Grado di copertura del target 0-2 anni dei servizi nidi nelle Città riservatarie



Fonte: Bilanci consuntivi anno 2007

Proseguendo con la lettura della tabella 8, la sintesi dei dati di spesa dei Comuni sugli asili nido permette di osservare che la spesa media per utente che frequenta il servizio nido nelle 15 Città è di 7.527 euro con una quota di compartecipazione media sulla spesa del 14,6%. Rispetto alla percentuale di compartecipazione non si osservano differenze rilevanti in funzione dell'area geografica. La quota di compartecipazione in valori assoluti è mediamente di 1.288 euro annui e varia notevolmente tra le Città con una media di 365 euro a Napoli e 2.626 euro a Cagliari. Le Città in cui il costo complessivo per il servizio nido risulta essere superiore a 11.000 euro l'anno sono Venezia, Catania e Roma.

Tabella 8 - Gli asili nido nelle Città riservatarie. Analisi delle diverse fonti: incidenza della spesa sul settore minori, utenti, spesa, compartecipazione degli utenti e valori medi per utente, per Comune e ripartizione geografica

Città e ripartizione geografica	Analisi Bilanci consuntivi 2007 ⁽¹⁾									Indagine sulla Spesa sociale ISTAT 2006			
	Utenti	% Minori 0-2 anni frequentanti Nidi	Spesa per Nidi (al netto delle rette)	% Spesa Nido su settore minori	Compartecipazione degli utenti	% di compartecipazione sulla spesa	Spesa media per utente	Compartecipazione media degli utenti	Spesa pubblica e degli utenti	Spesa netta Nidi e servizi integrativi e contributi a retta ⁽³⁾	% Spesa per Nidi e servizi integrativi su Settore minori	Spesa media per utente	% di compartecipazione su spesa
Bari	343	4,0	1.767.309	12,8	398.533	18,4	5.153	1.162	6.314	3.477.145	22,3	0	0,0
Bologna	3.070	35,5	14.078.319	38,8	4.415.336	23,9	4.586	1.438	6.024	36.044.504	53,2	1207	9,9
Brindisi	189 ^(a)	7,6	-	-	-	-	-	-	-	1.831.374	19,9	0	0,0
Cagliari	480	15,8	2.192.686	32,6	1.260.658	36,5	4.568	2.626	7.194	1.152.754	18,4	583	21,2
Catania	648	7,1	8.101.633	43,6	301.354	3,6	12.503	465	12.968	8.231.000	46,2	0	0,0
Firenze	2.526	29,2	20.178.693	60,0	3.382.272	14,4	7.988	1.339	9.327	18.148.000	52,4	1442	19,3
Genova	1.436	10,4	9.524.734	25,0	1.618.925	14,5	6.633	1.127	7.760	294.692	1,3	657	79,2
Milano	8.338	23,3	45.215.103	34,7	17.146.820	27,5	5.423	2.056	7.479	47.064.550	46,7	1626	20,7
Napoli	1.558	5,2	6.331.239	13,0	568.695	8,2	4.064	365	4.429	5.177.323	12,0	0	0,0
Palermo	1.010	4,7	5.366.509	27,6	543.707	9,2	5.313	538	5.852	6.336.821	23,9	380	6,0
Reggio Calabria	120	2,4	746.003	57,6	56.311	7,0	6.217	469	6.686	529.780	11,0	339	8,5
Roma	15.148	19,4	159.974.315	67,4	10.513.735	6,2	10.561	694	11.255	170.321.543	80,8	869	6,0
Taranto	275	5,6	1.528.737	50,8	127.784	7,7	5.559	465	6.024	-	0,0	0	-
Torino	3.815	16,6	9.936.713	25,0	9.738.307	49,5	2.605	2.553	5.157	33.437.206	38,1	1417	15,6
Venezia	1.174	18,9	15.704.617	63,0	1.349.906	7,9	13.377	1.150	14.527	13.045.938	64,7	1075	8,1
Totale Città^(a)	39.941	15,5	300.646.610	45,9	51.422.343	14,6	7.527	1.288	8.815	345.092.630	51,8	1044	10,6
Città Sud Isole^(a)	4.434	5,5	26.034.116	22,7	3.257.042	11,1	5.871	735	6.606	26.736.197	21,6	0	0,0
Città Nord e Centro^(a)	35.507	20,4	274.612.494	50,8	48.165.301	14,9	7.734	1.357	9.091	318.356.433	58,6	1207	9,9

(1) Fonte: Bilanci consuntivi dei Comuni - Anno 2007. Ministero dell'interno.

(2) In assenza di dati di spesa gli utenti della Città di Brindisi non vengono conteggiati nei totali di spesa.

(3) È stata calcolata la spesa "netta" sostenuta dai Comuni per i Nidi e i servizi integrativi escludendo le entrate derivate dal pagamento delle rette da parte dei familiari (rif. al Questionario ISTAT variabili G1-G2). Non si è inclusa la voce F6 relativa ai contributi alle famiglie per sostenere le rette perché nei bilanci tale voce non è inclusa nei costi dei nidi - anche se sarebbe stato corretto da un punto di vista logico - e sebbene le diverse fonti siano parzialmente comparabili si è preferito non introdurre altri elementi fonte di variabilità.

(a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.

Si sposta adesso l'attenzione sulla seconda parte della tabella, quella evidenziata in grigio, relativa alle statistiche tratte dall'Indagine sulla spesa sociale dell'ISTAT (2006). Se analizziamo i valori medi legati all'incidenza dei servizi 0-2 anni sulla spesa complessiva destinata ai minori emerge un quadro simile a quello evidenziato in presenza con una percentuale complessiva di spesa pari al 51,8% che si riduce nelle Città del Sud al 21,6%. La qualità della spesa, e di conseguenza la percentuale destinata ai nidi, varia notevolmente nelle diverse aree geografiche; la spesa nelle regioni del Sud è, infatti, com'è noto maggiormente assorbita da altre voci di spesa quali, ad esempio, i servizi a carattere residenziale e semiresidenziale o i contributi per l'integrazione del reddito. Le spese per strutture residenziali e comunitarie (v. centri con pernottamento invernali/estivi) incidono sui costi destinati alla spesa per i minori per un valore pari al 20,8% nelle Città del Sud e del 12,7 in quelle del Centro-Nord¹³.

La percentuale di compartecipazione alla spesa per i nidi in Italia è stata dichiarata solamente dalle Città del Centro e del Nord (per quelle del Sud sarebbe pari a 0) ed è mediamente pari al 10,6% con valore medio assoluto di 1.207 euro annui. Mediamente il nido e i servizi integrativi 0-2 anni costano 9.863 euro; la cifra comprende anche la quota a carico delle famiglie oltre che quella a carico del Comune, e anche in questa rilevazione si osserva che le stesse tre Città, Roma con 14.451 euro, Catania con 13.044 euro e Venezia 13.222 euro, dichiarano nel 2006 i costi più elevati. Si noti che i servizi integrativi hanno un peso irrilevante con un valore complessivo di sole 507.458 euro (Firenze e Cagliari) ed eliminando tale voce dall'analisi dei costi i valori non subiscono variazioni significative.

5.1 Incidenza del fondo legge 285 sulla spesa complessiva per i minori

In questo sottoparagrafo si analizza in che misura il fondo ripartito tra le Città riservatarie incide sulla spesa nel settore dei servizi per i minori e sulla spesa sociale complessiva dei diversi Comuni. Per effettuare tale analisi utilizziamo entrambe le fonti in precedenza discusse: l'indagine sulla spesa sociale dei Comuni realizzata dall'ISTAT (ultima rilevazione del 2006) e l'analisi dei bilanci consuntivi – alla voce spesa corrente per l'anno 2007. Nella tabella 9 si riportano consecutivamente una serie di indici riferiti alle due fonti.

Il fondo legge 285, come indicato nelle ultime colonne di destra della tabella 9 relative alla spesa corrente dei bilanci comunali (anno 2007), incide mediamente per il 6,79% sul valore complessivo della

¹³ Elaborazioni effettuate per la relazione, non presenti in tabella su voci F1 e F2 Strutture residenziali e comunitarie della scheda di rilevazione ISTAT.

voce dei Bilanci consuntivi “Spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l’infanzia e i minori” e il 2,35% sulla spesa del settore sociale nel suo complesso. Tuttavia se analizziamo separatamente il valore medio delle due aree geografiche si osserva un divario imponente tra le Città del Centro-Nord e del Sud: nelle prime il fondo 285 incide sulla spesa dedicata ai minori per un valore di 4,17%, mentre al Sud tale valore è quasi il quintuplo e pari al 19,18%!

Se si analizzano le statistiche offerte dall’indagine ISTAT sulla spesa sociale, sebbene i valori di singole Città abbiano fluttuazioni anche notevoli rispetto a quelli evidenziati nei bilanci, complessivamente si ottengono dei valori medi per area geografica del tutto sovrapponibili.

Le risorse del fondo sono destinate in termini assoluti per metà alle 8 Città del Sud e per la restante metà alle 7 Città del Nord e del Centro ma il valore medio pro capite del fondo – consideriamo ovviamente solo la popolazione minorile – indica, come prevedibile, che le risorse allocate nelle Città del Sud sono superiori; la quota pro capite del Centro-Nord corrisponde a circa il 60% di quella destinata ai minori del Sud (€38,90 pro capite contro €23,4).

Le notevoli differenze in merito all’incidenza della spesa sociale destinata ai minori osservate in precedenza non possono di conseguenza essere spiegate dalla differente allocazione del fondo. La diversa incidenza del fondo sulla spesa sociale dei Comuni destinata ai minori, con il Sud che ha valori 5 volte superiori al resto d’Italia, dipende quasi completamente dallo scarso investimento fatto, con alcune eccezioni (v. Cagliari) dai Comuni.

Tabella 9 - Ripartizione del fondo legge 285, valori pro capite e sua incidenza sui bilanci e sulla spesa sociale dei Comuni

Città riservatarie	Ripartizione del fondo legge 285: quote Città e valori pro capite				Indagine spesa sociale ISTAT 2006 ^(*)		Bilanci consuntivi dei Comuni spesa corrente 2007 ^(**)	
	Valori assoluti fondo legge 285 (decreto riparto 2007)	Fondi legge 285 pro capite per minori	Popolazione 0-17 anni (ISTAT)	% fondo legge 285 per Città riservataria	Incidenza % fondo 285 su spesa minori ^(a) (netta)	Incidenza % legge 285 su spesa sociale ^(b)	Incidenza % fondo 285 su spesa minori	Incidenza % legge 285 su spesa sociale
Bari	€ 1.930.891	€ 35,30	54.662	4,3	12,4	7,1	14,0	4,1
Bologna	€ 1.036.835	€ 22,70	45.585	2,3	1,7	1,1	2,9	1,0
Brindisi	€ 959.388	€ 57,40	16.727	2,2	18,7	14,5	34,1	13,4
Cagliari	€ 1.179.194	€ 59,30	19.881	2,7	18,9	5,2	17,5	3,1
Catania	€ 2.386.538	€ 41,10	58.049	5,4	13,4	7,4	12,8	4,8
Firenze	€ 1.328.456	€ 27,10	48.961	3,0	3,8	1,5	3,9	1,6
Genova	€ 2.131.404	€ 25,90	82.175	4,8	9,5	2,8	5,6	2,5
Milano	€ 4.398.455	€ 23,70	185.720	9,9	4,4	1,9	3,4	1,2
Napoli	€ 7.238.648	€ 36,70	197.471	16,3	16,8	8,1	14,8	5,6
Palermo	€ 5.014.249	€ 37,00	135.406	11,3	18,9	9,1	25,8	8,0
Reggio Calabria	€ 1.745.163	€ 51,60	33.835	3,9	36,3	19,5	134,7	15,4
Roma	€ 9.650.449	€ 22,10	436.173	21,7	4,6	2,2	4,1	1,8
Taranto	€ 1.501.912	€ 44,90	33.418	3,4	167,1	33,4	49,9	9,1
Torino	€ 3.121.291	€ 25,00	125.016	7,0	3,6	1,4	7,9	1,2
Venezia	€ 844.067	€ 23,00	36.660	1,9	4,2	1,3	3,4	1,0
15 Città Italia ^(b)	€ 44.466.940	€ 29,50	€ 1.509.739	100,0	6,76	3,0	6,79	2,35
Città Sud Isole	€ 21.955.983	€ 38,90	€ 549.449	49,4	18,27	8,92	19,18	6,05
Città Nord e Centro	€ 22.510.957	€ 23,40	€ 960.290	50,6	4,19	1,83	4,17	1,47

Fonte: elaborazione di dati tratti dai Bilanci consuntivi comunali del 2007 e dall'Indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni del 2006

(a) Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni riservatari legge 285 nell'area famiglia e minori - Anno 2006. Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT - Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati.

(b) Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni riservatari legge 285 - Anno 2006 (valori assoluti). Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT - Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati.

(*) È stata presa in considerazione la spesa sostenuta dal Comune singolarmente senza inserire la spesa dell'associazione a cui eventualmente appartiene.

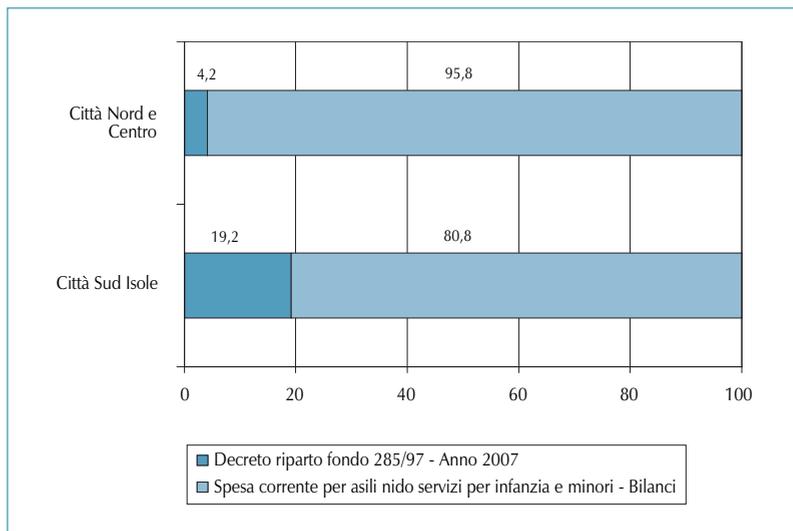
(**) Analisi dei dati tratti dai Bilanci consuntivi dei Comuni - Anno 2007, Sezione spesa corrente. Ministero dell'interno.

I dati quindi mettono nuovamente in risalto il gap che esiste tra la disponibilità di risorse per i minori in diverse aree geografiche del Paese. Le Città di Reggio Calabria, Taranto, Brindisi e Palermo sono le Città in cui, sia che si considerino i dati di bilancio del 2007 sia che si considerino le rilevazioni dell'Indagine ISTAT 2006 sulla spesa sociale del Comune, le politiche per l'infanzia dipendono in modo significativo, oltre il 18%, dall'erogazione del fondo.

Si osserva una curiosa coincidenza nella tabella 9: le stesse Città menzionate in precedenza perché fortemente "dipendenti" dalle risorse erogate dal fondo legge 285, presentano in assoluto il maggior grado di non congruità tra le due fonti informative. Emergono, infatti, delle divergenze notevoli tra le stime offerte dai bilanci comunali di Taranto, Brindisi, Palermo e Reggio Calabria (evidenziate con il grassetto nelle colonne di pertinenza) e quelle rilevate in tutt'altro modo dall'Indagine ISTAT sui Comuni: in questa sede ci limitiamo a segnalarle senza alcuna possibilità di approfondimento ulteriore.

Negli altri casi invece le differenze tra le stime offerte dalle due diverse fonti sono poco accentuate e probabilmente spiegate dalle diverse forme di rilevazione e dal fatto che alcune voci di spesa (es: residenziali anziani) transitano non dal Comune ma da altre agenzie anche sovracomunali (es. Bologna).

Grafico 4 - Incidenza del fondo legge 285 sulla spesa corrente dedicata ai servizi per i minori e i nidi. Bilanci 2007



5.2 Riparto del fondo legge 285 e stato della rendicontazione economica

I criteri di riparto del fondo sono stati stabiliti ai sensi dell'articolo 2 della legge sulla base di 5 parametri¹⁴ relativi a fenomeni di marginalità o devianza minorile. Gli stessi criteri sono tuttora vigenti e dalla prima identificazione del 1998 non vi è stata più alcuna revisione dei valori percentuali sulla cui base attribuire il fondo. Il mancato aggiornamento dei dati, verificabile dal fatto che la quota percentuale di fondo attribuita a ciascuna Città è rimasta sempre invariata nel corso degli anni ed è stato modificato solo il valore assoluto delle risorse destinate, ha prodotto una sorta di *status quo*. Ciò spiegherebbe alcune anomalie tra cui quella che spicca maggiormente è relativa alla realtà di Cagliari. Questa Città percepisce in termini percentuali in rapporto alla popolazione minorile attualmente residente una quota più elevata del fondo pari a 59 euro, contro ad esempio 36,7 euro di Napoli; sebbene negli anni sia stata capace di "uscire" da condizioni di svantaggio socioeconomico (uscita dall'Obiettivo 1 sui fondi strutturali dell'UE) e i tassi di dispersione scolastica, devianza e criminalità minorile, all'epoca elevati, siano ora molto più ridotti, Cagliari continua a percepire la stessa percentuale del fondo.

Nella tabella 10 si riportano alcuni dati offerti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito alla rendicontazione economico-finanziaria aggiornata alla data del 31 dicembre 2008 (allegato 3).

La capacità di impegno delle Città riservatarie nel triennio 2006-2008 è stata elevata e pari all'86,9% delle risorse economiche complessivamente attribuite dal fondo nello stesso periodo (€ 112.102.931,12 su € 128.993.454,47). Anche la capacità di avvio entro il triennio dei progetti approvati è piuttosto elevata con sole 2 Città, Torino e Firenze che segnalano dei ritardi per oltre il 55% dei nuovi progetti.

¹⁴ La ripartizione del fondo e della quota riservata avviene, per il 50%, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'ISTAT e per il 50% secondo i seguenti criteri: a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri; b) numero di minori presenti in presidi residenziali socioassistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT; c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della pubblica istruzione; d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT; e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose come accertata dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno, nonché dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia.

**Tabella 10 - Stato di attuazione relativo alla rendicontazione economica*
dei progetti finanziati dal fondo legge 285 nel triennio 2006-2008**

CITTÀ	INDICATORE % Impegno sul triennio 2006-2008	INDICATORE % Progetti Avviati	Progetti da avviare o concludere 2006-2007	Progetti approvati 2006-2007	INDICATORE di Ritardo nell'attuazione % Progetti non avviati o non conclusi su approvati 2006-2007
Bari	76,8	82,8	23	23	100
Bologna	100	69,4	0	25	0
Brindisi	100	100	14	14	100
Cagliari	93,3	98	3	68	4,4
Catania	66,9	95,1	18	61	29,5
Firenze	66,5	30,6	17	18	94,4
Genova	84	100	34	35	97,1
Milano	100	0	0	0	100,0
Napoli	99,8	100	5	119	4,2
Palermo	100	89,4	107	115	93,0
Reggio Calabria	143	0	69	69	100
Roma	60,4	67,2	95	228	41,7
Taranto	100	0	16	16	100,0
Torino	89,6	44,6	64	160	40
Venezia	66,5	100	8	8	100
Media	86,9%	65,1% a)	473	959	49,3

* le rendicontazioni sono da intendersi aggiornate al 31 dicembre 2008

Si noti che la segnalazione di avvio indicata dalle Città riservatarie in alcuni casi (es. Taranto), laddove è stata incrociata con le rilevazioni sul campo effettuate durante la ricerca e le dichiarazioni degli stessi referenti della legge, non si è accompagnata a un avvio “operativo” del progetto stesso. Quindi a un giudizio “positivo” dal punto di vista amministrativo contabile potrebbe non corrispondere un giudizio positivo connesso all’implementazione di fatto degli interventi. Più interessante e significativo pare l’altro indicatore, quello denominato “Indicatore ritardo nell’attuazione” che consiste nel rapporto percentuale tra numero di progetti non avviati o non conclusi sul numero complessivo di quelli approvati nel biennio 2006-2007. Ovviamente sono stati esclusi dagli indici i valori relativi all’annualità 2008 perché non avrebbero potuto cogliere alcun ritardo d’attuazione.

In questo caso solo le Città di Bologna, Cagliari e Napoli evidenziano una capacità di implementazione degli interventi in tempi “ristretti”; in tutte le altre Città si stanno implementando progetti i cui fondi erano stati imputati in esercizi finanziati precedenti, talvolta risalenti al 2000.

6. Conclusioni e prospettive

L'analisi dello stato di attuazione della legge 285 nelle 15 Città riservatarie ha messo in evidenza alcune tendenze omogenee nelle Città caratterizzate tuttavia da diverse velocità. La spinta trasformativa e innovativa apportata dalla legge tende ad affievolirsi, più al Centro e Nord che al Sud, sebbene permangano le valenze connesse a trasformazione dei modelli culturali e agli approcci di programmazione. Tra gli effetti imprevisti non desiderati connessi alle modalità di assegnazione delle risorse del fondo occorre segnalare una certa riduzione degli scambi tra Città e Regioni in merito alle politiche per l'infanzia. A seguito dell'emanazione della legge quadro n. 328 nel settore sociale sono state sviluppate dalle Città diverse soluzioni sul piano politico e tecnico-organizzativo per gestire l'integrazione ed evitare possibili sovrapposizioni tra gli strumenti di programmazione sviluppati nell'ambito della legge 285 e quelli previsti dal legislatore nella successiva legge 328 (si pensi allo sviluppo di tavoli tecnici sull'infanzia duplicati). Tali soluzioni sono riassumibili nei modelli di programmazione sopra esposti (par. 3.4): metà delle Città hanno adottato il modello inclusivo in cui il fondo diventa uno dei canali finanziari che concorrono allo sviluppo di politiche sociali tendenzialmente “integrate” all'interno di un piano di zona o di altri strumenti di programmazione locale (distrettuale o di ambito), altre Città hanno adottato il modello a gestione parallela o affiancamento in cui permangono forti distinzioni – e talvolta sovrapposizioni – tra attori, processi di programmazione e allocazione delle risorse provenienti da più fonti. A parte l'esperienza di Firenze questo è il modello che risulta più problematico: esso è stato adottato dalle Città di Palermo, Catania, Reggio Calabria, Brindisi, Taranto che pur non avendo talvolta previsto funzioni di staff o posizioni organizzative dedicate esclusivamente al fondo, segnalano una forte separatezza all'interno dell'amministrazione tra uffici deputati alla gestione del fondo legge 285 e quelli impegnati nella programmazione più complessiva delle politiche sociali del territorio. Il caso più significativo è quello di Catania in cui sino al 2008 le procedure programmatiche della legge 285 rappresentavano una nicchia isolata senza alcuna forma di interazione “tecnica” – escluso quindi il piano politico per quanto attiene l'allocazione delle risorse – con quanto veniva programmato e attuato in merito alle politiche sociali dal resto dell'amministrazione. Il terzo e ultimo modello, quello con-

nesso alla creazione di un dipartimento funzionale caratterizzato da una significativa integrazione tra i diversi servizi dell'amministrazione, è stato sviluppato solo da Venezia.

Emergono differenze significative sul piano statistico tra Città delle diverse aree geografiche: nel Sud sono più inclini ad affermare che la legge 285 nell'ultimo triennio ha favorito i processi di integrazione interistituzionale (v. Comune, ASL, scuola, tribunale per i minorenni...), si sono sviluppati "macro-progetti di sistema" e si sono privilegiati obiettivi connessi alla prevenzione della devianza e del disagio sociale dei minori e delle famiglie (per esempio si incrementano iniziative rivolte a sostenere le famiglie), mentre al Centro e Nord si sono maggiormente sviluppate esperienze di cofinanziamento degli interventi con altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE e vi è una maggiore sinergia con politiche sviluppate da altri segmenti dell'amministrazione comunale.

In tutte le Città si segnala una forte riduzione nell'ultimo triennio delle risorse del fondo destinate a progetti innovativi o sperimentali a vantaggio di scelte finalizzate al consolidamento di servizi di base. Tuttavia a parte quest'ultimo giudizio circa la destinazione delle risorse sulle cinque finalità e le diverse tipologie di interventi previsti dalla legge non si è in grado di offrire un quadro della situazione più dettagliato non essendo disponibili dati omogenei di monitoraggio economico.

Rispetto allo stato della rendicontazione economica e degli interventi finanziati dal fondo 285 Bologna, Cagliari e Napoli evidenziano una capacità di implementazione degli interventi in tempi "ristretti"; in tutte le altre Città invece si stanno implementando progetti i cui fondi erano stati imputati in esercizi finanziati precedenti, talvolta risalenti al 2000. A Taranto, Brindisi, Catania e Reggio Calabria, le anomalie osservate nella rendicontazione della legge 285 o nei difformi dati emersi dall'analisi della spesa, vanno imputate non in senso stretto a problematiche inerenti la legge stessa ma a un più complessivo problema di *accountability*.

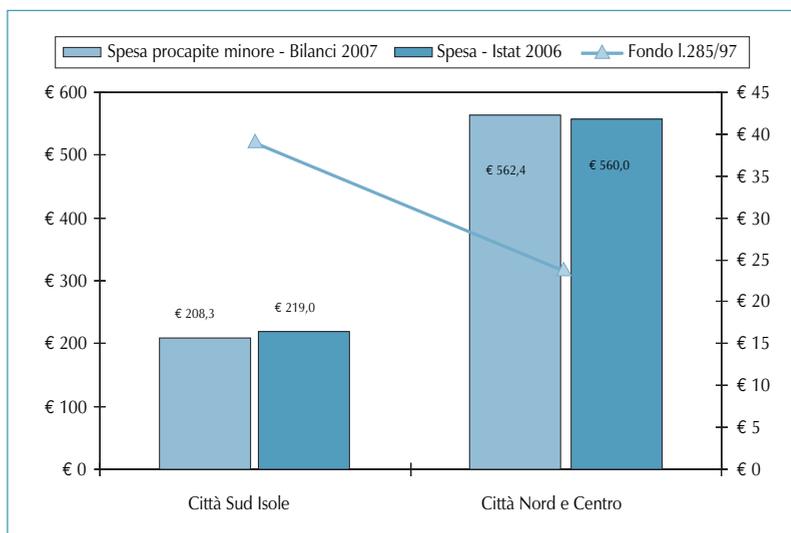
6.1 Incidenza del fondo nelle diverse Città e gap nella spesa destinata ai minori

Da questo esercizio di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 285 emerge con prepotenza la questione del gap tra Centro-Nord e Sud Italia in termini di accessibilità dei servizi e copertura del target nei servizi di cura alla prima infanzia (v. uno degli Obiettivi di servizio - QSN Quadro strategico nazionale 2007-2013), capacità di *accountability* nella gestione del fondo, destinazione pro capite della spesa destinata ai minori nelle diverse Città. Si riassume in alcuni grafici quanto presentato in modo analitico nel paragrafo 4.

Il grafico n. 5 evidenzia in modo efficace la profonda differenza che esiste rispetto alle risorse destinate alla spesa per i minori tra Città riservatarie del Centro-Nord e del Sud Italia e anche tra le diverse

Città considerate singolarmente (grafico 6). Nel grafico a barre sono rappresentate sia le stime di spesa pro capite desunte dai Bilanci consuntivi del 2007, sia le stime offerte dall'Indagine sulla spesa sociale dei Comuni effettuata nel 2006 dall'ISTAT. Sempre nel grafico viene indicato un terzo indicatore: il valore delle risorse destinate dal fondo legge 285 anch'esso espresso in forma di somma annua pro capite (ovviamente riferita alla popolazione 0-17 anni come per gli indicatori precedenti).

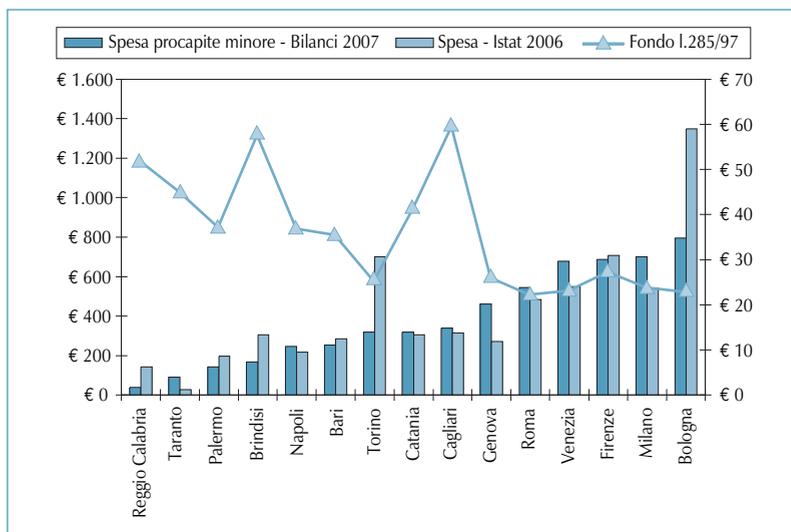
Grafico 5 - Quota di spesa pro capite per minore nelle Città riservatarie per area geografica: spesa corrente dei Bilanci comunali, spesa rilevata dall'Indagine ISTAT e quota pro capite del fondo legge 285



Entrambe le fonti confermano che esiste un profondo divario tra aree geografiche: mentre le Città del Sud destinano annualmente ai minori una spesa media nel settore sociale pari a 208-219 euro pro capite, cioè per minore residente (il valore cambia solo leggermente tra le due rilevazioni), nelle Città del Centro-Nord tale valore corrisponde quasi al triplo e sale a 562-560 euro. Si ricorda che nella definizione di spesa sociale sono escluse le voci relative ai servizi per l'istruzione. Le risorse del fondo 285 allocate nello stesso periodo sono indicate dalla linea trasversale e corrispondono a una media di 23,4 euro pro capite – si intende annualmente per minore – nelle Città del Centro Nord e a una media di 38,9 euro pro capite nelle Città del Sud (l'asse di riferimento per osservare i valori è quello posto sul lato destro del grafico).

Come chiaramente evidenziato dal grafico 6, Reggio Calabria, Taranto, Brindisi e Palermo sono quelle che destinano meno risorse ai servizi per l'infanzia; il divario tra Città poste ai due estremi della distribuzione è talmente "eccessivo" che sarebbe in futuro opportuno verificare potenziali errori di rilevazione o modalità difformi di contabilizzare i costi. Per ora è utile osservare, con la cautela dovuta ai limiti del lavoro, che *il divario tra le risorse destinate ai minori a Reggio Calabria e a Bologna, le Città poste ai due estremi, è di 10-20 volte (dipende dalla fonte a cui ci stiamo riferendo)*. Se consideriamo gli indicatori elaborati a partire dai dati di bilancio che mostrano oscillazioni meno estreme della rilevazione ISTAT, si osserva che *mentre al minore residente a Reggio Calabria e Taranto viene destinata annualmente una somma che oscilla dai 27 ai 90 euro, al minore residente a Bologna, Milano, Firenze o Venezia vengono destinate somme che oscillano dai 679 euro ai 796 euro*.

Grafico 6 - Quota di spesa pro capite per minore nelle Città riservatarie: spesa corrente dei Bilanci comunali, spesa rilevata dall'Indagine ISTAT e quota pro capite del fondo legge 285



Il grado di copertura del target 0-2 anni per i servizi nidi e i servizi integrativi è fortemente correlato alla spesa sociale destinata al settore minori: agli estremi troviamo nuovamente Reggio Calabria con un grado di copertura pari solamente al 2,4 minori ogni 100 bambini tra i 0-2 anni e all'estremo ancora Bologna con il 35,5% di copertura del

servizio. Come già detto, esiste una fortissima correlazione tra spesa destinata al settore minori e capacità di offerta del Comune rispetto ai servizi della prima infanzia che incidono mediamente il 50% sui costi totali del settore (v. tabella 8). Il coefficiente r di Pearson, che si utilizza per calcolare il grado di relazione lineare tra due variabili, è pari a 0,9 se analizziamo i due indicatori “Grado di copertura del target 0-2 anni” e “Valore pro capite di spesa destinata dal Comune al settore minori” (fonte Bilanci 2007); mentre è di 0,89 se utilizziamo come secondo indicatore il valore della spesa sociale pro capite destinata ai minori della rilevazione del 2006 dell’ISTAT. Praticamente abbiamo lo stesso risultato con un grado di rilevazione vicino al valore massimo che è 1.

Per terminare un quadro di sintesi in merito ai criteri e ai volumi di allocazione delle risorse al settore minori, occorre menzionare il fatto che in 10 anni i fenomeni sociali evolvono e per tale ragione potrebbe essere utile aggiornare i vecchi parametri di allocazione delle risorse del fondo sulla base delle statistiche ISTAT più recenti: al momento si stanno, infatti, ancora utilizzando gli indicatori di disagio dell’infanzia raccolti dall’ISTAT 10 anni fa.

6.2 Punti forti, rischi e criticità nella gestione del fondo legge 285 per le Città riservatarie

La programmazione delle politiche a favore dell’infanzia e dell’adolescenza realizzata grazie alla legge 285 guarderebbe a uno spicchio di realtà che sta tra due mondi: quello del disagio e quello della normalità. Al di là degli aspetti tecnici o gestionali è importante sapere che una quota riservata dei fondi sociali è dedicata ai minori. Utilizzando le parole di un testimone: «Per chi progetta e chi fa politica poter contare su delle linee dedicate ed esclusive è di un’importanza cruciale perché permette di fare un lavoro preventivo imponente».

Anche in presenza dello stesso ammontare di risorse la legge continua a svolgere un ruolo cruciale dato dal “portato metodologico e di contenuti” ereditato nel corso del decennio. Portando la metafora del bancomat un testimone dichiara:

un conto è avere un fondo in cui uno inserisce la tessera e preleva, un altro è avere una linea che deve anche sforzarti a inventare dei percorsi virtuosi. [...] Come politico credo che lo strumento dovrebbe essere più finanziato perché attraverso la 285 si riescono ad attivare processi, non progetti, che sono interessantissimi. Soprattutto, avere come riferimento una legge che definisca con estrema precisione il contesto a cui si riferisce, è assolutamente di ausilio per noi, grazie a essa e a come è fatta, noi riusciamo a mettere in pratica delle politiche di tutela dei minori incredibili; ciò è possibile perché esiste uno strumento come questo. Una legge nazionale deve dare gli indirizzi, il resto è compito degli enti locali. Il federalismo consiste nel come viene messa in pratica la legge, penso che

come l'abbiamo interpretata noi sia diverso da come è stata interpretata in altre Città riservatarie. Allora nel suo ruolo di indirizzo e finalizzazione dei finanziamenti la legge 285 non è assolutamente anacronistica. (Testimone di una grande Città del Nord)

Il modello di gestione in forma riservataria ha permesso lo sviluppo di un tavolo di coordinamento con le altre Città offrendo soprattutto la possibilità di riflettere sulla dimensione della realtà metropolitana nell'ambito di tendenze più globali (es. il fenomeno dei minori non accompagnati che viene spesso ricordato dagli intervistati). Alcuni fenomeni delle aree metropolitane hanno la necessità di essere letti in maniera più allargata; ciò giustificherebbe per alcuni la presenza di una misura sperimentale come quella dell'attuale fondo per le Città riservatarie che *rappresenta uno dei pochi spazi di elaborazione, su tematiche attinenti i minori, per le grandi città.*

Il nostro obiettivo poi è il collegamento delle città metropolitane, il fatto che questo meccanismo sia già sostenuto nella 285 con l'individuazione delle 15 Città riservatarie ci fa capire che si sta andando nella giusta direzione. Smontare la finalizzazione del fondo e la specificità delle Città riservatarie sarebbe antistorico. (...) nelle città grandi c'è un fattore moltiplicativo che ti cambia i connotati del problema: avere 10 stranieri è un conto, sono 10 e li vedi, averne 35 mila è un altro come li gestisci? Devi avere una politica completamente diversa. Noi abbiamo un rapporto con [...] e questo ci aiuta tantissimo, a me viene spontaneo alzare il telefono e confrontarmi con i colleghi delle altre grandi città per confrontarmi su problematiche di questo livello. (Testimone di una grande Città del Nord)

Un'altra Città segnala che *il vantaggio più importante di avere un fondo non solo riservato ma gestito a livello locale da città metropolitane o capoluogo di regione è quello di poter fare da stimolo ad altri Comuni: il fondo contribuisce alla creazione di uno "spazio di attenzione" proprio in quei luoghi che hanno caratteristiche e problematicità specifiche che favoriscono la possibilità di intercettazione dei cambiamenti sociali e di riflessione e possibilità di azione su di essi. Sperimentare quindi a partire dalle Città, viene considerato una delle operazioni più lungimiranti da parte di un governo nazionale che non vuole essere un governo centralista. La legge 285 dovrebbe rafforzare la possibilità di cambiare le politiche attraverso le sperimentazioni che non si riescono più a fare* «con le imposte normali di bilancio perché esse sono diventate sempre più rigide negli anni ed esse ci permettono di fare il mantenimento delle politiche»; per tali ragioni si avverte la necessità di un fondo che interagisca con il senso di immutabilità che molte amministrazioni pubbliche vivono. «Il vantaggio del fondo riservato è il governo delle Città. Il federalismo è il valore aggiunto

indipendentemente dal colore politico, da una ventina di anni. Il modello di governo delle Città è un tema importantissimo che la 285 solleva».

Secondo alcuni sarebbe inoltre necessario creare un vincolo specifico di applicazione degli articoli 6 e 7 della legge 285¹⁵ e individuare un livello minimo di tenuta degli articoli.

[...] è importante che non si azzeri il titolo: disposizione per le opportunità e le iniziative per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza. La parte dei diritti, la parte del tempo libero e la parte della città amica dei bambini e delle bambine non ha appigli se non la nostra strenua resistenza. Nel testo ci dovrebbe essere un'indicazione che dice che almeno il 15% del totale del fondo assegnato alla Città deve essere dedicato agli articoli 6 e 7. Per gli altri due articoli non è necessario perché essi fanno massa critica a sé. (Testimone di una grande Città del Nord)

Uno dei rischi invece più temuti riguarda l'annullamento della finalizzazione del fondo e la cessazione dell'attribuzione in forma riservataria. L'annullamento della finalizzazione del fondo porterebbe in breve tempo alla dispersione del fondo stesso nel Fondo nazionale per le politiche sociali più generale, e questo non garantirebbe più la tutela dei diritti dei minori, la spesa verrebbe assorbita dal settore "anziani" che hanno una maggior incisività sulle agende politiche. La fine del riconoscimento della riservatezza del fondo significherebbe non riconoscere più le specificità dei processi che investono le grandi città, o i capoluoghi di regione.

Ritengo che sarebbe un errore distogliere queste risorse per poi rischiare di perderle. La legge dello Stato va mantenuta e le città sempre più complesse che richiedono interventi sempre più particolari vanno sostenute. Nelle Regioni in cui il fondo è confluito tutto all'interno del FNPS non c'è un buon andamento delle attività che appartengono al settore infanzia e adolescenza. Il 25% della popolazione di [...] è anziana, il 14% sono minori; il fondo specifico diventa indispensabile per garantire il rispetto delle differenze e non l'annullamento delle stesse.

Altre criticità segnalate da testimoni del terzo settore hanno riguardato: a) la debolezza delle funzioni di controllo sia a livello centrale rispetto al Comune, sia a livello del Comune rispetto agli enti gestori; b) la forte discontinuità nell'erogazione dei fondi alla quale solamente alcuni enti hanno potuto sopperire integrando con fondi

¹⁵ Ci si riferisce all'art. 5 (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'art. 6. (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) e l'art. 7. (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

propri e la mancanza di continuità nella gestione delle progettualità nel corso delle diverse amministrazioni che in alcune Città si sono succedute; c) l'incapacità dell'amministrazione di innescare processi di co-costruzione e attivazione di servizi gestiti poi anche autonomamente dal terzo settore.

Diverse difficoltà sarebbero, secondo le Città, generate dalle modalità di erogazione dei fondi da parte dello Stato; secondo alcuni il fatto che il fondo della legge 285 sia stabilito "con il consuntivo" rappresenta un fattore di incertezza che ostacolerebbe la programmazione dei servizi e la stabilità degli interventi facendo sì che non si riesca a dare stabilità. Per tale ragione gli intervistati ipotizzano una serie di possibili modifiche nelle procedure di trasferimento del fondo dallo Stato alle Città, per esempio con un respiro temporale pluriennale.

Con maggior forza si sottolinea che sarebbe necessario evitare l'assenza di vincoli di spesa sulla finalizzazione del fondo senza i quali non si raggiungerebbe quasi certamente l'obiettivo di indirizzare le risorse a servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

6.3 Rilancio della funzione di innovazione e sperimentazione e prospettive future

Gran parte delle osservazioni espresse dagli amministratori locali, dai referenti della legge 285 e dai dirigenti del servizio sociale e degli uffici di piano, vertevano su questioni inerenti la finalizzazione del fondo. Un'indicazione spesso sottolineata è stata quella riguardante il *rafforzamento dei vincoli sulle funzioni di innovazione e sperimentazione del fondo*. Il processo massiccio di "stabilizzazione e messa a regime dei servizi" che ha caratterizzato negli ultimi 4-5 anni l'esperienza della gestione del fondo nelle Città riservatarie potrebbe altrimenti proseguire assorbendo tutte le risorse sino alla completa perdita di possibilità di sperimentazione di nuovi modelli di intervento.

Un *limite intrinseco della programmazione "per progetti"* che ha caratterizzato e caratterizza in precedenza i piani per l'infanzia e l'adolescenza come da legge 285, e oggi in gran parte i piani di zona come da legge 328, è dato dal carattere intrinsecamente contingente e a termine dei progetti e paradossalmente dalla loro forte rispondenza a istanze locali/localistiche. Se da un lato questo modello in una prima fase ha incoraggiato, come si è visto nel primo paragrafo, la sperimentazione e l'orientamento all'innovazione, dall'altro rischia di essere scarsamente sostenibile ma anche poco efficace nel sostenere oggi politiche "innovative" e sperimentazioni. Le città metropolitane o di medie dimensioni sono investite oggi da problematiche di marginalità della popolazione minorile più intense oltre che di diversa natura – si veda tra tutti la problematica dei minori immigrati non accompagnati, dei nidi e dei servizi integrativi alla prima infanzia e della dispersione scolastica – che richiedono con urgenza il ripensamento dei modelli di intervento e soluzioni gestionali.

Promuovere innovazione nelle grandi Città chiama in causa, come molti testimoni sottolineano, il ruolo di supporto offerto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel quadro delle attività del tavolo di coordinamento con le 15 Città. Attraverso il rafforzamento dei meccanismi di accompagnamento e stimolo allo scambio tra policy maker di grandi Città è possibile orientare la finalizzazione del fondo sviluppando in alcuni casi strategie comuni e il disegno di programmi sperimentali trasversali a più Città e Regioni.

Facendo sistema, pur nel rispetto delle autonomie locali e delle diversa natura delle problematiche che caratterizzano le comunità, sarebbe possibile *sviluppare dei network di amministratori di alcune Città riservatarie – peraltro già in rete tra loro – interessati allo sviluppo e alla sperimentazione in loco di programmi innovativi* in determinati settori di intervento.

I processi di monitoraggio, e a maggior ragione quelli di valutazione, devono essere consolidati, le Città non sono state complessivamente in grado di restituire “conoscenze” sull’efficacia di diverse tipologie di intervento e delle principali sperimentazioni, utilizzabili ai diversi livelli di governo. Dall’indagine, dai referenti legge 285 come pure dai gestori degli interventi, è emersa la debolezza o l’assenza, con alcune eccezioni minoritarie, di un processo di “ritorno” delle informazioni e di restituzione aggregata dei loro rapporti di monitoraggio non solo ai cittadini ma alle stesse organizzazioni che gestiscono gli interventi. La sperimentazione “trasversale” e condivisa di interventi tra diverse Città potrebbe innalzare il livello di attenzione e diventare oggetto non solo di forme di *accountability* più adeguate ma di vere e proprie valutazioni con standard di qualità elevati, in grado di innescare processi di sintesi e cumolazione delle conoscenze più strutturati e di offrire ai decisori conoscenze utili a migliorare i servizi o sviluppare modelli di intervento più efficaci e programmi maggiormente basati anche sulle evidenze scientifiche. Oggi si chiede che venga rafforzato non il ruolo di un decisore centrale ma quello di un “catalizzatore di conoscenze diffuse, di intuizioni e sperimentazioni” sviluppate in questi anni dalle Città e l’esercizio di processi di *governance* per la capitalizzazione e la messa a sistema dei saperi. Il disegno di programmi sperimentali “condivisi”, non necessariamente identici, permetterebbe di affrontare in modo diverso la questione della funzione di innovazione delle politiche dell’infanzia e adolescenza del fondo legge 285.

BOX DI SINTESI

Capitalizzare l'eredità della legge 285 con coerenza rispetto al nuovo assetto istituzionale e non perdere il focus su politiche promozionali a sostegno dell'agio, innovazione e sperimentazione.

Approfondire l'analisi sulla spesa sociale dedicata dagli enti locali all'infanzia. Come colmare il profondo gap tra enti locali e aree del Paese in tema di tutela dei diritti dell'infanzia, equità nell'accesso ai servizi?

Operare affinché vengano declinati i Livelli essenziali riguardanti i servizi per la prima infanzia e la promozione dei diritti dell'infanzia, analogamente a quanto sta avvenendo sui LEA in sanità (v. ad esempio LEA riguardanti le cure domiciliari DPCM 23/4/2008).

Pressioni ed equilibri. Agende politiche "spostate" da crisi economica ed emergenza della non autosufficienza: debole attenzione sull'intergenerazionale.

Opzione lungimirante: sperimentare anche a partire dalle grandi città.

Rafforzare pratiche di integrazione e pianificazione strategica (v. anche sinergie con obiettivi di servizio QSN 2007-2013 su istruzione e servizi all'infanzia).

Assetto federalista e previsione di un ruolo per lo Stato centrale di catalizzatore di conoscenze diffuse grazie a meccanismi di accompagnamento e stimolo.

ALLEGATO 1.**Indagine con referenti legge 285 delle 15 Città riservatarie**

Nella Tabella vengono riportate alcune statistiche descrittive relative alle interviste semistrutturate realizzate con 15 referenti della legge 285 nelle 15 Città riservatarie. In un caso l'intervista è stata realizzata con un sottogruppo di 2-3 persone e non con un singolo referente. Gli item presenti nella tabella sono unicamente quelli che prevedevano risposte chiuse su una scala autoancorata a 5 punti di accordo-disaccordo. Per favorire la lettura dei dati si riportano sia le medie generali che le medie parziali dei due sottogruppi: le 7 Città del Centro-Nord e le 8 Città del Sud.

Item	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Nella programmazione e gestione della legge 285 nell'ultimo triennio vi sono state importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione famiglia e lavoro...), con i piani sociali di zona e le altre amministrazioni (specificare settori di intervento in cui la collaborazione è più o meno intensa).	3,9	1,1	4,0	4,3	3,5
Si sono sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE.	3,4	1,3	4,0	4,1	2,8
Nell'ultimo triennio le procedure di programmazione previste dalla 285 sono state mantenute inalterate anche dopo la 328 (es. accordo di programma).	3,4	1,6	4,0	2,7	4,0
Nell'ultimo triennio abbiamo scelto di rafforzare i progetti "di sistema" (esempi).	3,6	1,5	4,0	2,9	4,3
Le strategie che stiamo perseguendo negli ultimi anni nell'utilizzo del fondo legge 285 sono significativamente diverse da quelle adottate inizialmente.	3,3	1,3	4,0	3,0	3,6
Nell'ultimo triennio abbiamo sostanzialmente utilizzato le risorse della legge 285 per garantire la continuità dei progetti più meritevoli e significativi.	4,1	1,0	4,0	3,9	4,3
Abbiamo preferito laddove possibile utilizzare la formula dell'assegnazione diretta.	2,7	1,7	2,0	2,3	3,1
Abbiamo preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti.	3,9	1,1	4,0	4,4	3,5
I progetti sono stati individuati sulla base di alcuni criteri di qualità progettuale senza vincoli importanti circa i contesti di localizzazione (es: un quartiere piuttosto che un altro) e di tipologia di destinatari.	2,1	1,3	1,0	2,7	1,5





Item	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
I progetti sono stati fortemente indirizzati in termini di target di destinatari e localizzazione laddove come amministrazione ci pareva vi fossero carenze maggiori.	4,4	1,0	5,0	4,1	4,6
Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all'amministrazione comunale.	1,5	1,1	1,0	1,3	1,8
Ai gestori è stato richiesto di effettuare una raccolta di dati quantitativi in modo continuativo per rendere possibile un monitoraggio di sistema a livello comunale.	4,5	1,0	5,0	4,7	4,3
I rapporti di monitoraggio nell'ultimo triennio sono stati resi pubblici e restituiti a gestori dei progetti, cittadini e operatori.	2,5	1,6	2,0	3,3	1,9
I report di monitoraggio hanno messo in evidenza per diverse tipologie di intervento e caratteristiche del target il numero di minori e adulti raggiunto dai progetti.	4,2	1,1	4,5	4,3	4,1
Abbiamo un osservatorio cittadino o ufficio statistico o altro (specificare...) che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta.	3,1	1,5	3,0	3,7	2,5
Abbiamo attivato un osservatorio appositamente dedicato della legge 285 (separato da altri osservatori) che produce statistiche aggiornate e analisi mirate sulla condizione dei minori e che ci permette di realizzare buone analisi dei bisogni e analisi del sistema di offerta.	2,3	1,7	1,0	2,4	2,3
La legge 285 nelle Città rappresenta una garanzia di qualità rispetto progettazione ed erogazione di servizi per infanzia e assicura ambiti di sperimentazione e innovazione.	4,8	0,5	5,0	4,6	5,0
Si è sviluppata una buona sinergia con le altre politiche sociali e (se esistono) con i piani sociali di zona.	3,9	1,1	5,0	4,6	3,6
Si sono sviluppate nuove competenze interne all'amministrazione a livello tecnico-professionale e/o di modalità di interazione e processi (indicare per esteso di che tipo e su quali contenuti...).	4,2	0,7	4,0	4,4	4,0
Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della legge 285 (la macchina consuma troppo rispetto a ciò che produce).	1,9	1,5	1,0	1,3	2,5
Si sono sviluppate delle forti interazioni tra tavoli per la programmazione dei fondi legge 328 e ambiti di programmazione e gestione della legge 285.	3,4	1,4	3	3,4	3,3
La 285 ha favorito lo sviluppo di forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni.	4,1	1,1	4	3,6	4,5
Si sono ridotte le sinergie e/o gli scambi in materia di infanzia e adolescenza tra amministrazioni regionali e Città riservatarie.	2,6	1,5	2,0	3	2,3



Item	Media	Dev. Standard Pop	Mediana	Media Centro-Nord	Media Sud
Modalità di risposta max accordo = 5; max disaccordo= 1					
Si sono rafforzate le forme di consultazione con la società civile e con il terzo settore.	3,3	1,9	4,0	2,7	3,8
Il fatto che vi fosse un fondo “vincolato” come la legge 285 ha in parte indebolito lo sviluppo di forme di programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza integrata con le restanti politiche sociali.	1,8	1,1	1,0	1,1	2,4
Attualmente rappresenta una forma di assegnazione di fondi dedicati all’infanzia e all’adolescenza ma non ha valenze connesse a trasformazione dei modelli culturali e degli approcci di programmazione presenti in questo settore.	1,7	1,2	1,0	1,9	1,6
Se non vi fosse stato un fondo vincolato le risorse destinate in questi anni dall’amministrazione comunale all’infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità.	3,7	1,4	4,0	3,6	3,9
Se non vi fosse stata la gestione riservataria della legge 285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città vedrebbero diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull’area minori (v. regole ripartizione regionale fondo legge 328).	4,4	0,9	5,0	4,0	4,8
Anche in assenza di una destinazione vincolata come quella del fondo legge 285, e a parità di risorse, la nostra amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest’ultimo triennio.	2,1	0,9	2,0	2,3	1,9
Senza la 285 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori.	4,5	1,1	5,0	4,6	4,5
La forza propulsiva della legge 285 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta.	2,6	1,3	3,0	3,1	2,1
Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma “riservataria”.	1,7	1,0	1	1,4	1,9
Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori.	4,3	1,2	5	3,9	4,7

ALLEGATO 2.

Analisi dati indagine con questionario a enti gestori 285

Gli organismi gestori intervistati sono stati 54 in 7 Città riservatarie su 15: Bari, Firenze, Milano, Venezia, Catania, Genova e Napoli. Dagli stessi organismi sono stati gestiti complessivamente 181 progetti 285, una media di 3,6 progetti per organismo al Centro-Nord e 3,3 al Sud, e attualmente sono in corso 71 progetti (media pro capite 1,7 al Centro Nord e 1 al Sud). L'83% degli organismi gestori è rappresentato da associazioni e cooperative sociali, una minoranza è costituita da enti pubblici (ASL, Comuni, scuole...).

Città	1.285 gestiti	In corso	Totale	Città	1.285 gestiti	In corso	Totale
Bari	25	4	29	Catania	6	2	18
Firenze	14	7	21	Genova	20	15	35
Milano	36	4	40	Napoli	38	16	54
Venezia	32	23	55	Totale complessivo	181	71	252

1. Tipologia organismo gestore	Frequenza	Percentuale
ASL	1	1,9
Associazione di volontariato	7	13,0
Associazione non di volontariato	18	33,3
Cooperativa sociale a o b	20	37,0
Istituzione scolastica	1	1,9
Altro	2	3,7
Amministrazione locale	4	7,4
Totale	53	98,1
Dato mancante	1	1,9
Totale	54	100,0

Statistiche descrittive indagine rivolta a organismi gestori

ITEM	N. rispondenti	Media	Std. Deviation	Media SUD	Media Nord-Centro	Sig. Analisi Varianza
I progetti da noi realizzati negli anni precedenti con finanziamenti 285/97 sono stati inseriti nel sistema stabile di erogazione dei servizi	50	2,74	1,5	2,26	3,15	.04*
Nella nostra esperienza vi sono/sono stati aspetti significativi di integrazione tra le attività dei progetti l.285 e i servizi erogati dai servizi sociali e dai servizi sanitari locali	51	3,08	1,4	3,04	3,11	
La Città riservataria utilizza un sistema informativo che ci permette di avere dati continuativi sull'attività, gli utenti, le risorse spese dei progetti l.285	48	2,42	1,3	2,27	2,54	
Nella programmazione e gestione della l.285 nell'ultimo triennio- a livello cittadino- vi sono state importanti forme di integrazione e di sinergia con le altre politiche dell'Amministrazione locale (es: esclusione sociale e povertà, penale minorile, istruzione, conciliazione famiglia-lavoro...), con i piani sociali di zona e le altre Amministrazioni	49	3,12	1,2	3,14	3,11	
Si sono sviluppate nell'ultimo triennio progettualità che hanno fruito di risorse provenienti da altre fonti finanziarie a livello regionale, nazionale o UE	49	3,20	1,3	2,67	3,61	
Nell'ultimo triennio le procedure di programmazione previste dalla 285/97 sono state mantenute inalterate anche dopo l'entrata in vigore della legge 328 e la creazione di un Fondo unico per le politiche sociali.	44	3,05	1,3	2,68	3,32	
Nell'ultimo triennio l'Amministrazione ha scelto di rafforzare i progetti 'di sistema'	46	3,28	1,3	3,15	3,38	
La Città riservataria ha preferito sviluppare progetti complessi e di dimensioni significative (anche se poi distinti sul piano amministrativo e di rendicontazione) piuttosto che microprogetti	47	3,21	1,3	3,25	3,19	
La Città riservataria ha individuato e finanziato i progetti sulla base di alcuni criteri di qualità progettuale senza vincoli importanti circa i contesti di localizzazione (es: un quartiere piuttosto che un altro) e di tipologia di destinatari	49	2,73	1,2	3,00	2,50	
I progetti sono stati fortemente indirizzati in termini di target di destinatari e localizzazione laddove alla Città riservataria pareva vi fossero carenze maggiori	53	3,62	1,1	3,79	3,48	
Eventuali difficoltà di tipo amministrativo contabile nella gestione del Fondo dipendono fondamentalmente da difetti nelle capacità interne all'amministrazione comunale	49	2,59	1,4	3,38	2,00	
La l. 285 nelle Città rappresenta una garanzia di qualità rispetto alla progettazione ed all'erogazione di servizi per l'infanzia e assicura ambiti di sperimentazione e innovazione.	52	3,98	1,1	3,86	4,07	
Nel corso degli anni il team che si occupa della l. 285/97 sembra essersi distaccato dal resto dell'amministrazione centrale comunale (ci si riferisce agli altri assessorati interni al comune, non agli stakeholders esterni all'amministrazione)	46	2,26	1,0	2,45	2,12	





ITEM	N. rispondenti	Media	Std. Deviation	Media SUD	Media Nord-Centro	Sig Analisi Varianza
Si è sviluppata una buona sinergia tra l. 285 e le altre politiche sociali e (se esistono) con i piani sociali di zona	48	3,48	1,1	3,42	3,52	
Si sono impiegate troppe risorse negli adempimenti di natura procedurale e amministrativa specifici della l. 285	46	2,37	1,0	2,25	2,46	
Si sono sviluppate delle forti interazioni tra strutture di coordinamento per la programmazione dei Fondi l. 328 e ambiti di programmazione e gestione della l. 285	41	2,85	1,1	2,86	2,85	
La l. 285 continua a favorire lo sviluppo di forme di integrazione e coordinamento più efficaci tra diverse istituzioni	48	3,31	1,2	3,29	3,33	
Si sono ridotte negli ultimi anni le sinergie e/o gli scambi in materia di 'infanzia e adolescenza' tra amministrazioni regionali e Città riservatarie	45	2,80	1,0	2,75	2,84	
Si sono rafforzate negli ultimi anni le forme di consultazione con la società civile e con il terzo settore	47	3,34	1,3	3,20	3,44	
Il fatto che vi fosse un Fondo 'vincolato' come la l. 285 ha in parte indebolito lo sviluppo di forme di programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza integrata con le restanti politiche sociali	46	2,04	1,2	2,37	1,81	
Attualmente la l. 285 rappresenta una forma di assegnazione di fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza ma non ha valenze connesse a trasformazione dei modelli culturali e degli approcci di programmazione presenti in questo settore	50	2,20	1,1	1,91	2,43	
Se non vi fosse stata la legge 285, le risorse destinate in questi anni dall'Amministrazione comunale all'infanzia e adolescenza sarebbero state in gran parte destinate ad altre materie e priorità	52	3,83	1,2	3,91	3,76	
Se non vi fosse stata la gestione riservataria della l.285 ci sarebbero seri svantaggi economici perché le Città avrebbero visto diminuire la quota dei fondi loro assegnati sull'area minori	52	4,52	0,7	4,87	4,24	.001*
Anche senza la l. l.285, ma a parità di risorse, la nostra Amministrazione avrebbe realizzato gli interventi sviluppati in quest'ultimo triennio	51	2,31	1,2	2,32	2,31	
Senza la 285/97 si indebolirebbero le esperienze di innovazione e sperimentazione nel settore delle politiche per i minori	52	4,40	0,9	4,74	4,14	.01*
La forza propulsiva della l.285/97 in termini di innovazione di contenuti e processi si è ridotta	50	2,56	1,2	2,43	2,66	
Se venissero garantite le medesime risorse finanziarie non vi sarebbero svantaggi nel superamento del modello di gestione in forma 'riservataria'	50	2,28	1,1	2,29	2,28	
Se non vi fosse la 285, a parità di risorse economiche, verrebbero a indebolirsi soluzioni organizzative e prassi operative che consentono il coordinamento a livello cittadino delle politiche per i minori	51	3,65	1,2	3,74	3,57	

ALLEGATO 3.
Capacità di spesa e schema riassuntivo rendicontazione

Città	Anno	Stanziamiento	Somma impegnata	Residuo	Indicatore - % Impegno sul triennio
BARI	2008	€ 1.906.490,00	€ 1.197.000,00	€ 709.490,00	
	2007	€ 1.930.891,00	€ 1.913.474,09	€ 17.416,91	76,8
	2006	€ 1.930.891,40	€ 1.316.952,00	€ 613.939,40	
BOLOGNA	2008	€ 1.023.732,25	€ 1.023.732,25	€ 0,00	
	2007	€ 1.036.835,00	€ 1.036.835,00	€ 0,00	100,0
	2006	€ 1.036.835,00	€ 1.036.835,00	€ 0,00	
BRINDISI	2008	€ 947.264,00	€ 947.264,00	€ 0,00	
	2007	€ 959.388,00	€ 959.388,00	€ 0,00	100,0
	2006	€ 959.388,00	€ 959.388,00	€ 0,00	
CAGLIARI	2008	€ 1.164.292,23	€ 1.164.292,23	€ 0,00	
	2007	€ 1.179.194,00	€ 1.179.140,19	€ 53,81	93,3
	2006	€ 1.179.194,00	€ 944.726,65	€ 234.467,35	
CATANIA	2008	€ 2.356.379,00	€ 0,00	€ 2.356.379,00	
	2007	€ 2.386.538,00	€ 2.386.538,00	€ 0,00	66,9
	2006	€ 2.386.538,00	€ 2.386.538,00	€ 0,00	
FIRENZE	2008	€ 1.311.667,96	€ 1.311.667,96	€ 0,00	
	2007	€ 1.328.456,00	€ 1.328.456,00	€ 0,00	66,5
	2006	€ 1.328.456,00			
GENOVA	2008	€ 2.104.468,91	€ 1.027.000,00	€ 1.077.468,91	
	2007	€ 2.131.404,00	€ 2.126.190,78	€ 5.213,22	84,0
	2006	€ 2.131.404,00	€ 2.197.714,70	-€ 66.310,70	
MILANO	2008	€ 4.398.454,00	€ 4.398.454,00		
	2007	€ 4.398.454,00	€ 4.398.454,00		100,0
	2006	€ 4.398.454,00	€ 4.398.454,00		
NAPOLI	2008	€ 7.147.171,37	€ 7.108.565,89	€ 38.605,48	
	2007	€ 7.238.648,00	€ 7.238.518,98	€ 129,02	99,8
	2006	€ 7.238.648,00	€ 7.238.648,00	€ 0,00	
PALERMO	2008	€ 4.950.882,66	€ 4.950.882,66	€ 0,00	
	2007	€ 5.014.249,02	€ 5.014.249,02	€ 0,00	100,0
	2006	€ 5.014.249,02	€ 5.014.249,02	€ 0,00	

Progetti finanziati	Progetti attivati	Progetti conclusi	Indicatore % avvio	Note
6	1	n. 0		n. 1 progetto da concludere, n. 5 da avviare
17	17	n. 0	82,8	n. 17 progetti da concludere
6	6	n. 0		n. 6 progetti da concludere
11		n. 1		n. 10 progetti da attivare
13	13	n. 13	69,4	Tutti i progetti sono stati realizzati
12	12	n. 12		Tutti i progetti sono stati realizzati
7	7	n. 0		n. 7 progetti da concludere
7	7	n. 0	100,0	n. 7 progetti da concludere
7	7	n. 0		n. 7 progetti da concludere
30	28	n. 20		n. 8 progetti da concludere, n. 2 da avviare
35	35	n. 32	98,0	n. 3 progetti da concludere
33	33	n. 33		Tutti i progetti sono stati realizzati
0	0	n. 0		
19	18	n. 3	95,1	n. 15 progetti da concludere, n. 1 da avviare
42	40	n. 40		n. 2 progetti da avviare
18	2	n. 0		n. 2 progetti da concludere, n. 16 da avviare
18	9	n. 1	30,6	n. 8 progetti da concludere, n. 9 da avviare
				Per l'anno 2006 non è stata effettuata rendicontazione
10	10	n. 0		n. 10 progetti da concludere
20	20	n. 1	100,0	n. 19 progetti da concludere
15	15	n. 0		Errore (cifra impegnata > stanziamento)
0				la commissione di valutazione, nominata con Det.Dirig. n. 989 del 03/03/2009, sta completando i lavori sulle 164 proposte
70	70	n.51		n. 19 progetti da concludere
56	56	n. 51	100,0	n. 5 progetti da concludere
63	63	n. 63		Tutti i progetti sono stati realizzati
64	53	n. 11		n. 42 progetti da concludere, n. 11 da avviare
61	54	n. 7	89,4	n. 47 progetti da concludere, n. 7 da avviare
54	53	n. 1		n. 52 progetti da concludere, n. 1 da avviare



Città	Anno	Stanziamiento	Somma impegnata	Residuo	Indicatore - % Impegno sul triennio
R. CALABRIA	2008	€ 1.723.108,93	€ 1.823.677,04		
	2007	€ 1.745.163,00	€ 2.913.151,05		143,0
	2006	€ 1.745.163,00	€ 2.719.945,29		
ROMA	2008	€ 9.528.493,83	€ 1.930.903,22	€ 7.597.590,61	
	2007	€ 9.650.449,00	€ 6.625.355,78	€ 3.025.093,22	60,4
	2006	€ 9.650.449,00	€ 8.863.145,26	€ 787.353,74	
TARANTO	2008	€ 1.482.931,96	€ 1.482.931,96	€ 0,00	
	2007	€ 1.501.912,00	€ 1.501.912,00	€ 0,00	100,0
	2006	€ 1.501.912,00	€ 1.501.912,00	€ 0,00	
TORINO	2008	€ 3.081.846,45	€ 2.878.476,26	€ 203.370,19	
	2007	€ 2.333.868,61	€ 1.972.739,97	€ 361.128,64	89,6
	2006	€ 7.705,87	€ 7.705,87	€ 0,00	
VENEZIA	2008	€ 833.400,00	€ 833.400,00	€ 0,00	
	2007	€ 844.067,00	€ 844.067,00	€ 0,00	66,5
	2006	€ 844.067,00	vedi note		

Progetti finanziati	Progetti attivati	Progetti conclusi	Indicatore % avvio	Note
22				cifra impegnata > stanziamento
33			0,0	
36				
92	23	n. 0		n. 23 progetti da concludere, n. 69 da avviare
103	72	n. 31	67,2	n. 41 progetti da concludere, n. 31 da avviare
125	120	n.102		n. 18 progetti da concludere, n. 5 da avviare
8	0	n. 0		n. 8 progetti da avviare
8	0	n. 0	0,0	n. 8 progetti da avviare
8	0	n. 0		n. 8 progetti da avviare
24	18	n. 6		n. 12 progetti da concludere, n. 6 da avviare
98	36	n. 62	44,6	n. 36 progetti da concludere
62	28	n. 34		n. 28 progetti da concludere
8	8	n. 0		n. 8 progetti da concludere
8	8	n. 0	100,0	n. 8 progetti da concludere
0				Somma posta in avanzo vincolato e inserita nel bilancio 2009.

Gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza realizzati dalle Città riservatarie attraverso i finanziamenti della legge 285/1997. Anno 2008

1. Premessa; 2. Il contesto: risorse e progetti; 3. Tipologie di intervento dei progetti; 4. Diritti promossi e tutelati; 5. Il carattere di continuità dei progetti; 6. La titolarità e gestione dei progetti; 7. I partner; 8. I destinatari del progetto; 9. Risorse impegnate; 10. Conclusioni

1. Premessa

Conclusa l'analisi della cornice di sfondo entro cui si colloca la progettazione annuale delle 15 Città riservatarie, si passa adesso all'esame delle caratteristiche dei progetti finanziati nel corso dell'anno 2008. Le informazioni sono state tratte dalla nuova banca dati dei progetti 285, uno strumento funzionale alla raccolta, archiviazione e catalogazione della documentazione relativa ai progetti, che nella sua nuova edizione raccoglie solo i progetti realizzati dalle 15 Città riservatarie.

Il processo di ristrutturazione della banca dati dei progetti delle Città riservatarie, prevista dalla legge 285, corrisponde in primo luogo all'esigenza di garantire al Ministero un'azione qualificata di supporto informativo per le attività di monitoraggio e valutazione quali-quantitativa dei progetti e delle risorse finanziarie.

In questo senso, la banca dati costituisce il contesto nel quale:

- le istanze di ricognizione e monitoraggio quali-quantitativo dei progetti si integrano con quelle legate alla diffusione delle informazioni;
- si configura la base quantitativa propedeutica per le ulteriori azioni di approfondimento e analisi sui progetti, utile anche ai fini di identificarne profili e dimensioni qualificanti.

La nuova banca dati organizza i dati in variabili basate su informazioni di tipo sia quantitativo che qualitativo per favorire una maggiore utilità d'uso.

Accanto a finalità legate al monitoraggio della legge, la banca dati 285 si offre all'esterno quale spazio pubblico di consultazione e ricerca da parte degli utenti. Per adempiere a questi obiettivi, essa necessita perciò di un continuo lavoro di verifica della qualità della documentazione, soprattutto nel momento cruciale del suo "ingresso".

Il lavoro di ri-progettazione, infatti, ha cercato di definire uno strumento di catalogazione e di organizzazione delle informazioni (il format) che, senza appesantire eccessivamente il lavoro dei referenti tecnici delle Città riservatarie, consentisse comunque di valorizzare

una serie di dati fruibili da differenti tipologie di utenti potenziali: educatori, amministratori dirigenti, politici, operatori dei servizi, ricercatori, studenti, ecc.

Lo studio documentale realizzato è frutto dell'analisi dei format inviati dalle Città riservatarie e validati per l'inserimento in banca dati. Il format (il cui modello standard è riportato nel cd allegato) è una scheda progetto per la raccolta di informazioni descrittive su ogni singolo progetto finanziato (e/o cofinanziato) con le risorse finanziarie provenienti dalla legge 285, e realizzato nelle diverse Città riservatarie nel periodo tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2008¹. Nel 2009 questo strumento è stato rielaborato integrando la scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della 285 e la scheda progetto utilizzata per mappare la progettazione complessiva di Regioni e Città riservatarie negli anni passati.

Il format si compone di 18 item (alcuni dei quali articolati al loro interno in sotto voci) che vanno a indagare sei macrodimensioni di ogni singolo progetto.

La prima dimensione identifica il progetto e richiede informazioni relative a: la Città riservataria di appartenenza, il titolo del progetto e i recapiti del referente sia dell'ente titolare che dell'ente gestore (se il progetto è affidato a esterni). La seconda riguarda l'ambito di intervento in cui si sviluppa il progetto, il carattere e la durata dell'attività. La terza è dedicata alla descrizione del progetto (obiettivi, metodologia, attività, ecc.)²; la quarta dimensione si compone di una serie di domande tese ad approfondire la modalità di gestione e i partner coinvolti; la quinta ha come oggetto di approfondimento i destinatari dei progetti; l'ultima, infine, mira a indagare le risorse investite in termini umani e finanziari.

L'analisi dei progetti si basa sull'elaborazione statistica delle risposte date a ogni singolo item³.

Così come precedentemente presentato nel primo capitolo, si è deciso di analizzare i dati oltre che complessivamente anche rispetto alle due aree territoriali del Centro-Nord e del Sud e Isole.

Fanno parte delle Città che appartengono al primo gruppo: Genova, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma; fanno invece parte del secondo raggruppamento geografico: Napoli, Reggio Calabria, Bari, Brindisi, Taranto, Palermo, Catania, Cagliari.

¹ È opportuno precisare che esistono casi in cui i progetti in essere nel periodo oggetto di analisi sono finanziati con residui di fondo 285 di annualità precedenti al 2008.

² Si tratta del cosiddetto abstract del progetto a cui è dedicata un'analisi specifica.

³ Ci sembra importante sottolineare che non tutte le singole parti dei format sono state sempre compilate; sarà pertanto possibile, nel corso del testo, trovare tabelle in cui il totale complessivo sarà diverso da quello corrispondente al numero di format ricevuti.

2. Il contesto: risorse e progetti

Nell'anno 2008 il fondo 285 (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) assegnato ammonta a 43.905.000 euro, così come stabilito dalla legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che ha individuato le risorse per l'intero triennio 2008-2010, attribuendo 43.898.000 euro all'anno 2009 e una cifra più bassa per l'anno 2010, pari a pari a 43.509.000 euro. Rispetto all'anno 2007 (le risorse assegnate furono 44.466.940 euro), si registra quindi una riduzione destinata a mantenersi per tutto il triennio.

Il fondo per l'anno 2008 è stato così ripartito (decreto 29 aprile 2008 del Ministro della solidarietà sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze):

Tabella 1 - Riparto del fondo 285 anno 2008

Milano	4.342.870,61	Napoli	7.147.171,37	
Torino	3.081.846,45	Cagliari	1.164.292,23	
Genova	2.104.468,91	Brindisi	947.263,97	
Venezia	833.400,31	Bari	1.906.489,84	
Bologna	1.023.732,25	Taranto	1.482.931,96	
Firenze	1.311.667,97	Palermo	4.950.882,66	
Roma	9.528.493,83	Catania	2.356.378,71	
		Reggio Calabria	1.723.108,93	
Area Centro-Nord	22.226.480,33	Area Sud Isole	21.678.519,67	TOTALE
				43.905.000,00

Il numero di progetti inseriti nella banca dati è di 473. Su questo totale è stata realizzata l'elaborazione che segue, tuttavia è necessario precisare che in fase di validazione delle informazioni e preparazione dei dati, in alcuni casi è parso opportuno ricondurre a una sola unità di analisi più format che di fatto si riferivano a un unico progetto segnalatoci, ma suddiviso su più schede perché a ognuna corrispondeva un diverso ente gestore, responsabile dell'attuazione di una parte delle attività progettuali. In altri casi, al contrario, è stato indispensabile effettuare l'operazione contraria, cioè scomporre il singolo format in più unità progettuali poiché all'interno di un'unica scheda era descritto un progetto complesso articolato su più specifici e ben differenziati progetti operativi.

Ciò premesso, la tabella che segue mostra la suddivisione dei format considerati nella ricognizione per ciascuna Città, il totale generale e i totali parziali per area varieranno nelle successive tavole come effetto degli aggiustamenti sopra descritti e dell'effetto di mancate risposte.

Sul totale dei 473 progetti, 3 su 5 fanno capo a Città del Centro-Nord, dove sono presenti anche le Città riservatarie con il "parco progetti" più pesante: Torino con 110 format validati, Roma con 70, Mi-

lano con 47. Tre Città che assorbono da sole ben il 79% della progettualità realizzata nell'area.

Tabella 2 - Numero progetti per Città riservataria e area

	Città	Progetti
Centro-Nord	Milano	47
	Torino	110
	Genova	10
	Venezia	22
	Bologna	11
	Firenze	17
	Roma	70
	Totale di area	287 (60,7%)
Sud e Isole	Napoli	32
	Cagliari	35
	Brindisi	7
	Bari	15
	Taranto	4
	Palermo	35
	Catania	33
	Reggio Calabria	25
	Totale di area	186 (39,3%)
	TOTALE	473 (100%)

Se si pone in relazione la progettualità avviata in ogni Città con le risorse a questa attribuite nell'anno 2008 si vede che le quote progetti rispetto al totale segnalato in banca dati si discostano in modo significativo dalla quota di fondo attribuita.

In particolare, si rileva con evidenza che alcune Città riescono ad avere un'efficienza maggiore in termini di progetti avviati a fronte di quote simili di risorse (es. Cagliari rispetto a Brindisi o Bologna).

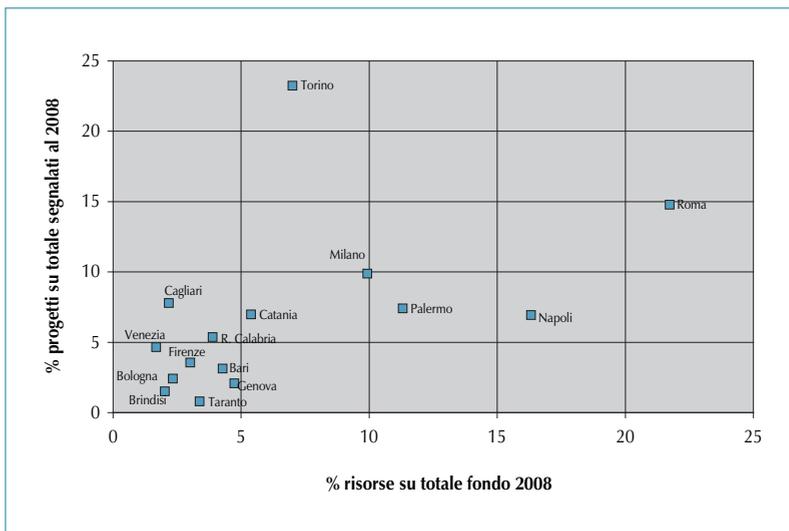
Pur consapevole che si tratta di un esercizio i cui risultati sono da leggere con estrema attenzione perché non tengono conto delle strutture di finanziamento che si celano dietro il monte progetti, ovverosia non si distingue quanto la variazione nel numero di progetti segnalati possa corrispondere a una maggiore o minore possibilità di utilizzare la 285 come cofinanziamento e non come fonte unica di finanziamento, l'osservazione delle differenti tendenze conferma la necessità di effettuare nei prossimi anni degli studi più articolati e complessi che permettano una valutazione non solo della capacità di spesa, ma anche della struttura dei costi e delle risorse effettivamente impegnate.

Tabella 3 - Confronto tra quote del fondo e incidenza dei progetti di ogni Città sul totale in banca dati

	% risorse su totale fondo 2008	% progetti su totale segnalati 2008
Milano	9,9	9,9
Torino	7,0	23,3
Genova	4,8	2,1
Venezia	1,9	4,7
Bologna	2,3	2,3
Firenze	3,0	3,6
Roma	21,7	14,8
Napoli	16,3	6,8
Cagliari	2,7	7,4
Brindisi	2,2	1,5
Bari	4,3	3,2
Taranto	3,4	0,8
Palermo	11,3	7,4
Catania	5,4	7
Reggio Calabria	3,9	5,3

La figura 1 permette una lettura complementare delle informazioni contenute nella tabella 3, in particolare si osserva che lungo la diagonale tendono ad addensarsi tutte quelle Città in cui le due quote tendono a coincidere o sono molto simili, al contrario, al di sopra troviamo Città in cui le risorse sembrano aver generato una maggiore massa critica di progetti, e al di sotto realtà in qualche modo meno efficienti.

Figura 1 - Dinamica delle Città riservatarie in relazione alle quote fondo 285 e progetti



3. Tipologie di intervento dei progetti

Sono 13 le tipologie di ambito di intervento previste dal format. La loro individuazione ha tenuto conto dell'evoluzione prodottasi nella progettazione locale 285, rispetto alla suddivisione degli interventi secondo gli articoli della legge stessa (artt. 4, 5, 6, 7). In altre parole, nel corso del tempo, si è visto come l'articolato proposto nel 1997, anno di emanazione della legge 285, stesse diventando sempre meno funzionale a rappresentare le pratiche attivate sul territorio. Lo strumento di indagine, il format, ha assunto perciò un'ottica più ampia, tesa a sviluppare un approfondimento sui particolari ambiti di intervento. Le voci menzionate nei quattro articoli di legge sono state quindi sviluppate e ampliate, al fine di renderle maggiormente aderenti alla realtà.

Per facilitare la comprensione del legame tra tipologie del format e articolato della legge di seguito viene presentato un prospetto riassuntivo, che mostra in maniera evidente che l'esplosione delle tipologie di intervento è avvenuta maggiormente attorno all'art. 4 rispetto alle iniziative che si riferiscono al sostegno alla genitorialità e alle famiglie sia italiane che straniere. Ciò sembra in prima battuta confermare la centralità che la legge ha assunto, per le Città riservatarie, per il mantenimento e lo sviluppo delle politiche sociali a sostegno dei bambini e della famiglia nei diversi territori.

Come si può già vedere dalla voce presente nella prima colonna e come si potrà comprendere meglio successivamente, l'art. 6 ha subito una più complessa articolazione. In esso infatti si parla di «sostegno allo sviluppo di servizi volti a promuovere le capacità di inserimento nella scuola [...] che possono essere previsti nell'ambito delle discipline complementari previste dalle istituzioni scolastiche». In questa voce sono confluiti tutti quei progetti che hanno come obiettivo più ampio l'integrazione scolastica dei bambini stranieri e la prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico.

Tabella 4 - Prospetto riassuntivo: confronto tra articolato ex lege 285 e categorie di intervento del format

Tipologia di ambito di intervento utilizzata nel format	Articolo di legge	Lettera compresa nella tipologia
1 Sostegno alla genitorialità	art. 4, comma 1	i, b
2 Contrasto alla povertà		a
3 Affidamento familiare		e, d
4 Donne in difficoltà e violenza		f, g, h
5 Educativa domiciliare		c
6 Sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale, ospedalizzati		l
7 Sostegno all'integrazione di bambini stranieri e nomadi		c
8 Interventi socioeducativi per la prima infanzia	art. 5, comma 1	a, b
9 Tempo libero e gioco	art. 6, comma 1	
10 Sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico		
11 Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti e interventi per una città amica dei bambini e delle bambine	art. 7, comma 1	a, b, c
12 Interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico		nuova tipologia
13 Interventi di sistema		nuova tipologia

La voce che indica “nuova tipologia” (indicata più avanti con la sigla nt)⁴ riguarda interventi specifici rivolti a bambini e ragazzi diversamente abili e progetti di sistema. Queste tipologie si sono affermate come tipologie differenti, caratterizzate da una specificità propria che necessitava spazio e visibilità: la prima perché non poteva essere compresa nel comma della 285 in cui si fa riferimento a bambini portatori di handicap fisico⁵; la seconda, perché non prevista dagli articoli suddetti ma estremamente coerente con l'impostazione metodologica della legge stessa.

Sulla base delle risposte date a questa prima domanda del format sulle tipologie di intervento (articolazione che come abbiamo appena

⁴ È necessario precisare che le tipologie qui definite nuove, in realtà, in alcuni casi, non lo sono: perché realizzate fin da subito (se non addirittura prima) dell'avvio operativo della legge; l'aggettivo migliore per definirle sarebbe “visibili”, ovvero le tipologie di intervento a cui è stato dato uno spazio di visibilità diverso perché comprende interpretazioni più estese di quelle presenti inizialmente nella legge.

⁵ Legge 285, art. 4, comma 1, lettera e) accoglienza temporanea di minori, anche sieropositivi, e portatori di handicap fisico, psichico e sensoriale, in piccole comunità educativo-riabilitative.

visto si rifà ai quattro articoli della legge ma è stata sviluppata per 'catturare' con sempre minore approssimazione l'area su cui il progetto interviene), è stata elaborata la tabella sottostante in cui è indicato, in valori assoluti e percentuali, il numero delle risposte date per ogni singola tipologia, per le due aree geografiche.

Tabella 5 - Tipologie prevalenti di intervento

Tipologie/ Aree geografiche	Sostegno alla genitorialità	Contrasto alla povertà	Affidamento familiare	Abuso	Educativa domiciliare	Bambini e adolescenti con disagio	Integrazione minori stranieri	Interventi per la prima infanzia	Tempo libero, gioco	Integrazione scolastica	Promozione	Diversamente abili	Progetto di sistema
<i>Valori assoluti</i>													
Centro e Nord	95	16	7	9	21	31	54	20	101	76	37	11	15
Sud e Isole	61	27	4	7	13	6	21	6	92	45	14	10	2
Totale	156	43	11	16	34	37	75	26	193	121	51	21	17
<i>per 100 progetti</i>													
Centro e Nord	33,1	5,5	2,4	3,1	7,3	10,8	18,8	7,0	35,2	26,5	12,9	3,8	5,2
Sud e Isole	32,8	14,5	2,2	3,8	7,0	3,2	11,3	3,2	49,5	24,2	7,5	5,4	1,1
Totale	33,0	9,1	2,3	3,4	7,2	7,8	15,9	5,5	40,8	25,6	10,8	4,4	3,6
	Art.4							art. 5	art. 6		art. 7	nt	nt

La tabella 5 mostra quali sono gli ambiti su cui insistono maggiormente i progetti⁶ per il 2008: la categoria Tempo libero e gioco raccoglie il numero maggiore di segnalazioni (con 193 in valori assoluti); seguita da Sostegno alla genitorialità (156); e Sostegno all'integrazione scolastica (121).

Osservando i dati da questa prospettiva, si potrebbe credere che l'area su cui si sono concentrati il maggior numero di interventi sia quella del gioco e del tempo libero legata all'art. 6, portando così a rilevare una tendenza diversa da quella rilevata lo scorso anno. In realtà, riconducendo le 11 diverse tipologie (escluso quelle definite "nuova tipologia") ai quattro articoli di legge, secondo quanto indicato in precedenza, si rende evidente una complessiva continuità con quanto

⁶ Prima di procedere con l'analisi, è importante esplicitare che questi risultati non possono essere ricondotti alla somma totale dei format analizzati perché per gli item 3. e 3.1 del format era possibile indicare più preferenze.

emerso, ovvero sia il peso rilevante della progettualità destinata alla prevenzione secondaria e terziaria per fronteggiare il disagio minorile e familiare.

Tabella 5.1 - Tipologie prevalenti di intervento per articolo di legge

Tipologie di intervento riconducibili all'art. 4	372
Tipologie di intervento riconducibili all'art. 6	314
Tipologie di intervento riconducibili all'art. 7	51
Tipologie di intervento riconducibili all'art. 5	26

L'art. 4 della legge definisce un ambito di intervento che in effetti viene considerato da tutte le Città riservatarie fondamentale in quanto ricomprende, come si accennava, progetti che investono non solo il bambino ma anche il suo contesto familiare. Questa tendenza è rappresentativa di un approccio sistemico dell'intervento rivolto al minore, che va diffondendosi.

Proseguendo nell'esame dei dati contenuti in tabella 5, nel confrontare la distribuzione della progettazione tra aree tematiche e aree geografiche, si rilevano i seguenti aspetti.

I progetti che fanno riferimento alla categoria Contrasto alla povertà ricorrono con maggior frequenza tra le Città riservatarie del Mezzogiorno. L'area del Sud e Isole, pur presentando interventi di sostegno alla genitorialità legati a un'azione di empowerment delle persone, promuove un sostegno che ha una più marcata caratterizzazione di presa in carico e supporto economico nei confronti dei nuclei familiari.

Le Città che si collocano nell'area del Centro e Nord, invece, mostrano una tendenza maggiormente orientata verso un sostegno alla genitorialità in termini di crescita delle persone e del sistema di relazioni che ruota attorno al bambino e la famiglia con azioni formative di natura educativo/psicologica (si vedano le categorie Sostegno alla genitorialità, Educativa domiciliare, Sostegno specifico a bambini e adolescenti con disagio, più frequenti nella progettazione di tali Città).

Tale differenziazione è spiegabile anche considerando i diversi contesti socioambientali a rischio e le condizioni di esclusione sociale dovuta a povertà che si manifestano nelle due aree geografiche. A tale proposito ci pare opportuno richiamare i risultati dell'ultima indagine ISTAT⁷ sulla povertà in Italia relativa all'anno 2008 e lo studio dell'Adiconsum sull'"indice di rischiosità" delle famiglie italiane. Entrambe queste analisi rilevano il divario esistente e sempre più marca-

⁷ ISTAT, *Famiglie e società. La povertà in Italia nel 2008*, 30 luglio 2009.

to tra la realtà del Centro-Nord e quella del Sud e Isole. Dall'indagine ISTAT si rileva infatti che al Nord l'incidenza di povertà relativa è del 4,9%, al Centro è del 6,7%, mentre al Sud e Isole arriva al 23,8%. Identica tendenza si riscontra nell'indagine della Adiconsum che, prendendo in considerazione 12 parametri economico-sociali e finanziari, presenta una classifica del rischio indebitamento delle famiglie che vede ai primi posti Sicilia, Campania e Calabria seguite a ruota da Lazio e Puglia⁸ (per un approfondimento su questo si rimanda al contributo presente nella terza parte della relazione, relativo all'analisi delle buone pratiche realizzate nelle 15 Città riservatarie nel campo del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale).

Quanto appena accennato non fa altro che rendere ancora più chiaro il perché della diversa gestione del fondo 285 che per le realtà urbane del Sud e Isole rappresenta un'importante risorsa e risposta all'aggravarsi della condizione di povertà e nuove povertà che coinvolgono le famiglie e soprattutto i minori. Non mancano però le eccezioni. La realtà di Milano, infatti, mostra una tendenza del tutto simile alle Città del Sud e Isole dal momento che essa, più delle altre Città del Centro-Nord, realizza interventi di sostegno economico per le famiglie: delle 16 risposte che ricadono nell'area del Centro-Nord per questa voce, 10 provengono dal comune di Milano.

L'art. 6 è quello che richiama altre due tipologie di intervento diffusamente attuate sui territori ovvero quella relativa al Tempo libero e gioco e l'altra relativa al Sostegno all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico. Per quanto riguarda gli interventi di Tempo libero e gioco, in questo caso sono le Città del Sud e Isole a richiamare con maggiore intensità anche finalità di questo tipo (49,5%) in confronto a quanto si rileva nei progetti segnalati dalle Città riservatarie del Centro-Nord (35,2%). Il maggior numero di interventi si concentra nelle Città di Cagliari, Catania e Palermo, riducendosi notevolmente per altre realtà⁹.

⁸ La rilevazione è stata fatta utilizzando un "indice di rischiosità" elaborato da Adiconsum ottenuto utilizzando dati riferiti al periodo dicembre 2008 - agosto 2009 provenienti da ISTAT, Svimez, Dipartimento delle finanze, INPS, Banca d'Italia, Unioncamere. Gli indicatori analizzati sono il reddito medio e PIL pro capite, l'occupazione, la povertà relativa, la spesa media mensile, gli sfratti, i prestiti, il credito al consumo, il finanziamento per l'acquisto abitazioni, le sofferenze e i depositi bancari e infine i protesti. Di questi, secondo Adiconsum, nessun indicatore è migliorato rispetto al periodo precedente, con significative differenze tra Nord e Sud. Tra i dati negativi spicca il 30% di povertà relativa registrato in Sicilia (che fa registrare anche la spesa media mensile più bassa in Italia per il 2008), seguito dal 25% per Campania e Calabria.

⁹ Per un ulteriore approfondimento su come questa tipologia di attività viene realizzata specificatamente in ogni realtà, si rimanda al paragrafo sull'analisi qualitativa degli abstract presenti nei format.

Per quanto riguarda l'area relativa al Sostegno all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, la riflessione risponde, in questo caso, non solo alla necessità di leggere e interpretare i dati desunti dai format ma anche per "dar voce" a ciò che è emerso dalle varie interviste effettuate sui territori. Dal confronto diretto con i referenti delle Città riservatarie si coglie, infatti, come la questione scolastica sia divenuta in questi ultimi anni e ancor più diffusamente tra il 2007 e il 2008 una questione da trattare con la massima urgenza o detto in altre parole... di cui i referenti sia tecnici che politici per le politiche sull'infanzia e l'adolescenza non possono non occuparsi. Al contrario delle prime relazioni sullo stato di attuazione della legge 285 in cui si constatava la difficoltà di creare rapporti duraturi di collaborazione attiva tra agenzie educative del territorio e istituzione scolastica, oggi si riscontra un avvicinamento. Esso però sembra più dettato da necessità materiali e urgenza, che da interesse comune per la realizzazione di un sistema educativo integrato composto da agenzie formative scolastiche e extrascolastiche.

Le azioni che caratterizzano questa tipologia rimandano, infatti, a questioni sociali emergenti, poiché si rivolgono a:

- bambini stranieri (questa categoria comprende sia bambini di genitori stranieri ma anche in numero minore bambini stranieri adottati da famiglie italiane) per l'inserimento alla scuola dell'obbligo;
- bambini nomadi, con progetti finalizzati a sviluppare una scolarizzazione caratterizzata dalla continuità piuttosto che dalla casualità e discontinuità;
- bambini e ragazzi che mostrano difficoltà nello stare a scuola e nei rapporti con insegnanti e compagni, attraverso interventi di mediazione scolastica e sociale, a carattere individuale e di gruppo, finalizzati alla risoluzione di problemi legati al rapporto tra minori, famiglie e scuola;
- coloro che hanno già abbandonato la scuola, con interventi di secondo livello finalizzati a ridurre la dispersione scolastica oppure orientati al reinserimento.

Ognuna di queste aree rende manifesto l'articolarsi e il sommarsi nel tempo delle problematiche inerenti al diritto/dovere all'istruzione a cui la scuola pubblica italiana deve rispondere¹⁰. La modifica radica-

¹⁰ Il diritto di accesso del minore all'istruzione è previsto dalla Convenzione internazionale su i diritti del fanciullo all'art. 28; l'Italia ha previsto il pieno inserimento dei bambini stranieri a scuola con legge 40/1998.

le dello scenario sociale delle Città di grande dimensioni in termini sia di presenza di adulti e minori stranieri¹¹, provenienti da altri territori, con diverse lingue, appartenenze religiose (e quindi anche diverse rappresentazioni del ruolo maschile e femminile) sia di disagio e malessere sociale, chiama in causa l'identità della scuola, il valore dell'istruzione, le politiche rivolte ai cittadini più piccoli di età.

L'analisi delle motivazioni dell'incremento (rispetto agli scorsi anni) dell'investimento dei fondi 285 a favore dei progetti che si realizzano nella scuola, rimanda l'immagine di una scuola sempre più in affanno nel conciliare i disagi che in essa si manifestano (di cui sempre più spesso i più piccoli sono portatori), le competenze professionali degli insegnanti e dei dirigenti scolastici e le risorse di cui dispone, sempre più esigue. Rispetto a questo scenario, qui solo tratteggiato, in molte Città riservatarie la legge 285 ha svolto la funzione di "scialuppa di salvataggio" andando in molti casi a coprire carenze proprie del settore dell'istruzione più che sostenere lo sviluppo delle capacità dei diversi soggetti in un'ottica di integrazione tra agenzie del territorio.

In effetti, sarebbe interessante proseguire l'indagine andando a verificare se l'azione della legge si è limitata a un sostegno economico teso a mantenere l'esistenza di certe attività o se invece si è trattato di integrazione con altre azioni presenti nella scuola. Potrebbe essere un percorso da intraprendere, provando anche a confrontare i dati di questo monitoraggio con le informazioni raccolte dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione dei minori stranieri, istituito con decreto ministeriale del 6 dicembre del 2006. In una prospettiva di sistema, altra pista da esplorare potrebbe essere la ricerca di quali siano le forme di integrazione tra progetti finanziati con fondo 285 e gli interventi di inclusione sociale direttamente rivolti ai minori stranieri e tesi a favorire percorsi di inserimento e orientamento scolastico promossi dal fondo per l'inclusione sociale degli immigrati previsto dalla legge finanziaria del 2007.

La terza tipologia richiama l'art. 7 della legge ed è quella relativa alla Promozione dei diritti, con il 10,8% di segnalazioni. Una lettura più sottile Città per Città mostra che non ci sono segnalazioni di interventi su questa tipologia per Bologna, Bari e Brindisi mentre le segnalazioni sono da ricondurre in gran parte a Roma e Torino. Il perché di questo andamento sia in senso positivo (ovvero perché queste due Città continuano a mantenere un cospicuo investimento su que-

¹¹ La presenza di stranieri nelle scuole italiane è aumentata passando da uno 0,8% per l'anno scolastico 1997/1998 a un 5,6% per l'anno 2006/2007. Ciò equivale a dire che se nel 1998 la presenza media di un minore straniero in classe era di 1 a 125, oggi l'incidenza è di 1 minore straniero ogni 18 alunni italiani. Dati ripresi dal volume *Diritti in crescita: terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009.

st'area di intervento) che in senso negativo (ossia perché le altre Città non segnalano un investimento altrettanto rilevante) è già stato affrontato nell'analisi dei modelli di programmazione, che ha mostrato la tendenza a focalizzare le risorse disponibili sull'area del disagio piuttosto che su quella della promozione (percepita come un "lusso"), e sarà ulteriormente discusso nella parte dedicata all'approfondimento sui contenuti degli abstract.

Il minor numero di segnalazioni, il 5,5% del totale, si ha per gli Interventi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5). A giustificazione di ciò si riscontra, per molte Città riservatarie, il consolidamento dei servizi avviati con fondo 285 attraverso lo spostamento del finanziamento dal fondo 285 al bilancio comunale e si avverte probabilmente anche l'effetto del Piano straordinario di sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia¹². Questo passaggio non rende più visibili gli interventi realizzati in questo settore delle politiche familiari e minorili. La bassa incidenza di investimento, che risulta dall'analisi della gestione del fondo 285, nella maggior parte dei casi non ha quindi il significato di assenza di interventi per la fascia di età 0-2 o 0-5 anni, ma più semplicemente che in quest'area la 285 ha concluso la sua forza propulsiva dato che i servizi sono stati messi a regime, destinando le risorse 285 ad altri tipi di intervento. Come si osserva anche nei dati nazionali sulla diffusione dei servizi educativi per la prima infanzia, sono le Città del Centro-Nord ad avere un maggiore interesse per questo tipo di progettualità. Quali siano le cause di questa disparità territoriale per cui i servizi continuano a svilupparsi laddove è già presente una radicata rete di servizi e invece stentano a decollare laddove la disponibilità è scarsa e dove comunque si siano investite ingenti risorse, è una domanda annosa che si riprende nella parte dedicata all'esame delle buone pratiche. In questa sede ci limitiamo a sottolineare che questa tendenza rappresenta un fattore di cambiamento importante, che deve senz'altro essere tenuto presente soprattutto in previsione dell'evoluzione che la legge avrà nei prossimi anni.

Per quanto riguarda le "nuove tipologie" di intervento, la categoria che riscuote il terzo posto in termini di numerosità di scelte è quella che si rivolge ai bambini diversamente abili: 9 Città su 15 finanziano con fondi 285 progetti che sostengono l'inserimento di bambini portatori di handicap nei diversi contesti di vita. Tali progetti rientrerebbero nell'art. 4 della legge ma non trattandosi per questi di «accoglienza temporanea di minori in piccole comunità educativo-riabilitative»¹³, si è ritenuto opportuno aggiungere una nuova tipologia di in-

¹² Finanziaria del 2007, legge 296/2006, art. 1, comma 1259 e 630.

¹³ Art. 4, comma 1, lettera e) della legge 285.

tervento che dia visibilità a iniziative di tipo educativo che si realizzano nei contesti quotidiani, nella maggioranza dei casi, la scuola. Ancora una volta, come già messo in evidenza in precedenza, la scuola, soprattutto quella della fascia dell'obbligo, si fa terreno di verifica reale dell'esigibilità del diritto e del rispetto della norma. Ancora una volta il fondo 285 è utilizzato a sostegno e rinforzo di tutto questo. Tra le Città che hanno sviluppato gli interventi in questa direzione le più attive sono Milano e Catania. Anche per questo ambito di intervento (così pure per Contrasto alla povertà e Tempo libero e gioco) l'andamento percentuale della frequenza delle segnalazioni si inverte ovvero l'area del Sud e Isole supera l'investimento di risorse in questo settore rispetto al Centro-Nord¹⁴. Questo è un dato importante perché pone in evidenza l'immensa variabilità, adattabilità, flessibilità del fondo 285 che permette alle Città di disporre davvero di una marcia in più per la realizzazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza grazie all'ampia gamma di interventi previsti dalla norma, un aspetto emerso più volte e con modalità diverse dalle interviste realizzate per l'indagine valutativa.

Gli interventi finanziati con fondo 285 sono prevalentemente interventi a sostegno della persona e in questo caso dei bambini e ragazzi che vanno a scuola. Ma fino a che punto questo finanziamento è indicatore di una rinnovata attenzione ai problemi dei disabili e delle loro famiglie o piuttosto un intervento tampone finalizzato a coprire ore di presenza che non possono essere più garantite con personale della scuola pubblica? Per dare risposta in successive edizioni della relazione sarebbe opportuno prevedere una sezione di ricerca specifica sulle buone prassi legate all'integrazione scolastica dei minori disabili.

Altra categoria inserita tra le "nuove tipologie", raccoglie i cosiddetti Progetti di sistema (3,6% delle preferenze), ovvero sia quei progetti che non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi. Sono considerati Progetto di sistema attività quali, ad esempio: la creazione di un portale che raccoglie le informazioni e la documentazione della progettazione a favore dell'infanzia e/o dell'adolescenza realizzata sul territorio; oppure percorsi di formazione congiunta tra personale pubblico e del privato sociale; campagne informative sui diritti dei minori e così via. Questa tipologia non raccoglie molte segnalazioni, né queste sono distribuite in maniera omogenea

¹⁴ Sarebbe interessante approfondire l'analisi sul perché di questa tendenza. Per questo sarebbe necessario esaminare quali politiche di welfare vengono attivate sul territorio a favore dei soggetti diversamente abili, e vedere come la 285 promuove, integra o sostituisce tali politiche.

sul territorio concentrandosi di più sulle Città di Venezia e Torino. Questa voce non rientra e non è prevista dagli articoli a cui normalmente si fa riferimento quando si parla di implementazione della legge 285, ma è strettamente connessa alla effettiva implementazione della legge perché creare reali opportunità di sostegno, promozione e tutela dei minori (*front office*) significa, da parte di chi le politiche le indirizza, essere capace di svolgere funzioni di governo del sistema, regolazione e controllo degli interventi e dei servizi messi in campo (*back office*). Il motivo dello sviluppo o meno di progetti di sistema è un'altra delle molteplici aree su cui sarebbe opportuno avviare un approfondimento anche perché questa tipologia ha un forte carattere di innovatività ed è strettamente legata al sistema di qualità della gestione dei servizi. I progetti di sistema segnalati nei format, infatti, hanno come caratteristica comune quella di essere più di altri occasioni di riflessività condivisa sul fare. Fornirsi di tali occasioni e saperle gestire risulta essere una risorsa importante per chi programma e gestisce complessivamente il sistema dei servizi in un territorio ampio e complesso come può essere una città metropolitana.

4. Diritti promossi e tutelati

Il format richiede di indicare anche il tipo prevalente di diritti promossi dalle azioni del progetto stesso¹⁵. Il motivo dell'inserimento di questa domanda è da ricercare nella volontà di migliorare gli strumenti di rilevazione delle azioni poste in essere in attuazione della legge 285, per ricavarne dati che possano essere utilizzati anche per letture più complessive, per esempio quelle legate al monitoraggio sull'attuazione in Italia della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC). Più volte, infatti, si è reso evidente che se da un lato “far esplodere” gli articoli della legge per dettagliare le tipologie di interventi può essere utile a mettere in risalto declinazioni diverse di utilizzo del fondo, dall'altro questo può far insorgere un “allentamento” del legame tra le precise indicazioni della legge, le azioni che la concretizzano e i diritti espressi nella CRC¹⁶. È apparso quindi utile rafforzare e ribadire la relazione tra sfondo culturale e logiche ispirate ai principi enunciati dalla CRC e le pratiche. Questa domanda volta a rendere più chiara l'area di intervento del progetto nella pratica si è resa utile anche per altro poiché essa, secondo l'opinione di molti referenti che hanno compilato le schede progetto, ha rinnovato la consapevolezza

¹⁵ Per questa domanda era possibile segnalare un massimo di tre diritti.

¹⁶ Il richiamo alla Convenzione è presente nella legge 285 già dall'art. 1, che, nell'indicare i principi su cui la stessa legge si fonda, rimanda appunto alla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo.

della trama teorico culturale che, assieme al testo della legge, accomuna tutti gli interventi a favore dei minori realizzati con questo fondo¹⁷.

Rilanciare la dimensione culturale ha ricordato in maniera ancora più vivida la particolarità di questa legge che, in uno scenario sociale e normativo di cui si avverte sempre più solo la frammentazione, continua a rappresentare un meccanismo di ricompattamento e integrazione di senso. Le persone contattate nella fase di accompagnamento alla compilazione dei format hanno affermato spesso che la legge 285 e la CRC, soprattutto nei momenti di crisi, aiutano a orientarsi nella progettazione in situazioni di risorse scarse.

Tabella 6 - Tipologia prevalente di diritti promossi e tutelati dal progetto

Diritto/ Aree geografiche	Diritto alle cure	Diritto alla propria identità	Diritto famiglia responsabile	Diritto alla protezione da abuso	Diritto al reinserimento sociale	Diritto di speciale trattamento	Diritto all'informa- zione	Diritto all'auto- sufficienza	Diritto allo studio	Diritto all'edu- cazione	Diritto alla partecipazione	Diritto al gioco
<i>Valori assoluti</i>												
Centro Nord	38	57	37	26	54	5	32	67	75	73	69	113
Sud Isole	21	33	23	11	58	5	8	29	60	46	36	103
Totale	59	90	60	37	112	10	40	96	135	119	105	216
<i>per 100 progetti</i>												
Centro Nord	13,2	19,9	12,9	9,1	18,8	1,7	11,1	23,3	26,1	25,4	24,0	39,4
Sud Isole	11,3	17,7	12,4	5,9	31,2	2,7	4,3	15,6	32,3	24,7	19,4	55,4
Totale	12,5	19,0	12,7	7,8	23,7	2,1	8,5	20,3	28,5	25,2	22,2	45,7

I diritti inseriti nel format sono tipologie di diritti ovvero macrovoci al cui interno sono stati compresi gli articoli della CRC. Per agevolare la risposta i primi 41 articoli della CRC sono stati raggruppati in 12 voci (si veda tabella 6 dove però per ragioni grafiche le voci visibili in tabella non sono indicate per esteso, mentre ovviamente lo sono nel format), per esempio nella categoria Diritto alle cure sono compresi il diritto alle cure ma anche alla salute e all'assistenza, ovve-

¹⁷ La compilazione del format ha previsto una fase in cui, chi ne facesse richiesta, poteva essere accompagnato telefonicamente nella compilazione del format stesso. Questo ha permesso un contatto diretto tra persone in cui sono emersi commenti, riflessioni, rimandi di cui si è tenuto conto nella compilazione di questo testo.

ro tutti quei diritti relativi alla sopravvivenza del soggetto in età evolutiva che nella CRC sono richiamati agli artt. 3, 18, 24, e 27. Altre categorie fanno riferimento a un insieme di articoli della convenzione: il Diritto ad avere una famiglia responsabile e al ricongiungimento (che comprende gli artt. 5, 9, 10, 18); il Diritto alla protezione da abuso, sfruttamento e abbandono (che comprende gli artt. 11, 19, 20, 32, 33, 34, 35); il Diritto alla partecipazione e libertà di pensiero, espressione e associazione (che comprende gli artt. 12, 13, 14, 15). Altre voci hanno invece prevalentemente una corrispondenza unica come ad esempio il Diritto di trattamento speciale per il soggetto minore di età che incorra in reati penali (art. 40).

L'elaborazione delle preferenze indicate nei diversi format inviati (per questa domanda era ammesso scegliere fino a tre opzioni)¹⁸ indica che un buon numero di segnalazioni, quasi la metà, coerentemente con i risultati precedenti relativi alla tipologia di intervento, vanno al Diritto al gioco (216, pari al 45,7% delle segnalazioni).

L'evidenza numerica sottende però un'ambiguità: analizzando più specificatamente i progetti attraverso la lettura degli abstract è stato possibile rilevare che la preferenza data al diritto al gioco riguarda sia le azioni direttamente tese a promuoverlo, che la metodologia adottata nei diversi interventi. Questa voce, in altre parole, è stata selezionata sia nel caso in cui obiettivo dell'intervento è esattamente la promozione del diritto al gioco (come, ad esempio, potrebbe essere per un progetto di ludobus), ma anche nel caso in cui il diritto che l'azione intende promuovere/sostenere/difendere sia di altra natura e si mettano in campo modalità ludiche per attuarlo (come ad esempio sostegno all'attività scolastica realizzata con momenti ludici).

Ci pare a questo punto di poter osservare un certo grado di confusione nella modalità di risposta fornita. In questa sezione la richiesta mirava a esplicitare l'area di diritto su cui si interviene, non la modalità con cui l'intervento viene realizzato.

Sarebbe a questo punto necessario andare più a fondo e capire se la confusione creatasi nasce dalla forma con cui la domanda è stata posta (che può dar adito a un'interpretazione estensiva dell'azione di promozione di un diritto, ovvero che l'utilizzazione del gioco come strumento per entrare in relazione con il minore di età, implica conseguentemente la promozione del diritto a esso connesso); o se invece, le risposte (considerate nel loro insieme) non lascino intravedere una confusione nell'impostazione pedagogica dei progetti in cui non si distingue o non si sa distinguere tra obiettivo e metodologia dell'azione.

¹⁸ Anche per esso quindi (come per il precedente) non è possibile ricondurre le risposte al numero totale dei format immessi in banca dati.

Dai dati riportati nella tabella 7 si rende evidente che questo diritto attraversa specialmente la progettualità delle Città dell'area Sud e Isole e, coerentemente con quanto emerso dall'analisi precedente sulle tipologie di intervento, le realtà territoriali che insistono maggiormente su questo diritto sono Cagliari (con 25 segnalazioni), Palermo (con 23) e Catania (con 19). Le altre Città comprese in questa area geografica mostrano percentuali assai più basse. La situazione è simile per il Centro-Nord in cui buona parte del totale delle preferenze su questo diritto si colloca su Torino (che indica 47 preferenze) e Roma (con 37). Anche in questo caso il resto delle preferenze si distribuisce sulle 5 Città rimanenti del gruppo Centro-Nord.

A seguire altri diritti richiamati dalle attività promosse sono: il Diritto allo studio (con 28,5%%), il Diritto all'educazione (con un 25,2%% di segnalazioni), e il Diritto al recupero e al reinserimento sociale (23,7%).

Questi dati confermano quanto detto prima in merito al diritto all'istruzione, ai cambiamenti sociali e alle difficoltà della scuola, ma anche mostrano dove si rende più marcata la differenziazione tra Centro-Nord, Sud e Isole: la maggioranza percentuale della voce relativa al recupero e reinserimento sociale mostra il carattere più sociale e di presa in carico degli interventi tipico dell'area del Sud.

Questo risultato sembra confermare quanto detto in precedenza sulla scuola ma rende anche l'analisi più articolata e complessa: lo sguardo degli amministratori locali al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, in questi ultimi anni, ha focalizzato sempre più la propria attenzione sulla realtà degli immigrati e in particolare dei minori stranieri, e come si è visto, molte iniziative che incrociano l'ambiente scolastico si rivolgono a questi minori, soggetti che si trovano in un Paese straniero e hanno il diritto all'istruzione, a un'educazione e al riconoscimento della propria identità e cultura, hanno anche spesso l'onere di accompagnare la propria famiglia nel processo di integrazione nel nuovo Paese perché spesso si trovano a essere l'unica reale possibilità della famiglia straniera di accesso alle opportunità offerte dal Comune di accoglienza¹⁹.

Numerose anche le segnalazioni per il Diritto alla partecipazione (con il 22,2%), ma più spesso nell'area del Centro-Nord (24%), an-

¹⁹ Non sempre il lavoro cui accedono gli adulti stranieri (se vi accedono) è spazio di rinegoziazione o ricostruzione del proprio progetto di vita basato sulla diversità e la comunanza con le persone del Paese in cui sono andati ad abitare; mentre spazio per tutto questo ha più possibilità di diventarlo il servizio educativo presente sul territorio (nido, servizio integrativo al nido, ludoteca, scuola dell'obbligo ecc.) che accoglie i figli di queste famiglie.

che se la differenza tra le due percentuali non è così evidente come per altre voci (Sud e Isole 19,4%). Questo potrebbe portare a supporre che la pratica della partecipazione sta lentamente sviluppandosi su tutto il territorio nazionale. Uno sguardo più attento mostra però che così non è: infatti, nel Centro-Nord mentre nel primo caso il numero di progetti che indicano questo diritto, anche se con valori diversi, è distribuito su tutte le Città (una quota considerevole comunque si accumula intorno a Torino con 41 preferenze come valore assoluto, ovvero un 59% del totale); le Città del Mezzogiorno mostrano invece non solo una distribuzione eterogenea ma anche dei vuoti importanti: i progetti che promuovono la partecipazione si realizzano soprattutto a Cagliari (16 preferenze come valore assoluto) mentre sono completamente assenti nelle tre Città pugliesi (Brindisi, Taranto e Bari).

Il diritto alla partecipazione è un diritto sicuramente difficile da implementare da parte dell'adulto, come si descrive nella parte della relazione dedicata all'esame delle buone pratiche, perché implica necessariamente rimettere in gioco il proprio potere, dover riorganizzare i punti di forza; ma anche e soprattutto creare parole, azioni, trovare dentro di sé atteggiamenti, che rendono manifesto il riconoscimento dell'altro come soggetto competente, capace di prendere decisioni che lo riguardano anche opposte a quelle dell'adulto. Creare occasioni e atmosfere che sostengono la reale partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, nel rispetto del loro sviluppo e delle loro capacità, rinunciando a sapere anticipatamente la soluzione, finalizzate a promuovere la crescita autonoma dell'individuo, rappresenta un sfida ai nostri modelli culturali adultocentrici e ai nostri pregiudizi sulle competenze di chi è più piccolo.

L'assenza rilevata in alcune Città riservatarie di progetti finalizzati a promuovere la partecipazione cosa significa? Il fatto che questa assenza si ritrovi in tre Città della stessa regione è un segnale importante ma di che cosa? L'assenza di progetti tesi a favorire la partecipazione di bambini e dei ragazzi rappresenta una scelta o una rinuncia? Non inserire nella propria programmazione progetti che promuovono la partecipazione implica la rinuncia a costruire spazi di crescita di cittadinanza attiva? Cittadino inteso come attore sociale si diventa nel tempo col fare, col partecipare, col decidere insieme. Il diritto alla partecipazione non è un diritto di lusso ma la base per conoscere, conoscersi, crescere e stare assieme secondo le regole e i principi della democrazia. La possibilità di partecipare è per l'adulto e a maggior ragione per il bambino la forma per sentirsi parte, per esprimersi, mettersi in gioco, confrontarsi. In un intervento per il 18° compleanno della convenzione internazionale sui diritti dell'in-

fanzia un adolescente rappresentante del Movimento nazionale organizzato dei bambini e degli adolescenti del Perù ha detto *It is through shared actions that we become social actors* («È solo facendo che noi scopriamo chi siamo, è solo attraverso le azioni condivise che diveniamo attori sociali»)²⁰.

5. Il carattere di continuità dei progetti

Il format chiede dati anche sul carattere di continuità del progetto²¹. In particolare si è voluto indagare quale sia la storia del progetto all'interno della 285, e se abbia una storia precedente.

Alla domanda se il progetto sia realizzato in continuità con l'anno 2007, nel 66,1% dei casi la risposta è positiva: sviluppare progetti in continuità risulta una pratica estesa e diffusa su tutto il territorio, con una lieve predominanza al Sud e nelle Isole (68,8%). Le Città che fanno eccezione sono Milano e Cagliari dove sul numero complessivo di progetti realizzati nel 2008 la maggioranza non è in continuità: per Milano su 47 progetti segnalati, solo 8 sono in continuità; per Cagliari, su 35 progetti sono in continuità 16.

Nel caso di Milano, questo dato è esemplificativo di una vera e propria scelta dell'amministrazione comunale di finanziare con fondi 285 prevalentemente progetti innovativi, dal momento che quando un progetto assume carattere di continuità esso, se risulta avere un buon impatto sul territorio, viene consolidato (si trasforma cioè in servizio stabile) e quindi cambia forma di finanziamento: da progetto finanziato con fondo 285 a progetto finanziato con fondo di bilancio comunale.

Nel caso di Cagliari, invece, la discontinuità è legata a difficoltà di gestione connesse all'erogazione dei finanziamenti della legge, alle procedure di gestione del fondo 285 e ai tempi e alle procedure amministrative comunali legate al governo dei progetti, che non trovano facile integrazione.

Questo ha riprodotto per l'anno oggetto di analisi interruzioni e partenze continue. Si auspica che con il passaggio dal meccanismo OA (ordine di accreditamento), a quello OP (ordine di pagamento) la situazione possa essere migliorata.

²⁰ Institut international des droits de l'enfant (IDE), *18 candles: the convention on the rights of the child reaches majority*, Switzerland, 2009.

²¹ Si ricorda che per questa batteria di domande era prevista una sola risposta. Il totale a cui ci si riferisce è pertanto quello dichiarato a inizio commento dati ovvero 473 format. Nel caso in cui la somma dei subtotali per area geografica non risultasse convergere ciò dipende o da mancate risposte presenti nei format stessi, o da una valutazione di non ammissibilità del dato perché non sufficientemente chiaro.

Tabella 7 - Continuità del progetto

Continuità/ Aree geografiche	Sì	No	
<i>valori assoluti</i>			
Centro Nord	184	102	
Sud e Isole	128	58	
Totale	312	160	
<i>%</i>			
Centro Nord	64,3	35,7	100,0
Sud e Isole	68,8	31,2	100,0
Totale	66,1	33,9	100,0

Parlare però di continuità sulla base di una risposta sì/no non è sufficiente a chiarire il tipo di continuità di cui si sta parlando. Che peso specifico ha questa continuità? Quanti anni hanno i progetti finanziati con il fondo 285?

La tabella 7.1 viene in aiuto nel rispondere a queste domande. Essa presenta i quattro periodi di avvio in cui è stato possibile raggruppare i 312 progetti indicati in continuità:

- il primo gruppo raccoglie i progetti che potrebbero essere definiti “antenati”, ovvero progetti avviati prima del 1997, anno di approvazione della legge 285. Questo primo gruppo raccoglie quei progetti che sono la realizzazione di attività pensate e avviate precedentemente all’istituzione della legge, che hanno trovato in essa conferma e rinnovata linfa per crescere. Essi sono presenti nelle Città di Torino, Venezia e Cagliari;
- il secondo e il terzo gruppo comprendono i progetti che hanno visto l’avvio rispettivamente nella prima e nella seconda triennialità di attuazione della legge 285 ovvero nel periodo 1997/1999, o nel periodo 2000/2002. Circa due terzi dei progetti finanziati con fondo 285 e ancora attivi nel 2008 ha avuto inizio in una di queste due triennialità, prevalentemente nella seconda (32,8%) e in particolare, nel Sud e Isole (37% al Sud e 29,8% al Nord);
- infine, il quarto gruppo, include progetti che prendono avvio nel 2003. Questo gruppo è quello più cospicuo con il 34% dei progetti, senza alcuna specifica differenziazione tra le due aree geografiche.

Tabella 7.1 - Periodo di avvio del progetto

Progetti attivi in continuità					
Città riservatarie Macroaree	prima del 1997	dal 1997 al 1999	dal 2000 al 2002	dal 2003 al 2007	
<i>valori assoluti</i>					
Centro Nord	7	58	54	62	
Sud e Isole	4	32	47	44	
Totale	11	90	101	106	
<i>%</i>					
Centro Nord	3,9	32	29,8	34,3	100
Sud e Isole	3,1	25,2	37,1	34,6	100
Totale	3,6	29,2	32,8	34,4	100

Come si può vedere il tipo di continuità di cui si parla relativamente ai progetti 285 nelle Città riservatarie è una continuità che nella maggioranza dei casi dura da un minimo di 4 a un massimo di 10 anni.

La continuità è senz'altro una dimensione importante, ancor più strategica in ambito sociale ed educativo. Realizzare politiche che riescano a garantire la continuità degli interventi è una sfida che da sempre gli enti locali affrontano con determinazione.

Ma questa dimensione può risultare in contraddizione con la logica di una legge che vuole promuovere l'innovazione e, inoltre, la continuità dei progetti può nascondere al suo interno staticità delle rappresentazioni del contesto sociale locale, visioni corte, clientelismi, rapporti blindati tra pubblico/terzo settore/privato sociale.

Si è perciò chiesto ai referenti cosa caratterizzasse i progetti in continuità. I progetti segnalati come "in continuità" sono rimasti invariati nel tempo o hanno subito modifiche? Tre le risposte possibili da scegliere nel format (nell'eventualità che il progetto sia in continuità):

- il progetto è simile a quello iniziale;
- il progetto è stato rimodulato in maniera rilevante a partire da quello iniziale;
- il progetto non ha subito alcun cambiamento.

La metà dei format (51,1%) indica che il progetto è simile a quello iniziale. Un quarto indica che il progetto è stato rimodulato in maniera rilevante a partire da quello iniziale (25,5%) e infine, l'ultimo quarto, che il progetto non ha subito alcun cambiamento (23,5%), e

sono in particolare i progetti attuati nel Sud e Isole a non aver subito modifiche nel corso del tempo.

Tabella 8 - Trasformazioni interne al progetto

Modificazioni/ Aree geografiche	progetto simile	progetto rimodulato	nessun cambiamento	
<i>valori assoluti</i>				
Centro Nord	98	50	34	
Sud e Isole	60	29	39	
Totale	158	79	73	
<i>%</i>				
Centro Nord	53,8	27,5	18,7	100,0
Sud e Isole	46,9	22,7	30,5	100,0
Totale	51,0	25,5	23,5	100,0

La dimensione del cambiamento è una realtà imprescindibile delle azioni di natura sociale, educativa e terapeutica. Il cambiamento è la dimensione che nutre il senso delle azioni. Che ben un quarto di format presentino la risposta di non modificazione del progetto nel tempo, considerando che, come abbiamo visto, due terzi dei progetti hanno tra 6 e 4 anni di vita, sollecita interrogativi metodologici e di programmazione delle politiche che sarebbe interessante indagare. Qual è il significato che è stato dato alla parola cambiamento? Quale valore ha assunto? Positivo o negativo? Quando si pensa a cambiamento si fa riferimento alla struttura organizzativa, al modello educativo di riferimento o alla metodologia adottata? Alla struttura intesa come spazio di realizzazione delle attività oppure alle persone, alle relazioni, alle dinamiche? Che valore ha il cambiamento nei diversi progetti e pratiche? Ci sono progetti più soggetti al cambiamento di altri? Quanto il cambiamento è necessariamente collegato all'innovazione?

Molte di queste domande non trovano risposta in questa relazione, perché richiedono un'ulteriore specifica ricerca. Incrociando i dati relativi alle tipologie di intervento e quelli sulla continuità si individuano quali siano le tipologie di progetti che tendono a essere riconfermati nel tempo.

Tra i 312 progetti che dichiarano un carattere di continuità gli interventi sul gioco e tempo libero, quelli rivolti alla famiglia – in particolar modo quelli focalizzati sul sostegno alla genitorialità –, e quelli finalizzati al sostegno all'integrazione scolastica, sono i progetti che hanno maggiore probabilità di avere continuità.

**Tabella 9 - Tipologia prevalente di intervento per continuità del progetto.
TOTALE**

	si
Continuità del progetto	312
Totale Progetti	134
Tempo libero, gioco	105
Sostegno alla genitorialità	86
Integrazione scolastica	46
Integrazione dei minor stranieri	40
Promozione	25
Contrasto alla povertà	22
Educativa domiciliare	21
Bambini e adolescenti con disagio	17
Interventi socioeducativi per la prima infanzia	12
Abuso	12
Progetto di sistema	10
Diversamente abili	7
Affidamento familiare	

Le varie angolazioni da cui si è deciso di osservare la dimensione del tempo nei progetti presentati non rendono però ancora sufficientemente esaustiva la comprensione di questa dimensione. È necessario infatti conoscere anche la durata del progetto stesso. Come si caratterizzano, a questo proposito, i progetti 285 sul territorio nazionale?

Tabella 10 - Durata del progetto

Durata/Aree geografiche	fino a 6 mesi	da 6 a 11 mesi	da 12 a 24 mesi	maggiore di 24 mesi	
<i>valori assoluti</i>					
Centro Nord	19	86	125	55	
Sud e Isole	33	47	72	34	
Totale	52	133	197	89	
 <i>%</i>					
Centro Nord	6,7	30,2	43,9	19,3	100,0
Sud e Isole	17,7	25,3	38,7	18,3	100,0
Totale	11,0	28,2	41,8	18,9	100,0

Nella maggioranza dei casi (41,8%) i progetti hanno una durata che va dai 12 ai 24 mesi. Per un terzo dei progetti il periodo di vita va dai 6 agli 11 mesi.

I dati letti assieme mostrano che i progetti per il 2008 hanno una continuità di lungo e breve periodo: lungo rispetto all'avvio dell'implementazione della legge, breve rispetto al tempo progettuale. Que-

sto dato complessivo conferma la tendenza generale di garantire alle diverse attività la durata di un anno in sintonia con l'assegnazione annuale dei fondi, un meccanismo che induce precarietà dal punto di vista della gestione dei servizi poiché se la riconferma è probabile non è certo l'ammontare delle risorse. Tuttavia, nel 18,9% dei casi è stato risposto che il progetto ha una durata superiore ai 24 mesi. Questo è un dato molto interessante perché, a fronte delle ripetute situazioni di criticità rilevate dalle amministrazioni che riferiscono la difficoltà di far fronte a incertezze nell'assegnazione e nei tempi di trasferimento dei fondi (ponendo a rischio la continuità e l'omogeneità di distribuzione degli stessi sul territorio locale), esistono esperienze che mostrano un andamento opposto, ovvero sia "si rischia" riconoscendo pluriennalità all'azione. Vengono a supporto della comprensione di questo anche i risultati della precedente analisi della programmazione locale.

Le Città in cui si esprime maggiormente questa tendenza sono Milano e Reggio Calabria. Milano su 47 progetti per l'anno 2008 ne ha in attivo 24 che hanno una durata superiore ai 24 mesi, mentre Reggio Calabria su 25 progetti ne ha 16 che si sviluppano su un arco di tempo superiore ai due anni.

Dal contatto diretto con i referenti locali delle singole Città riseratarie si ricava che la durata superiore ai 24 mesi interessa prevalentemente quei progetti di cui la Città vuole verificare gli esiti. I progetti sperimentali, innovativi, quelli cioè che percorrono strade diverse di risposta ai bisogni e modalità di promozione dei diritti non hanno garantita la continuità di lungo periodo (come invece avviene ad esempio per i servizi consolidati), quanto piuttosto viene garantito un periodo di sperimentazione (max 3 anni), utile anche alla verifica dell'impatto che la novità ha sul territorio.

Altro dato altrettanto interessante è quello relativo alle attività di durata inferiore i 6 mesi. In questa categoria stanno le attività realizzate nei tre mesi estivi, le rassegne cinematografiche (vedi Sottodiciotto film festival di Torino) o teatrali dei ragazzi, le giornate di celebrazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ecc. Ma quanto sono diffuse queste attività nelle 15 Città? 6 Città non hanno progetti di durata inferiore ai 6 mesi, tutta la progettazione messa in campo si colloca tra 1-2 anni di durata. Tra le rimanenti 9 Città, per 7 di queste non si raggiunge la decina di attività con estensione inferiore ai 6 mesi. Le cose sono diverse per Cagliari e Torino: esse hanno rispettivamente 18 e 15 progetti sotto i 6 mesi. Nel caso di Torino, in cui la somma totale dei progetti è 110 (che si distribuiscono sulle altre voci), questo dato rileva una notevole articolazione delle attività realizzate con fondo 285. Non può dirsi la stessa cosa per Cagliari dove su 35 progetti realizzati nel 2008, più della metà si colloca in questa cate-

goria e i restanti hanno quasi tutti una durata inferiore agli 11 mesi. È una caratteristica della progettazione che fa emergere degli interrogativi circa la qualità degli interventi messi in atto. L'analisi delle esperienze e le innumerevoli riflessioni che sono state fatte sulla qualità dei servizi educativi rivolti all'infanzia indicano quali elementi imprescindibili di qualità, la stabilità dei contesti fisici, delle relazioni e la regolare possibilità di accesso. Garantire questo è elemento di base non solo per il benessere e la crescita ma anche per creare fiducia da parte dei genitori in qualcosa di solido, che resta e non è variabile. Potrà quindi essere interessante comprendere meglio questa dinamica progettuale, per capire cosa significhi in termini di sviluppo dei servizi e qualità degli stessi.

6. La titolarità e gestione dei progetti

Nella maggioranza dei casi (89,3%) l'ente pubblico è il soggetto titolare del progetto, specificatamente: nel 66,2% dei casi è l'amministrazione comunale centrale, nel 33,8% è assunto da altri enti di decentramento dell'amministrazione comunale, quali i municipi, le circoscrizioni, i quartieri.

Approfondendo l'analisi, si rende evidente che è nel Centro-Nord che si sta sviluppando il processo di decentramento della titolarità, mentre nelle Città del Sud e Isole la titolarità resta ancora saldamente in mano all'amministrazione comunale centrale.

Tabella 11 - Progetti secondo l'eventuale ente titolare

Titolarità della Città riservataria				Titolarità di un altro ente			
Ente titolare/ Aree geografiche	Comune	Municipio, ecc.	Totale	Scuola, ente di formazione	Terzo settore	Altro	Totale
<i>valori assoluti</i>				<i>valori assoluti</i>			
Centro Nord	95	140	235	3	45	1	49
Sud e Isole	183	2	185	-	1	-	1
Totale	278	142	420	3	46	1	50
<i>%</i>				<i>%</i>			
Centro Nord	40,4	59,6	100	6,1	91,8	2,0	100
Sud e Isole	98,9	1,1	100	-	100,0	-	100
Totale	66,2	33,8	100	6,0	92,0	2,0	100

L'affidamento della titolarità del progetto ad altro ente è quindi una prassi assai poco diffusa per tutto il territorio nazionale: interessa solo il 10,7% dei progetti e sostanzialmente solo le Città del Centro-Nord. In questo caso, la titolarità è affidata solo in via residuale ad altri soggetti pubblici, prevalentemente scuole o enti di formazione, mentre spicca una traslazione della titolarità a soggetti del terzo settore. Questa scelta si esprime in maniera significativa nella Città di Milano (su 47 progetti finanziati con fondi 285 ne ha 39 la cui titolarità è affidata al terzo settore). La ragione di questo sta in una scelta programmatica dell'amministrazione comunale per cui le risorse 285 sono state articolate in due canali: uno, teso a sviluppare la sussidiarietà degli interventi (ovvero la parte dedicata alle attività realizzate dal privato sociale); l'altro, dedicato ai soggetti firmatari l'accordo di programma. Coerentemente con questo approccio e con la realizzazione completa del modello sussidiario (secondo l'interpretazione di questa Città) la titolarità è dunque affidata a entrambi i soggetti, sia pubblici che privati. Dal momento che questa modalità di gestione del progetto è del tutto nuova e non diffusa sul territorio italiano sarebbe oltremodo utile osservare meglio di quali aspetti questa titolarità del terzo settore si compone (in particolare, ad esempio, come viene garantito e gestito il controllo sul fondo da parte dell'ente pubblico).

Ai fini del prosieguo del monitoraggio, un elemento di attenzione riguarda la reale possibilità di continuare a rilevare questo tipo di dati qualora tutte le Città riservatarie andassero a un affidamento ancora più capillare del fondo 285. Un aspetto questo che si è reso evidente quest'anno nella fase di raccolta dati, soprattutto in merito all'ammontare del finanziamento dei progetti realizzati nelle singole circoscrizioni. Fin tanto che esiste una direzione centrale che si fa carico della rendicontazione complessiva del fondo è possibile avere traccia delle diverse fasi amministrative dei progetti e quindi di informazioni economico-finanziarie dettagliate; nel momento in cui scompare un ufficio centrale o parte del fondo viene consegnato a municipalità/circoscrizioni/quartieri la traccia diventa più labile sino al rischio di scomparire con la perdita di un'importante parte di dati.

6.1 La gestione dei progetti

Ma chi gestisce l'attuazione dei progetti? E ancora, qual è la modalità di affidamento della gestione da parte dell'ente pubblico? A questo riguardo, l'analisi mostra una situazione speculare a quanto detto finora.

La realizzazione dei progetti è solo nel 7,7% dei casi gestita direttamente dall'amministrazione comunale (Comune e circoscrizioni o quartieri o municipalità); mentre nel 92,3% viene affidata a enti terzi. Il soggetto che primariamente raccoglie a sé la maggior parte della gestione è, come era possibile immaginare, il terzo settore, con un'incidenza lievemente maggiore nell'area del Sud e Isole.

Tabella 12 - Progetti secondo l'eventuale ente gestore

Gestione della Città riservataria				Gestione di un altro ente					
Gestione operativa/ Aree geografiche	Comune	Municipio, ecc.	Totale	Azienda sanitaria locale	Scuola, ente di formazione	Soggetto, impresa privata	Terzo settore	Altro	Totale
<i>valori assoluti</i>				<i>valori assoluti</i>					
Centro Nord	27	3	30	2	6	1	227	18	254
Sud e Isole	6	-	6	3	3	6	162	6	180
Totale	33	3	36	5	9	7	389	24	434
<i>%</i>				<i>%</i>					
Centro Nord	90,0	10,0	100,0	0,8	2,4	0,4	89,4	7,1	100,0
Sud e Isole	100,0	-	100,0	1,7	1,7	3,3	90,0	3,3	100,0
Totale	91,7	8,3	100,0	1,2	2,1	1,6	89,6	5,5	100,0

Il 5,5% attribuito alla modalità “Altro” implica, nella maggioranza dei casi, l’esistenza di una cogestione tra realtà giuridicamente diverse; al Sud, la voce “Altro” comprende il coinvolgimento dell’impresa privata. La gestione diretta da parte dell’ente pubblico è quasi esclusivo appannaggio dell’area del Centro-Nord (30 progetti su 36 totali) e in particolare di Torino (10 progetti) e Venezia (11 progetti) entrambe impegnate nella gestione diretta dei servizi integrativi al nido con personale comunale; così come Taranto unica Città del Sud che dichiara di gestire direttamente 2 progetti.

6.2 Modalità di affidamento

Ulteriore caratteristica su cui si interroga la raccolta dei dati è la modalità di affidamento, da parte delle amministrazioni comunali, delle attività finanziate col fondo 285.

Tale richiesta, introdotta quest’anno, risponde all’obiettivo di restituire una rappresentazione semplice sul se e come le attività finanziate con fondo 285 vengono affidate.

Le modalità di risposta previste dal format su questo campo sono 4: la “Gestione diretta”, che come descritto in precedenza prevede l’utilizzo di personale interno all’amministrazione comunale o all’ente titolare diverso dal comune; l’“Appalto di servizi” che prevede invece un’esternalizzazione delle attività; la “Gestione mista”, che implica che le attività vengono realizzate in parte tramite gestione diretta, in altra parte tramite gara e, infine, la quarta voce inserita, “Altro”, permette di registrare anche altre modalità di affidamento.

La gestione diretta è la modalità meno utilizzata (8,5%), specialmente nelle Città del Mezzogiorno (3,8%). Le realtà che utilizzano più diffusamente questa modalità di gestione sono: Milano, Venezia e Torino per il Centro-Nord; Taranto e Cagliari per Sud e Isole. 4 Città riservatarie su 15 non fanno uso di questa modalità di gestione (Roma, Brindisi, Catania e Palermo).

Tabella 13 - Progetti secondo la forma di affidamento

Forma di affidamento/ Aree geografiche	Gestione diretta	Appalto di servizi	Gestione mista	Altro	
<i>valori assoluti</i>					
Centro Nord	33	91	15	144	
Sud e Isole	7	52	31	96	
Totale	40	143	46	240	
<i>%</i>					
Centro Nord	11,6	32,2	5,3	50,9	100
Sud e Isole	3,8	28	16,6	51,6	100
Totale	8,5	30,5	9,8	51,2	100

La gestione mista, ovvero l'utilizzazione di forme di gestione sia dirette che in appalto per l'affidamento dei servizi, interessa il 9,8% dei progetti. Pur essendo, in generale, meno utilizzata delle altre forme di gestione (9 Città su 15 dichiarano di non aver alcun progetto a gestione mista), essa interessa comunque un discreto numero di progetti (46), ed è interessante notare che il 67% delle esperienze interessa Città del Sud. Un elemento da esplorare nel futuro potrebbe essere capire come questo tipo di gestione si realizzi nella pratica. La realizzazione di una gestione mista porta con sé una dimensione di complessità, soprattutto in relazione alla modalità di impiego del personale nei singoli servizi che per essere veramente osservata e capita necessiterebbe di un'analisi più approfondita comprensiva anche in relazione a specifici indirizzi regionali di applicazione dell'art. 6 del DPCM del 30 marzo del 2001²².

La percentuale più cospicua dei progetti si colloca sotto la voce "Altro" (51,2%). L'analisi delle forme diverse di gestione che sono state indicate evidenzia che esse ricadono tutte nell'area dell'outsourcing e si suddividono tendenzialmente in 3 modalità di affidamento.

²² DPCM 30 marzo 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 328 del 8 novembre 2000.*

- Affidamento attraverso procedure riservate a soggetti economici prevalentemente del terzo settore. È necessario a questo punto sottolineare un passaggio, consistente nel fatto che la 328 del 2000 prevede al suo interno una valorizzazione del terzo settore (cooperative sociali o loro consorzi) da realizzare tramite normative regionali. In attuazione della legge quadro sono state pertanto emanate normative regionali che consentono alle stazioni appaltanti di affidare servizi educativi o sociali attraverso procedure riservate a cooperative sociali di tipo A purché iscritte in albi regionali (vedi l'esperienza di Toscana ed Emilia-Romagna)²³. Ciò ha reso possibile salvaguardare e dare una continuità alle esperienze di partenariato tra pubblico e privato sociale precedenti all'entrata in vigore della normativa nazionale di derivazione comunitaria che impone la concorrenza nell'affidamento di questi servizi.
- Affidamento attraverso convenzioni, a soggetti privati senza carattere imprenditoriale (associazioni di volontariato e più in generale associazioni) rese possibili da specifiche normative regionali.
- Affidamento ad altri enti pubblici. In questo caso il tipo di affidamento avviene con forme di convenzionamento ovvero forme di accordo tra enti che hanno comuni finalità istituzionali.

Dal momento che si rende evidente che nella voce "Altro" sono state inserite risposte estese che rimandano a scelte amministrative che privilegiano la gestione di interventi e/o servizi esternalizzati pur senza gara di appalto (espresse attraverso le dizioni equivalenti "affidamento diretto", "trattativa privata" o "convenzione"), un quesito riguarda il perché le risposte si siano collocate soprattutto in questa voce e non nella voce "Appalto di servizi" inteso come forma di esternalizzazione? Forse si può leggere in questo una confusione tra procedura di affidamento e forma di contratto?

Altre domande che nascono dalla lettura di questi dati hanno invece natura più valutativa: il fatto di privilegiare, da parte delle amministrazioni pubbliche, forme di affidamento diretto che non comportano cioè la gara di appalto, potrebbe essere una forma di elusione del principio di concorrenza a garanzia della continuità dei progetti? Lo stesso elemento potrebbe però evocare anche aspetti emersi nel corso dell'indagine valutativa esposta nella precedente sezione, per

²³ Toscana, LR n. 87 del 24 novembre 1997, *Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale*. Emilia-Romagna, LR n. 7 del 1994, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381 così come modificata dalla LR n. 6 del 1997*.

esempio la difficoltà di progettazione complessa da parte di alcune amministrazioni comunali o la declinazione di molti progetti sperimentali in veri e propri servizi primari a cui garantire certezza di funzionamento.

La scelta dell'affidamento diretto può però essere intesa anche come espressione evidente di una maturità del principio di sussidiarietà interpretato non soltanto come partecipazione democratica alle decisioni, ma anche nel senso di una condivisione dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Nondimeno, la forma dell'appalto, così rigidamente strutturata e imm modificabile nel tempo, può mostrarsi nella prassi sempre meno adatta a "tenere il passo" alla natura mutevole insita nei servizi sociali ed educativi per cui il cambiamento, l'adattabilità, la capacità evolutiva rispetto ai bisogni, alle necessità, alle condizioni storico sociali sono indici di qualità. Dal punto di vista della verifica e del monitoraggio i processi di sussidiarietà orizzontale ed esternalizzazione, come già accennato, rimandano al tema di come assicurare che l'amministrazione comunale conservi il suo ruolo di indirizzo e controllo, nonché di verifica della coerenza tra politiche, programmazione degli interventi e azioni effettivamente attuate.

Nella compilazione dei format, si è presentata una forte disomogeneità in ordine a:

- l'utilizzo di un differente linguaggio amministrativo tra le diverse amministrazioni;
- l'uso di diversi strumenti amministrativi;
- la differente gestione finanziaria del fondo.

Tutto ciò conferma l'esistenza di differenze "costitutive" che limitano analisi comparative di dettaglio se queste non scendono nello studio di casi, un esercizio che potrebbe essere proposto in sede di tavolo di coordinamento per future attività di monitoraggio.

7. I partner

Altra dimensione su cui si è inteso far luce è quella della collaborazione che le varie amministrazioni mettono in campo per l'attuazione delle attività progettuali. La domanda a cui si è cercato di trovare una risposta è stata: ma i soggetti attuatori lavorano da soli o collaborano con altri?

La dimensione sempre più complessa e inter dipendente dei fenomeni sociali ed economici ha imposto una rivisitazione dei modi di agire, impostare politiche, sviluppare programmazioni. Si è reso evidente come l'intervento per essere efficace deve innanzitutto avere radici solide a livello locale e che un'istituzione da sola difficilmente può dare una risposta efficace a un problema che attraversa più di-

mensioni (come spesso siamo abituati a riscontrare nei contesti socioeducativi). Perché l'efficacia si realizzi si rende necessario agire a più livelli e in modo integrato. La partnership si basa sulla constatazione che i problemi multidimensionali possono essere positivamente affrontati soltanto se le organizzazioni, con caratteristiche e competenze che si completano e rafforzano reciprocamente, cooperano attivamente sviluppando sinergie e condividendo visioni e obiettivi, rischi e opportunità, impegni e compiti, competenze e risorse.

Il fatto che nel 73,5% dei casi non si dia indicazione dell'esistenza di una partnership rappresenta un elemento che sollecita domande a cui sarebbe opportuno iniziare a provare a dare risposte. La poca presenza di partnership si lega a difficoltà burocratiche da dover gestire? A poca chiarezza nella propria identità? A difficoltà di ripensare assieme nuovi ruoli e responsabilità? Se in ogni campo da quello economico a quello sociale e politico la partnership è considerata elemento strategico non solo di vitalità ma anche di sviluppo perché essa non si realizza?

Se questo approccio metodologico e di senso si realizza, ciò accade con maggiore probabilità nelle aree del Centro-Nord (31,6%), piuttosto che nel Mezzogiorno.

Tabella 14 - Progetti secondo l'eventuale presenza di partner dell'ente gestore

Area	Ci sono partner	Non ci sono partner	
<i>valori assoluti</i>			
Centro Nord	90	195	
Sud e Isole	35	151	
Totale	125	346	
<i>%</i>			
Centro Nord	31,6	68,4	100,0
Sud e Isole	18,8	81,2	100,0
Totale	26,5	73,5	100,0

Laddove la partnership si forma, i tre soggetti che più diffusamente si uniscono nella realizzazione degli interventi sono il terzo settore (con il 42,2%), la scuola (32%) e l'ente pubblico (16,8%).

Questo andamento assume però un'articolazione diversa per le due aree geografiche individuate: mentre i partenariati al Centro-Nord si realizzano soprattutto tra terzo settore e scuola, nell'area del Sud e Isole la partnership si realizza tra terzo settore, scuola e azienda sanitaria.

A uno sguardo ancora più attento è interessante notare le tendenze che le due aree geografiche mostrano per le diverse voci: le differenze più rilevanti si notano per l'azienda sanitaria, la giustizia minorile e le imprese private, che sono soggetti di partnership più diffusamente coinvolti nel Sud e Isole che al Centro e Nord.

Tabella 14.1 - Progetti secondo la tipologia dei partner dell'ente gestore

Ci sono partner, di cui:							
Partner/Aree geografiche	Ente pubblico	Azienda sanitaria	Scuola, ente di formazione	Giustizia minorile	Soggetto, impresa privata	Terzo settore	Altro
<i>valori assoluti</i>							
Centro Nord	14	8	28	5	3	39	17
Sud e Isole	7	8	12	4	4	14	7
Totale	21	16	40	9	7	53	24
<i>%</i>							
Centro Nord	15,6	8,9	31,1	5,6	3,3	43,3	18,9
Sud e Isole	20,0	22,9	34,3	11,4	11,4	40	20
Totale	16,8	12,8	32	7,2	5,6	42,4	19,2

Questo dato mostra così un'ulteriore sfaccettatura della forma che prende l'implementazione della legge 285 nei vari territori. Come dicevamo prima una delle caratteristiche più evidenti del tipo di intervento finanziato con fondi 285 per l'area del Sud e Isole è il sostegno a servizi e progetti per la presa in carico delle situazioni di disagio. Questo risultato, incrociato con quanto appena osservato, porta a chiedersi se la 285 in questi luoghi non venga a coprire uno spazio che il servizio sociale non riesce a gestire per mancanza di strumenti, mezzi, risorse. Sarebbe necessario approfondire l'analisi e capire quali urgenze copre oggi la 285, con quali strumenti e relazioni ci si rapporta con gli altri servizi del territorio. Appare evidente l'urgenza di tornare a riflettere sulle infanzie e le adolescenze che si possono vivere in Italia e specificatamente al Sud e nelle Isole; i contesti sociali, culturali ed economici che le rendono possibili; la presenza numericamente adeguata di servizi sociali locali e il ruolo che la 285 in questo contesto è "promossa" (o "costretta") a svolgere. A questo si aggiunge la specificità di alcune Città come Napoli, Roma, Milano, Genova, Palermo, Catania dove le dimensioni numeriche, le caratteristiche urbane, l'ubicazione territoriale, lo sviluppo economico, fanno sì che esse siano spesso luoghi di anticipa-

zioni di problematicità e fenomeni sociali nuovi e diversi. Le interviste fatte agli assessori per la parte dedicata all'analisi delle forme di programmazione realizzate, ribadiscono come alcune Città riservatarie, se non tutte, sono per le caratteristiche che le distinguono, dei laboratori di evoluzioni e dinamiche sociali "a cielo aperto", che corrono il rischio di essere più spesso abbandonati a se stessi che riconosciuti e sostenuti.

8. I destinatari del progetto

La domanda dedicata alla fascia di età dei destinatari del progetto, inserita nel format, prevedeva l'opzione di dare più risposte, garantendo così la possibilità di indicare quante fasce di età si ritenesse necessario segnalare. Per avere un'idea della distribuzione dei progetti rispetto alle diverse fasce di età abbiamo ricavato le percentuali standardizzando le risposte al valore totale di riferimento di questa analisi (473 format).

Tabella 15 - Progetti secondo il destinatario. TOTALE

Destinatari	v.a.	% sul totale format validati
1. Bambini 0-2	83	17,5
2. Bambini 3-5	141	29,8
3. Bambini 6-10	243	51,4
4. Preadolescenti 11-13	286	60,5
5. Adolescenti 14-17	238	50,3
6. Famiglie	182	38,5
7. Operatori	148	31,3
8. Persone	96	20,3
9. Altro	125	26,4

Il risultato mostra come le fasce di età su cui prevalentemente insistono i progetti è quella dei preadolescenti. La categoria successiva è quella relativa alla fascia di età 6-10 anni (a cui gli si riferisce un 51,4% di progetti) che si distanzia di poco dall'altra fascia di età che riceve più preferenze: quella degli adolescenti (14-17 anni). La parte del leone continuano comunque a farla i bambini nella fascia di età dai 3 ai 10 anni, il cui coinvolgimento prevede spesso anche quello della famiglia o della scuola in quanto tale.

Nel complesso l'andamento comune alle due aree geografiche è la distribuzione degli interventi su diversi destinatari, questo elemento sembra confermare l'evoluzione della progettualità 285 in un'ottica ecologica e sistemica ovvero mirata ai minori ma attenta anche agli adulti che si muovono intorno a loro. Rilevato che la fascia di età delle azioni finanziate con fondo 285 è tendenzialmente quella che va

dai 3 ai 17 anni, si nota come la categoria successiva per impegno e investimento è quella della famiglia e dei genitori.

Questa attenzione, questo target che si sta lentamente allargando mostra come nel tempo si sia diffusa la consapevolezza, nei servizi socioeducativi e negli interventi di natura riparativa, che accogliere un bambino significa necessariamente accogliere i suoi genitori, e la famiglia. L'esperienza che il bambino, ragazzo o adolescente vive fuori dal suo contesto familiare non può essere separata dal contesto da cui proviene. Accogliere un bambino o divenire per esso una nuova figura di riferimento affettivo ed educativo implica per chi educa un confronto costante tra cultura, stili educativi, valori propri e dei genitori.

Molti gli interventi rivolti agli operatori prevalentemente di carattere formativo in cui spesso operatori appartenenti al settore privato e quelli del pubblico realizzano insieme percorsi di formazione. Le Città in cui questo tipo di attività sono particolarmente sviluppate sono Roma e Torino.

La voce "Persone" comprende prevalentemente quei progetti i cui destinatari sono bambini ma anche adulti indifferenziati che partecipano a convegni, conferenze, dibattiti, rassegne filmografiche ecc. I progetti, infatti, che hanno selezionato questa opzione sono nella maggioranza dei casi interventi spot o ricorrenti e celebrativi come quelli che vengono realizzati ad esempio per la celebrazione del 20 novembre. La voce "Altro" comprende in molti casi quelle risposte che non sono riuscite a collocarsi nelle categorie dedicate ai piccolissimi perché i servizi alla prima infanzia hanno come destinatari bambini dai 18 mesi ai 3 anni. In questo caso è stato preferito inserire la risposta in "Altro" piuttosto che essere imprecisi e non cogliere adeguatamente la fascia di età a cui il progetto è rivolto.

Sempre più esigua, infine, la presenza di bambini molto piccoli da 0 a 24 mesi, ciò, come prima commentato, è da ricondurre essenzialmente al graduale assorbimento dei servizi integrativi al nido avviati con il fondo 285 su bilancio comunale non più quindi visibili in questo monitoraggio.

La parte della rilevazione dedicata alla richiesta sulla distinzione degli utenti per genere non ha ricevuto sufficienti risposte tali da poter essere efficacemente rielaborate statisticamente. Questo denota forse ancora un'insufficiente capacità da parte dei gestori dei progetti di monitorare numericamente i destinatari dei progetti ma anche forse una ridotta consapevolezza dell'importanza di saper fornire dati che sappiano tener conto anche della differenza di genere. Questa richiesta non è un mero esercizio di stile, piuttosto un primo elementare indicatore di attenzione alle differenze. Bambini e bambine pur rispondendo a processi evolutivi comuni hanno modalità diverse di attra-

versare tali processi. A ciò si aggiunge la cultura in cui crescono (legata anche alla provenienza territoriale dei genitori) che ha un ruolo fondamentale nella costruzione dell'identità. L'utilità di risposta a questa domanda renderebbe possibile vedere se le frequenze nei servizi e alle attività ha una prevalenza di genere e se questa, a sua volta, è legata alla nazionalità. E poi ancora questo dato sarebbe possibile incrociarlo con la tipologia del servizio per vedere se bambine e bambini stranieri sono più presenti in servizi legati alla promozione dell'agio e della socializzazione tra pari, o se invece sono maggioritari nei servizi di tutela, presa in carico e sostegno²⁴.

Guardando meglio all'interno dei dati in una visione distinta per aree geografiche, le tavole gemelle 15.1 e 15.2 mostrano i diversi orientamenti operativi: per l'area del Sud e Isole la progettualità tende a insistere intorno alle fasce di età dei preadolescenti (77,4%), seguono poi i bambini (65,1%) e gli adolescenti (54,8%). Per l'area del Centro-Nord, invece, le prime tre categorie di beneficiari in ordine di ricorrenza sono quelle dei preadolescenti (49,5%), degli adolescenti (47,4%) e delle famiglie (43,9%).

Tabella 15.1 - Progetti secondo il destinatario. CENTRO e NORD

Centro Nord		
Destinatari	v.a.	% sul totale progetti
1. Bambini 0-2	49	17,1
2. Bambini 3-5	86	30,0
3. Bambini 6-10	122	42,5
4. Pre-adolescenti 11-13	142	49,5
5. Adolescenti 14-17	136	47,4
6. Famiglie	126	43,9
7. Operatori	109	38,0
8. Persone	63	22,0
9. Altro	95	33,1

Tabella 15.2 - Progetti secondo il destinatario. SUD e ISOLE

Sud e Isole		
Destinatari	v.a.	% sul totale progetti
1. Bambini 0-2	34	18,3
2. Bambini 3-5	55	29,6
3. Bambini 6-10	121	65,1
4. Pre-adolescenti 11-13	144	77,4
5. Adolescenti 14-17	102	54,8
6. Famiglie	56	30,1
7. Operatori	39	21,0
8. Persone	33	17,7
9. Altro	30	16,1

²⁴ Sarebbe poi ulteriormente utile approfondire l'indagine arrivando a chiedere se sussistono nella pratica differenze di approcci metodologici ed educativi che oltre a tener conto dell'età, della cultura di provenienza, della lingua tengono conto anche del genere. In Italia, all'interno dei progetti relativi al fondo 285, questa elaborazione c'è? Se sì, questa non è ancora visibile, la carenza di risposte non ci rende possibile andare oltre con l'analisi.

Nel caso del Centro-Nord, la famiglia è il terzo dei destinatari per numero di selezioni effettuate; per il Sud e Isole, pur se con quantità numeriche diverse, esso rappresenta il quarto dei destinatari degli interventi 285. Questo conferma la tendenza già rilevata ad avere, da un lato, un approccio più ecologico allo sviluppo di opportunità per i bambini e, dall'altro anche una perdita di caratterizzazione del soggetto bambino e adolescente in quanto soggetto autonomo dei progetti. Sono di varia natura gli interventi rivolti alla famiglia e ai genitori. Essi sono sia diretti che indiretti, sia economici che psicologici o educativi. Questa fotografia sembra in qualche modo avvallare un'interpretazione della realizzazione di progettualità locali inserite in una visione più coerente, diversificata e complessa che riconosce praticamente la verità dell'affermazione di Winnicott secondo cui «il bambino non esiste se non in relazione con altri esseri umani e con un ambiente accogliente». L'ambiente sociale a cui si rivolgono gli interventi comprende la famiglia ma anche gli operatori e le persone. Anche se quantitativamente il Centro-Nord mostra di realizzare un maggior numero di interventi, l'estensione degli stessi si rende evidente su entrambe le aree geografiche.

9. Risorse impegnate

L'ultima parte di questa ricognizione è dedicata alle risorse sia economiche che di personale messe in campo per la realizzazione dei progetti.

L'elemento di maggiore criticità che emerge non tanto dai format quanto dalle interviste dei referenti dei progetti è il pesante turnover di operatori a cui si assiste nel lavoro sul campo. Questo aspetto è oltremodo presente negli interventi non istituzionali (cioè non erogati dai servizi sociosanitari territoriali) di cura, presa in carico, sostegno alle situazioni di disagio: spesso le realtà cui si trovano di fronte gli educatori, sono caratterizzate da molteplici problematiche individuali, familiari che si radicano in contesti in cui vige una cultura di chiusura, omertà, silenzio, assenza di rispetto delle regole comuni; dove nulla sembra poter cambiare. In tali contesti non appena tali interventi perdono il riconoscimento e il sostegno della dimensione politico istituzionale, il loro impatto rischia di ridursi, farsi nullo. In generale, il turnover delle risorse impegnate nei progetti, nelle parole dei soggetti gestori intervistati, come peraltro emerge anche nella successiva sezione della relazione, dipende da un mix di perdita di senso rispetto al contesto, dalla fatica della relazione (che abbisogna senz'altro di esperienza e maturità emotiva), dalla cronica carenza delle risorse, dal sempre minor peso della retribuzione. Quest'ultimo aspetto della precarietà e di un non adeguato riconoscimento economico, problema diffuso nelle professioni sociali, aumenta in maniera

esponenziale la fatica, e quindi la necessità di cambiare magari lavorando per la stessa cooperativa o associazione ma su ambiti meno conflittuali, “meno in trincea”.

Nella stragrande maggioranza dei progetti accanto a personale retribuito sono presenti anche volontari, tirocinanti e ragazze e ragazzi che svolgono servizio civile volontario. Questo dato sollecita qualche riflessione e alcuni interrogativi che potrebbero essere sviluppati in seguito con maggior profondità. L'uso di personale volontario in attività o servizi di natura educativa e sociale rivolti a bambini, famiglie e (in alcuni casi) comunità, è una questione assai delicata dal momento che il luogo per eccellenza dello scambio educativo e sociale è la relazione. Inserire volontari in questo tipo di realtà implica interrogarsi sulle competenze dei volontari stessi e su quale continuità educativa è garantita nel tempo dal personale retribuito e non.

Accanto alle risorse umane, l'esame attraverso la banca dati ha permesso anche una prima riflessione attorno ai costi dei progetti segnalati. Nella tabella che segue si mostra la distribuzione dei progetti per classi di costo, Città riservatarie e area geografica. Dai dati si ricava che quasi la metà (49,5%) degli interventi realizzati, per il 2008, con fondo 285 non superano i 50 mila euro, la seconda classe di costo in cui si colloca la spesa relativa ai progetti sta tra 50 e 100 mila euro, e la terza tra i 100 e i 150 mila euro, arrivando a costituire il 87,7% della spesa totale. Per 372 progetti su 424 (totale assoluto di questa tabella²⁵) il costo si colloca quindi tra 50 e 150 mila euro.

Dopo la categoria che comprende i progetti per un costo massimo di 100 mila euro, si ha una rarefazione graduale dei progetti nelle classi di costo con i valori più alti, solo il 5,7% può essere considerato un “grande progetto” da 150 a 200 mila euro, e solo l'1,2% rientra nella classe di costo fino a 250 mila euro, a questo punto però l'orientamento si inverte portando ad accumulare una percentuale di 5,4% di progetti all'interno della categoria che prevede costi superiori a 250 mila euro. Questa varia distribuzione rende manifeste le diverse scelte nella gestione del fondo e le molteplici modalità di investimento. Analizziamo alcuni esempi: Catania su 33 progetti ne colloca 26 sulla prima classe di costo (fino a 50 mila euro), i 22 progetti di Venezia si distribuiscono e si esauriscono nelle prime tre classi di costo (fino a 150 mila euro). Bologna, invece, finanzia 10 progetti che rientrano in un budget che non supera i 100 mila euro e 1 progetto che si colloca nella classe di costo più alta. I 7 progetti di Brindisi si collocano tutti dal-

²⁵ Si ricorda che il mancato raggiungimento del totale assoluto pari a 473 risposte è dovuto a mancanza di risposte, o a non validità delle stesse.

Tabella 16 – Progetti secondo la classe di costo prevista per Città riservataria e aree geografiche

Città riservatarie Macroaree	Classi di costo					
	fino a 50.000 €	da 50.001 a 100.000 €	da 100.001 a 150.000 €	da 150.001 a 200.000 €	da 200.001 a 250.000 €	maggiore di 250.000 €
valori assoluti						
Torino	70	7	6	2	-	3
Milano	4	17	8	1	-	3
Venezia	14	5	3	-	-	-
Genova	2	1	1	1	1	1
Bologna	9	1	-	-	-	1
Firenze	9	4	1	-	1	2
Roma	16	37	8	4	1	3
Napoli	18	6	2	3	-	2
Bari	-	8	3	-	2	1
Brindisi	-	-	1	2	-	4
Taranto	-	1	-	2	-	-
Reggio Calabria	8	8	2	4	-	1
Catania	26	4	-	-	-	-
Palermo	4	13	13	4	-	-
Cagliari	30	2	-	1	-	2
Centro Nord	124	72	27	8	3	13
Sud e Isole	86	42	21	16	2	10
Totale	210	114	48	24	5	23
per 100 progetti						
Centro Nord	50,2	29,1	10,9	3,2	1,2	5,3
Sud e Isole	48,6	23,7	11,9	9,0	1,1	5,6
Totale	49,5	26,9	11,3	5,7	1,2	5,4

la terza classe di costo in su, ovvero il budget minimo dei progetti varia tra i 100 e i 150 mila euro.

A completamento di questa prima fotografia sui costi, si rileva che l'utilizzo delle classi di costo più alte è più diffuso al Sud e Isole (con il 15,7%, rispetto al 9,7% del Centro-Nord), poche infine sono le Città che usufruiscono di tutte le classi di costo: Genova, Roma e Napoli.

Una sommaria analisi dei progetti per tipologia di intervento e classe di costo mostra che nelle classi di costo più basse si situano prevalentemente progetti legati al diritto al gioco e per le attività di tempo libero. Le restanti classi, quelle più "ricche", comprendono invece in prima istanza azioni di sostegno alla genitorialità (inclusi assegni o contributi economici alle famiglie indigenti), seguono poi progetti di prevenzione e presa in carico di forme di abuso, l'educativa domiciliare e il sostegno all'integrazione scolastica. Anche in questo caso si osserva una parziale differenziazione tra aree che è coerente con le tipologie di intervento che vi sono considerate prioritarie: per il Centro-Nord i

progetti con costi più elevati vanno a finanziare primariamente azioni di sostegno alla genitorialità, sostegno all'integrazione di minori, e anche in alcuni casi progetti su gioco e tempo libero; al Sud e Isole, invece, i progetti finanziati con maggiori risorse sono (in ordine di quantità di progetti finanziati) quelli legati all'educativa domiciliare, contributi economici alle famiglie e sostegno all'integrazione scolastica.

Tabella 17 - Progetti per durata e classe di costo. TOTALE (v.a.)

Durata	Classi di costo					
	fino a 50.000 €	da 50.001 a 100.000 €	da 100.001 a 150.000 €	da 150.001 a 200.000 €	da 200.001 a 250.000 €	maggiore di 250.000 €
fino a 6 mesi	39	6	1	-	-	1
da 6 a 11 mesi	87	10	6	3	2	4
da 12 a 24 mesi	70	61	30	10	3	14
maggiore di 24 mesi	13	37	11	11	-	4

L'informazione che si aggiunge a questo punto riguarda quale estensione di tempo i costi vanno a coprire: come era comprensibile attendersi, i progetti che occupano la classe di costo più alta sono anche quelli che hanno una durata in genere mai inferiore ai 12 mesi (sebbene vi siano alcune eccezioni). Tuttavia, anche molti progetti che si raccolgono nella classe di costo più bassa hanno una durata che copre almeno 1 anno sino a ben 24 mesi²⁶.

Da indagare sarebbe la composizione dei costi per distinguere l'incidenza del costo del lavoro, delle spese di gestione o di infrastruttura ed eventualmente la presenza di investimenti in beni strumentali, elementi che incidono significativamente anche rispetto alla durata delle attività.

I progetti dell'area Centro-Nord come visto precedentemente si collocano, prevalentemente, nelle prime due classi di costo e andando a finanziare progetti della durata dai 12 ai 24 mesi, seguiti poi da progetti che si collocano per durata tra i 6 e gli 11 mesi. Minoritari sono i progetti della durata massima di 6 mesi. Rispetto alle Città del Mezzogiorno la loro differenziazione sta nella maggior presenza di progetti nelle aree di costo più estreme, ovvero il Sud e Isole hanno più progetti della durata massima di 6 mesi e più progetti che vanno oltre i 24 mesi.

I dati per il momento a nostra disposizione permettono solo di analizzare l'orientamento delle scelte di investimento, non certo di fare una valutazione complessiva sulla spesa realizzata e la capacità di spesa di ogni singola Città riservataria.

²⁶ Esistono casi di progetti che, per questioni amministrative, si interrompono per poi riprendere qualche mese dopo. E che pur avendo una durata di un anno o più, sono rientrati nella categoria dei progetti che si collocano tra i 6-11 mesi.

10. Conclusioni

L'esame dei dati raccolti attraverso la banca dati 285 mette in evidenza alcuni aspetti di forza e di criticità già commentati in passato e rilevati anche nella prima parte della relazione.

La complessità progettuale che la legge riesce a catturare e rappresentare, pur costituendo solo una parte della massa complessiva di azioni attivate per l'infanzia e l'adolescenza in alcune Città riservatarie, riflette con efficacia i processi di cambiamento e le vulnerabilità attuali delle comunità locali in cui i progetti si attuano.

La complessità, e in taluni casi la fatica del processo di raccolta delle informazioni sollecita riflessioni che qui non si anticipano perché oggetto della parte finale della relazione, ma che hanno a che fare con la capacità di documentare il *progettare* e il *fare* da parte di gestori e titolari dei progetti, una funzione cruciale per la finalizzazione delle risorse e la possibilità di selezionare interventi davvero "sufficientemente buoni" al fine di assicurare un buon sviluppo delle bambine e dei bambini.

La legge 285 e le sue 15 Città sono un caso quasi unico di laboratorio nazionale: le connessioni tra amministrazioni e gestori operativi, che in questa cornice continuano a essere in qualche modo garantite, rendono naturale un'opera di *benchmarking* e di valutazione tra pari che costituiscono pratiche raccomandate come "best" in svariati contesti europei e internazionali. Si segnalano a questo proposito alcune piste da esplorare che più di altre sono suggerite dal tipo di analisi qui presentato, allo scopo di affrontare criticità e valorizzare potenziali trasversali alle varie Città.

- Lungo la dimensione formativo-informativa, sia dai colloqui con i referenti 285 che con gli enti gestori si delineano bisogni di approfondimento teorico e pratico su temi di tipo gestionale e di contenuto, per esempio su strumenti amministrativi di rendicontazione delle spese, stesura dei bandi, affidamento a terzi della gestione dei progetti; metodologie partecipative atte a coinvolgere nelle varie fasi del progetto bambini, ragazzi, genitori, famiglie, adulti (rivolti non solo al personale che attua ma anche al personale che è titolare del progetto/servizio); metodologia e strumenti dell'azione educativa, funzionale a sostenere la capacità riflessiva e modificativa dei soggetti e del contesto in cui l'azione si colloca; metodi e strumenti della ricerca sociale funzionale alla lettura del contesto, riconoscimento dei bisogni espressi e non espressi.
- Dimensione esplorativa e di ricerca; la ricognizione indica l'esistenza di alcune aree di indagine di particolare interesse, per esempio su progetti rivolti a minori diversamente abili e finalizzati all'integrazione scolastica e ricerca delle buone pratiche; progetti di sistema per realizzare un'analisi più approfondita, verificarne l'importanza, estenderne la conoscenza.

- Lungo la dimensione valutativa e di monitoraggio, alcuni focus di attenzione potrebbero svilupparsi attorno ai seguenti temi: elaborazione di strumenti condivisi di documentazione e verifica *in itinere* ed *ex post* dei progetti; gestione amministrativo-finanziaria del fondo da parte delle municipalità/circoscrizioni/quartieri; modalità di affidamento dei servizi tramite appalto sia con affidamento diretto che con gara; configurazione dei processi di affidamento a terzi della titolarità del progetto per capire innanzi tutto cosa significa nella pratica di ogni Città riservataria essere soggetto titolare e soggetto attuatore, e cosa questi due significati, nella pratica, sottendono a livello di responsabilità e quindi di diversità di ruolo tra ente pubblico e soggetto privato; impatto dell'uso del fondo 285 come sostegno economico alle famiglie disagiate per individuare se c'è stata un'evoluzione quantitativa e qualitativa nella gestione di questo processo e se esso ha prodotto risultati e quali.

LA PROGETTUALITÀ DELLA LEGGE 285 PER L'ANNO 2008 IN SINTESI

Le tipologie di intervento

L'orientamento generale relativo all'implementazione degli articoli della legge rimane invariato rispetto allo scorso anno: il maggior numero di interventi ricade all'interno dell'art. 4, seguito dall'art. 6, 7 e, infine, 5. Per l'**art. 4** una prevalenza importante degli interventi ricade sulle **azioni di sostegno della famiglia e della genitorialità**. Il secondo articolo per quantità di interventi è l'**art. 6**. In esso ricadono le altre due tipologie di intervento più diffusamente attuate sui territori ovvero quella relativa al **Tempo libero e gioco** e l'altra relativa al **Sostegno all'integrazione scolastica** e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico. La terza tipologia di intervento è quella relativa alla **Promozione dei diritti (art. 7)**, questa tipologia che interessa in particolare le Città di Roma e Torino per cui le segnalazioni sono assai numerose. Il minor numero di segnalazioni si hanno per gli **Interventi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5)**. La riduzione rispetto a questa area di intervento è per molte Città da attribuirsi al consolidamento dei servizi avviati con fondo 285, che ha portato allo spostamento del finanziamento dal fondo 285 al bilancio comunale. Si rileva un incremento anche dei progetti che sostengono l'**Inserimento di bambini diversamente abili** nel contesto in cui vivono. Da un punto di vista sociale acquista finalmente significatività e rilevanza l'intervento a favore dei piccoli diversamente abili.

Beneficiari

È forte la presenza di famiglie tra i beneficiari mentre si riduce fortemente l'incidenza della fascia di età dei piccolissimi sino a 24 mesi. La parte del leone è comunque fatta dai **bambini tra i 3 e i 10 anni**, cui seguono i preadolescenti e, infine, gli adolescenti.

La continuità dei progetti

I progetti 285 si mostrano assai longevi dal momento che il tipo di continuità di cui si parla, nella maggioranza dei casi dura **da un minimo di 4, a un massimo di 10 anni**. Le tipologie di azione dove si riscontrano progetti più duraturi sono: il gioco e tempo libero, quelli rivolti alla famiglia e in particolar modo impegnati sul sostegno alla genitorialità, e quelli infine finalizzati al sostegno all'integrazione scolastica.

Titolarità, gestione e forme di affidamento

Per il Centro-Nord **la titolarità non è più esclusivo appannaggio dell'amministrazione comunale centrale** ma piuttosto ricade, per ben il 59,6% dei progetti, anche sugli organismi pubblici più vicini ai cittadini ovvero circoscrizioni, municipalità e/o quartieri. Nel Sud e Isole la titolarità rimane all'amministrazione centrale. In alcune grandi aree metropolitane del Nord, in particolare Milano, si va diffondendo anche l'attribuzione della titolarità a soggetti terzi in primo luogo realtà del terzo settore, poi scuole o altri enti di formazione.

Risorse e costi

Per 13 Città su 15 il numero medio di **risorse umane retribuite** è maggiore rispetto a quelle non retribuite. L'elemento di maggiore criticità che emerge non tanto dai format quanto dalle interviste dei referenti dei progetti è il pesante turnover a cui si assiste nella realizzazione dei progetti.

Nella quasi metà degli interventi realizzati (49,5%), per il 2008, con fondo 285 il costo non supera i **50 mila euro**. La seconda classe di costo in cui si colloca la spesa relativa ai progetti sta tra 50 e 100 mila euro, e la terza tra i 100 e i 150 mila euro.

I progetti nel 2008

LE BUONE PRATICHE

Premessa

L'analisi che segue rappresenta la terza edizione di uno specifico lavoro di studio e approfondimento teso a individuare le “buone pratiche” nel quadro della progettazione sostenuta attraverso la legge 285. L'elemento di maggiore novità rispetto alle precedenti è che tale approfondimento è circoscritto all'attività delle Città riservatarie, in coerenza con la nuova impostazione adottata per tutto il lavoro di monitoraggio.

L'oggetto dell'analisi sono state le esperienze di lavoro in fase avanzata, conclusiva o di riprogettazione finanziate nell'anno 2008, che le Città riservatarie hanno segnalato nei 4 ambiti tematici di approfondimento individuati: servizi educativi per la prima infanzia; promozione dei diritti e partecipazione; contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; prevenzione dell'allontanamento dei bambini dalla famiglia.

La prima edizione di questo lavoro fu condotta tra il 2000 e il 2001 attraverso una ricognizione fra i progetti finanziati dalla legge 285 nel primo triennio di attuazione, al fine di individuare buone pratiche nei seguenti ambiti di progetto: adolescenza, maltrattamento e abuso, minori stranieri, genitorialità¹.

La seconda edizione ha esplorato ambiti progettuali diversi: servizi innovativi per la prima infanzia; bambini e adolescenti che vivono fuori dalla famiglia; diritto al gioco, socializzazione e partecipazione; intergenerazionalità; lavoro minorile².

Il percorso

L'approccio di studio è stato parzialmente differente in ogni edizione, in particolare le ultime due si distinguono per essere partite da segnalazioni di esperienze pervenute direttamente dagli enti titolari del fondo 285, nella seconda edizione sia Regioni che Città riservatarie, per quest'ultima edizione solo le Città riservatarie.

Lo studio in profondità è quindi partito dall'elenco dei progetti segnalati di cui sono stati analizzati i format e documenti inviati in fase di raccolta delle informazioni per alimentare la banca dati 285.

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97: dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 26).

² Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/1997: dalla ricognizione alla segnalazione*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007 (Questioni e documenti, n. 45).

Successivamente all'esame di tale materiale, è stato contattato il referente del soggetto gestore a cui è stato chiesto di compilare un questionario di approfondimento che ha permesso di indagare un'ampia gamma di dimensioni delle attività (dalle metodologie di intervento alle risorse professionali e ai costi)³. L'analisi dei dati aggiuntivi così raccolti ha permesso di ricostruire una fotografia più articolata delle esperienze con finalità connesse sia all'estrapolazione di elementi descrittivi generali sia all'individuazione di esperienze significative. Quest'ultime sono state oggetto di un'ulteriore opera di studio tramite interviste ai referenti dei progetti e ad alcuni operatori direttamente coinvolti sul campo.

Le analisi delle esperienze riferite alle aree dei servizi educativi per la prima infanzia, contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e prevenzione dell'allontanamento dei bambini dalla famiglia, hanno potuto beneficiare anche dei risultati dei seminari di scambio organizzati nell'ambito del Tavolo di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie. Tali incontri hanno consentito, infatti, di confrontare con i referenti delle Città gli esiti preliminari della ricognizione e di costruire mappe concettuali condivise rispetto a esperienze esemplificative di buone prassi poiché ai seminari hanno partecipato anche i rappresentanti di alcune esperienze individuate come esemplificative.

Le chiavi di lettura

Nel nostro Paese è ancora poco sviluppata una modalità di lavoro sociale con un sistema di indicatori che permetta una valutazione tale da definire e confrontare le buone pratiche. Come segnalato da Roberto Maurizio in un recente lavoro «la metodologia di analisi delle buone pratiche è ancora in fase di evoluzione teorico-tecnica e non vi è accordo nemmeno circa gli elementi che identificano una “buona prassi”. Il rischio, infatti, è che l'espressione *buona pratica* sia intesa come “la migliore pratica”, aprendo la prospettiva della graduatoria di merito, o come “la pratica in sé”, valida in ogni caso e quindi non valutabile»⁴. Inoltre, i differenti contesti territoriali non permettono una definizione aprioristica, poiché una pratica può essere innovativa in un territorio e non in un altro, in un determinato “tempo” e non in un altro.

Le esperienze individuate non rappresentano delle *best practice* ma tutt'al più sono casi di *good practice*. Nell'individuare non si è inteso se-

³ Tutti i questionari restituiti compilati sono raccolti nella Banca dati 285 delle Città riservatarie curata dal Centro nazionale: www.bancadati-progetti285.minori.it

⁴ Maurizio, R., *Le buone pratiche dell'accoglienza* in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie, famiglie: le politiche di cura, protezione e tutela in Italia: lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009, p. 283 (Questioni e documenti, n. 48).

gnalare i migliori – rispetto ai peggiori, quelli non approfonditi – progetti ma, piuttosto, cogliere quegli elementi qualificanti dell’esperienza, quei fattori di successo che hanno permesso alle esperienze progettuali di realizzarsi in modo positivo e compiuto, tale da produrre un insieme di conoscenze, saperi e riflessioni in grado potenzialmente di “fare scuola”, di essere un punto di riferimento a cui guardare nel caso si voglia capire come fare per mettere in piedi un’esperienza analoga altrove.

La lettura delle esperienze è partita da un set di criteri trasversali alle quattro aree, a cui si sono aggiunti criteri specifici capaci di riflettere in modo più congruente i requisiti in qualche modo di qualità tipici di ogni settore (e di cui sarà dato conto al momento opportuno).

I requisiti generali dotati di un carattere aspecifico rispetto al tema, tali da essere validi per tutti gli ambiti progettuali, sono stati recuperati dai lavori precedenti in quanto collegati a un’ampia letteratura presente in materia⁵:

- innovatività del progetto: progetto del tutto nuovo rispetto al contesto in cui si realizza; rinnovamento nel senso che migliora un progetto analogo già esistente, innovativo nel senso che sperimenta parziali novità (per es. di metodo, di processo).
- integrazione e rete: progetto che fa sistema con altri interventi previsti da una cornice più ampia di riferimento, quale il piano territoriale infanzia e adolescenza o il piano sociale di zona, sfrutta economie di scala, crea sinergie;
- sostenibilità economica, finanziaria e culturale: progetto che ha la possibilità di sussistere nel tempo finanziariamente e culturalmente anche dopo il termine del contributo pubblico;
- adeguatezza dell’impianto progettuale: progetto ben scritto e coerente al proprio interno, ben definito negli obiettivi, nel target, nella metodologia, nella descrizione delle azioni, nelle indicazioni di documentazione, monitoraggio e valutazione;
- replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, *mainstreaming*: progetto che ha in sé caratteristiche ed elementi o dispositivi che permettano di trasferire anche altrove l’esperienza replicandola (*talis qualis*), riproducendola (reinterpretandola in contesto analogo), trasferendola (riadattandola a un contesto diverso), *mainstreaming* (generalizzandola a un contesto analogo astraendo fattori di successo permanenti, progetto che “fa scuola”);

⁵ Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/97: dalla ricognizione alla segnalazione*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007 (Questioni e documenti, n. 45).

- **rilevanza politica:** progetto che è in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Progetto pilota quindi, con funzioni di sentinella dei cambiamenti.

La presentazione dei risultati segue un canovaccio comune che parte dalla definizione dei contesti di analisi e dall'individuazione di alcuni paradigmi teorici di riferimenti entro cui declinare le esperienze reali, per passare alla presentazione delle caratteristiche generali dei progetti segnalati e quindi alla discussione di alcune esperienze esemplificative.

La modulazione di questi tre livelli di sviluppo del lavoro è però anche significativamente differente tra un'area e l'altra a causa di necessarie differenze nell'approccio al tema, diversità nella qualità dei materiali raccolti, variabilità del grado di significatività dell'area rispetto alla progettualità 285, maggiore o minore rilevanza delle esperienze significative rispetto al complesso di quelle segnalate.

Conclusioni preliminari

Prima di passare alla descrizione per area dei risultati del lavoro di analisi comparativa, si ritiene utile anticipare alcune considerazioni trasversali che scaturiscono da una lettura integrata dell'indagine sulle buone pratiche e degli esiti sia dell'indagine valutativa presentata nella prima sezione sia dell'esame della progettualità complessiva.

Le quattro aree di analisi e di presentazione di buone pratiche ci confermano sulla necessità che le esperienze vissute nelle Città riservatarie, che accusano problemi più gravi circa la condizione dell'infanzia e adolescenza e delle loro famiglie rispetto alle Città medio-piccole, diventino un laboratorio per le politiche verso le nuove generazioni e possano informare e fungere da traino di tutta la realtà regionale e nazionale.

Dalle esperienze appare come la legge 285 ha cooperato a determinare una nuova concezione di tutela non più circoscritta alla tradizionale protezione ma tesa ad arricchire i contesti locali di servizi e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e le loro famiglie, sostenendole nelle loro competenze genitoriali. La riparazione, che costituiva il centro dell'intervento sociale tradizionale, viene collocata in seconda posizione rispetto alla promozione dei diritti e alla creazione delle condizioni di benessere individuale e sociale.

Come si è visto in precedenza, dopo un periodo di grande innovazione progettuale, collocabile dal 1997 al 2002-2003, vi è stato un periodo di consolidamento delle iniziative, alcune delle quali si sono trasformate in servizi con caratteristiche di continuità.

Solo progetti attrezzati (conoscenza delle situazioni, obiettivi raggiungibili e misurabili, condizioni, strumenti, collegamenti, coordina-

mento, ecc.) hanno però un effetto positivo di trascinamento di altre realtà. Si tratta, a parità di costi, di favorire allora quei progetti che puntano al coinvolgimento di tutti i diretti interessati e potenzialmente di tutta la comunità e alla creazione di contesti favorevoli alla crescita delle nuove generazioni.

L'identificazione di indicatori condivisi e il miglioramento degli strumenti di monitoraggio e di valutazione per letture più puntuali di ogni singolo progetto di un determinato territorio diventano un impegno prioritario per la qualità futura degli interventi e condizione per superare la scollatura tra le esperienze.

Nelle relazioni dei soggetti attuatori e nelle interviste fatte agli interessati, la qualità percepita dei progetti spesso è collegata alla professionalità degli operatori che va alimentata, curata e affinata; laddove sono previsti coordinamento non solo amministrativo, supervisione o altre forme di auto ed eterovalutazione è più facile trovare riscontri positivi e propositivi.

Una forma efficace di razionalizzazione dell'esistente, di condivisione delle esperienze, in particolare degli obiettivi e delle modalità attuative, e di attenzione per la formazione degli operatori è la creazione di reti locali e/o regionali. Sempre più sovente vengono posti in risalto, in molti progetti, l'utilità e la produttività degli scambi tra realtà non solo vicine come occasione di confronto, di stimolo per la documentazione e l'autovalutazione e di qualificazione professionale per rafforzare reciproche rappresentazioni, acquisire maggiore consapevolezza di essere portatori di specificità ma anche di complementarietà, mettere in valore le diversità e facilitare approcci integrati.

Ogni buona pratica non può essere "copiata" e riprodotta tale e quale, necessita per essere efficace di una valutazione complessiva e analitica, di reinvenzione, di adattamenti plurimi alla propria realtà. La tecnica degli scambi di progetti e di esperienze tra le varie Città riservatarie e tra queste ultime e le altre realtà zonali serve proprio a facilitare pensieri di cambiamento e di miglioramento dell'esistente. I progetti segnalati come buone pratiche hanno la caratteristica comune di avere coordinamenti di ambito solidi, continuativi, multiprofessionali e vedono compresenti tutti i soggetti interessati.

È giunto il momento di rilanciare parole d'ordine, che partono dalla 285 e progettano nuovi scenari. Questa analisi indica la necessità di scommettere di nuovo, dopo anni di consolidamento di iniziative e servizi, sulla innovazione come orientamento che cerca di affrontare, per tempo, le nuove sfide derivanti dall'attuale contesto economico, sociale e culturale che si va prefigurando dopo la grande crisi che ha messo in forse i nostri modelli di vita, e che richiede al pubblico e al privato una rilettura del proprio agire verso una corresponsabilità maggiore nei confronti delle politiche per l'infanzia, l'adolescenza

e la famiglia a vari livelli. Privare l'infanzia di contesti favorevoli e di risorse è devastante per le singole persone e prepara il terreno per recuperi incerti e molto più costosi per la comunità.

I progetti che centrano gli obiettivi e presentano caratteristiche alte di produttività si distinguono per un impegno costante di integrazione e di attenzione ai nuovi bisogni. È in gioco un aspetto fondamentale delle politiche sociali in generale e quelle rivolte all'infanzia e adolescenza e alla famiglia in particolare: l'organicità delle stesse, grazie a una visione globale delle criticità e delle risorse. Problemi e fatti complessi, come sono quelli educativi e sociali, debbono vedere una convergenza e cooperazione negli interventi. L'integrazione istituzionale, organizzativa e professionale diventa un obiettivo e una modalità indispensabile di lavoro, che potrà in alcuni casi essere letta anche come un limite alla propria azione specifica di intervento, in vista però di una efficacia complessiva maggiore.

Un'esperienza per essere valutata come una buona pratica deve presentare caratteristiche di sostenibilità e di compatibilità economica e possibilmente ottenere, nel tempo, maggiori risultati con le stesse risorse. Dopo la fase di avvio solitamente più dispendiosa di energie professionali e risorse anche economiche e più centrata sugli obiettivi specifici, è auspicabile che l'esperienza si apra ad altre realtà collaterali e punti a fare sì che i soggetti beneficiati diventino essi stessi risorsa per la continuazione del progetto. Le esperienze di auto-mutuoaiuto e di volontariato anche tra i ragazzi e i giovani sono un esempio di come si possano coinvolgere e corresponsabilizzare coloro che sono i soggetti del nostro interessamento.

Avere tempi di riflessione e di ritorno sulla propria esperienza in modo comunitario, gruppale, vuole dire non essere schiacciati sull'emergenza e riuscire a prefigurarsi il futuro: per chi lavora con l'infanzia e l'adolescenza è un aspetto vitale. Si tratta di valorizzare l'esperienza accumulata in molte realtà, resa più credibile da uno sforzo di riflessione comune, che va dalla conoscenza del territorio all'identificazione di attività e a comportamenti adeguati alla singola situazione, dalla capacità di intessere relazioni al coinvolgimento diretto di bambini e ragazzi nelle iniziative e nei laboratori.

Facendo riferimento al format, alle schede di approfondimento, ai colloqui con i responsabili dei progetti, si intravedono vari elementi.

1) Pericoli che vanno a insidiare quanto si è costruito in questi anni:

- la riduzione graduale dei fondi, che impone scelte dolorose, può scatenare competitività tra "poveri", ma può essere letta e vissuta anche in chiave di opportunità critica per verifiche più stringenti per valutare l'efficacia e la produttività di ogni singolo progetto in base agli obiettivi scelti;

- il grande turnover degli operatori che non permette l'affinamento professionale, la stabilità delle relazioni tra adulti e i bambini e ragazzi e la costruzione seria di una rete territoriale dei servizi;
 - la rincorsa continua delle emergenze che vedono gli operatori affaticati e impediscono una seria programmazione sul territorio di servizi e di iniziative che diano continuità e diventino punti di riferimento sicuri per genitori, bambini e ragazzi;
 - l'incapacità a innovare continuamente la propria offerta che porta a routine senza senso, non favorisce l'appetibilità di quanto viene messo in campo e ci rende insensibili a prevenire fenomeni e bisogni;
 - la chiusura autoreferenziale nel proprio progetto con perdita del senso istituzionale e della coscienza del mandato comunitario dell'essere a servizio dei bambini, dei ragazzi, delle famiglie e di eludere qualunque seria attività di monitoraggio e di valutazione;
 - l'abbandono di politiche di promozione e attività conseguenti per un ritorno, stante anche la ristrettezza finanziaria, a interventi solo riparativi e giocati spesso in solitudine, tradendo lo spirito originario della legge 285.
- 2) Indirizzi e percorsi presenti nei progetti ritenuti più efficaci, quali:
- lo sforzo di trasparenza per esplicitare il sistema di valori di riferimento, le proprie intenzionalità basilari educative e come si intende attuarli nella quotidianità dei servizi e delle iniziative messe in campo;
 - l'importanza di agire in modo integrato, aggregante e cooperativo considerata la complessità dei problemi sociali. L'imperativo è integrare politiche e prassi amministrative a livello regionale e locale, tenere compresenti linguaggi e approcci professionali diversi, grazie a momenti di coprogettazione, e confronto o, meglio, a organismi permanenti territoriali e/o figure di sistema ben identificate;
 - la richiesta generalizzata di creare e mantenere reti con la regia dell'ente pubblico, a cui spetta principalmente la tutela, la presa in carico e il benessere dei propri cittadini più piccoli, di incontrarsi, a livello cittadino, con tutti i gestori, pubblici e privati, di servizi per l'infanzia e l'adolescenza per condividere visioni, significati dell'agire, strategie, prassi e tecniche di coinvolgimento e di creare connessioni tramite scambi non episodici;

- la capacità di intercettare precocemente difficoltà, grazie a un approccio empatico e di prossimità degli operatori, per garantire aderenza ai problemi che si intendono affrontare in modo corresponsabile e a nome della comunità locale;
- l'abilità a fare incrociare due strade sociali che spesso sono visute in modo parallelo o conflittuale: l'agio e il disagio, per aumentare i fattori protettivi negli interventi socioeducativi, ciò a cui dovrebbero tendere tutti i progetti che fanno riferimento alla legge 285;
- la necessità di ritornare sulla propria esperienza e fare tesoro del proprio passato per affinare saperi e competenze metodologiche, organizzative, relazionali, di cura e di educazione che sono rilevanti nel lavoro sociale soprattutto se rivolto alle giovani generazioni;
- la preoccupazione di rendersi leggibili dal territorio ed essere riconosciuti come luoghi di promozione e di partecipazione.

La ripresa di una regia centrale e di una governance regionale e locale è richiesta per garantire l'attuazione dei diritti su tutto il territorio nazionale soprattutto in carenza di livelli essenziali delle prestazioni, mancanza che, se non governata attentamente, aumenterà sempre più il divario tra le regioni e le realtà locali: la residenza determinerà la fruizione o meno di diritti fondamentali per la crescita e lo sviluppo armonico di ogni singolo bambino o ragazzo.

Si avverte l'urgenza che il monitoraggio corposo che si effettua sulla progettazione delle Città riservatarie possa diventare un elemento analizzatore dei cambiamenti che avvengono nel mondo infantile e adolescenziale e indirizzare scelte locali e nazionali.

Un fatto messo in risalto da tutti gli intervistati riguarda la necessità di finanziamenti sicuri almeno nell'arco triennale; la loro incertezza (quantità, sfasatura dei tempi di impegno e di erogazione), riduce il peso della programmazione o la vanifica del tutto, colpisce la continuità, non dà nessuna garanzia ai lavoratori e alle famiglie dei bambini e dei ragazzi e a lungo andare logora le energie di tutti gli interessati.

Avere cura della progettualità, della programmazione e della sua verifica, integrare le risorse, affinare le professionalità, curare le connessioni, avere possibilità di confronto con altre realtà, coinvolgere i soggetti interessati vuole dire migliorare i servizi, aumentare l'efficacia degli interventi grazie anche a prese in carico precoci, rispondere alle esigenze delle famiglie, dell'infanzia e adolescenza e collaborare a creare comunità più solidali e ambienti di vita che promuovono benessere e opportunità di crescita.

I servizi educativi per la prima infanzia

1. Il contesto di analisi. Breve excursus: nidi e servizi integrativi 2. I progetti segnalati; 3. Caratteristiche trasversali dei progetti: elementi di innovatività e qualità; 4. Conclusioni

1. Il contesto di analisi. Breve excursus: nidi e servizi integrativi

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044, *Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato*, segna una svolta nelle politiche nazionali, regionali e locali per la prima infanzia, anche se mostra una debolezza sul fronte educativo, al quale si fa accenno in riferimento alla dotazione «di personale qualificato sufficiente ed idoneo a garantire l'assistenza sanitaria e psico-pedagogica del bambino» (art. 6, comma 3).

Dai primi anni Settanta fino alla metà degli anni Ottanta le amministrazioni comunali, grazie a contributi statali (solo dal 1971 al 1977) e regionali, si sono concentrate nella costruzione, attivazione, gestione e regolamentazione di asili nido comunali ma anche e soprattutto nella sperimentazione e nella produzione di una nuova cultura circa la cura e l'educazione dei più piccoli.

Si sono prese le distanze dal modello sanitario e assistenziale, tipico dell'ONMI¹, ma anche da altre esperienze straniere, a cui si era attinto molto nei primi anni Settanta e alle quali si deve una parte notevole della nostra elaborazione teorica dell'epoca.

È stato un periodo fecondo di studio, di ricerca, ma anche di visite, di scambi e di confronti che ha permesso, nell'arco di un decennio, dopo facili innamoramenti e delusioni, di costruire sistemi pedagogici innovativi per la prima infanzia. Idee, prassi educative, stili sono stati riletti e adattati alle varie realtà locali, risignificandoli, facendoli propri e prospettando soluzioni inconsuete di cura e di educazione per bambini in età 0-2 anni.

Si è potuto costruire un contesto educativo, organizzativo e professionale di alta qualità, che ci viene invidiato da Paesi anche del Nord Europa, e che ha permesso di rispondere alle esigenze dei bambini, di

¹ Opera nazionale maternità e infanzia, istituita con la legge 10 dicembre 1925, n. 2277. La legge si proponeva esplicitamente di provvedere «alla protezione e assistenza delle gestanti e delle madri bisognose o abbandonate; dei bambini, lattanti e divezzi sino al quinto anno, appartenenti a famiglie bisognose, dei fanciulli fisicamente o psichicamente anormali, e dei minori materialmente o moralmente abbandonati, travati o delinquenti, sino all'età di anni diciotto compiuti» (art. 4). L'ONMI ha cessato di esistere con la legge 23 dicembre 1975, n. 698.

sostenere le competenze genitoriali nella condivisione delle responsabilità, nella crescita dei figli e di favorire le pari opportunità tra uomini e donne.

La condizione che ha permesso tutto ciò va ricercata nell'esperienza eccezionale che ha amalgamato tra loro operatori, tecnici, ricercatori, dirigenti, amministratori, genitori e rappresentanti di organizzazioni dei lavoratori, nella promozione e nell'attuazione del diritto di ogni bambino alla cura e all'educazione. Le ricerche e le numerose pubblicazioni, uscite già dai primi anni Ottanta, che considerano gli asili nido come servizi a prevalente vocazione educativa, ne sono la dimostrazione.

Nella seconda metà degli anni Ottanta si manifestano novità nel panorama dei servizi per bambini in età 0-2 anni: iniziano a decollare le cosiddette "nuove tipologie" che si moltiplicano rapidamente, soprattutto nelle città, e si caratterizzano per l'innovatività delle modalità organizzative e gestionali di accoglienza di bambini piccoli. Questi servizi si presentano come risposte più "leggere", flessibili e differenziate alle nuove esigenze sociali, che emergono dalle trasformazioni e diversificazioni dei modelli familiari, del ciclo produttivo e dei servizi in generale. Inoltre, proprio a metà anni Ottanta, in questo settore, fino a quel momento quasi esclusivamente a gestione pubblica, entra il privato sociale.

Le nuove tipologie, quali servizi non sostitutivi ma integrativi al nido, troveranno, per la prima volta, riconoscimento, regolamentazione e finanziamento proprio nella legge 285.

Giustamente nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001* si riafferma che «migliorare la città vuol dire anche migliorare i servizi, renderli più moderni ed efficaci, capaci di ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze».

I servizi integrativi, come descritti nella legge 285 e indipendentemente dalle varie denominazioni assunte, vogliono rispondere a queste finalità, sempre all'interno di un sistema di servizi 0-2 anni delineato nelle varie leggi regionali. Bisognerà aspettare la finanziaria del 2002 (articolo 70, comma 2 della legge n. 448/2001) per vedere affermata, in una norma statale, la loro prioritaria funzione educativa: «Gli asili nido, quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni e a sostenere le famiglie e i genitori, rientrano tra le competenze delle regioni e degli enti locali».

Gli obiettivi di affiancamento alle famiglie nell'avventura educativa e di sostegno alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro verranno ri-

baditi, successivamente, da sentenze della Corte costituzionale (sentenza n. 370/2003 e n. 320/2004) che collocano i nidi «nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase prescolare del bambino)» e quindi all'interno delle materie di legislazione concorrente: lo Stato determina solo i principi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull'istruzione ma la potestà legislativa spetta alle Regioni (art. 117).

Ma solo con la legge finanziaria del 2007 (legge n. 296/2006) si inizierà a parlare di «un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi [...] e i servizi innovativi [...]» (art. 1, comma 1259). Per la prima volta, in una legge dello Stato, si parla di un “sistema territoriale” di cui fanno parte tutti i servizi educativi 0-2 anni, non solo i nidi d'infanzia, e si prevede una programmazione triennale con fondi statali dedicati.

I servizi per la prima infanzia sono uno dei pilastri facilitanti la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, che è certamente un'operazione complessa che richiede concertazione tra istituzioni, associazioni di categoria e società e persegue l'assunzione di nuovi modelli di lavoro e di vita, anche all'interno della famiglia.

È di vitale importanza chiarire le tipologie dei servizi per la prima infanzia (nidi, servizi integrativi compresi quelli domiciliari...), dato che ognuna di loro è caratterizzata da un'offerta diversificata dal punto di vista educativo. Solo un'esatta identificazione del singolo servizio può superare equivoci, non permette a gestori senza scrupoli di “contrabbandare” un servizio con un altro e obbliga il sommerso a emergere. Questa è una condizione indispensabile per una difesa e attuazione del diritto all'educazione fin dalla più tenera età.

Significativa al riguardo è stata la recente elaborazione di un nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali da parte del CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici) che ha visto le Regioni, l'ISTAT, l'ANCI lavorare insieme per la individuazione non facile di descrizioni condivise che, d'ora in poi, saranno alla base di qualunque monitoraggio del sociale. Per quanto riguarda la prima infanzia si prevedono due macrocategorie:

- asilo nido o, meglio, nido d'infanzia come «Servizio rivolto alla prima infanzia (0-3 anni) per promuovere lo sviluppo psico-fisico, cognitivo, affettivo e sociale del bambino e offrire sostegno alle famiglie nel loro compito educativo, aperto per almeno 5 giorni e almeno 6 ore al giorno per un periodo di almeno 10 mesi all'anno. Rientrano sotto questa tipologia gli asili nido pubblici, gli asili nido aziendali e i micro-nidi e le sezioni 24-36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia»;

- servizi integrativi per la prima infanzia. «In questa categoria rientrano i servizi previsti dall'articolo 5 della legge 285 e i servizi educativi realizzati in contesto familiare. In particolare: spazi gioco per bambini dai 18 ai 36 mesi (per max 5 ore); centri per bambini e famiglie; servizi e interventi educativi in contesto domiciliare».

Alle Regioni compete la normazione di tutti i servizi socioeducativi per quanto riguarda i requisiti strutturali e organizzativi, che debbono garantire la sicurezza, la funzionalità dell'ambiente e il rapporto numerico, identificare i titoli professionali richiesti al personale in mancanza di una legge nazionale, definire i punti principali del progetto educativo: tutto questo per dare garanzie certe ai genitori e per tutelare e assicurare il benessere del bambino e degli operatori.

1.2 Lo stato di sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia in Italia

Le ricognizioni sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia in Italia hanno utilizzato prospettive diverse per l'analisi dei dati raccolti:

- la misura della potenzialità della rete dei servizi – la misura della consistenza del sistema dell'offerta – cioè vale a dire il numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi; questa è la prospettiva seguita negli ultimi anni dalle indagini censuarie e ricognitive del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e costituisce anche la matrice delle azioni di monitoraggio del Piano nidi 2007/2009 in corso di svolgimento con il concorso delle Regioni e Province autonome;
- il numero dei bambini che frequentano i servizi educativi – la domanda accolta – cioè il numero dei bambini che a un dato momento è accolto e frequenta un servizio educativo; questa è la prospettiva di ISTAT nella realizzazione dei periodici censimenti della popolazione;
- il numero dei bambini iscritti – la domanda espressa/accolta – in relazione alla spesa sociale sostenuta dai Comuni nei confronti dei servizi pubblici o privati convenzionati; questo dato deriva dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni.

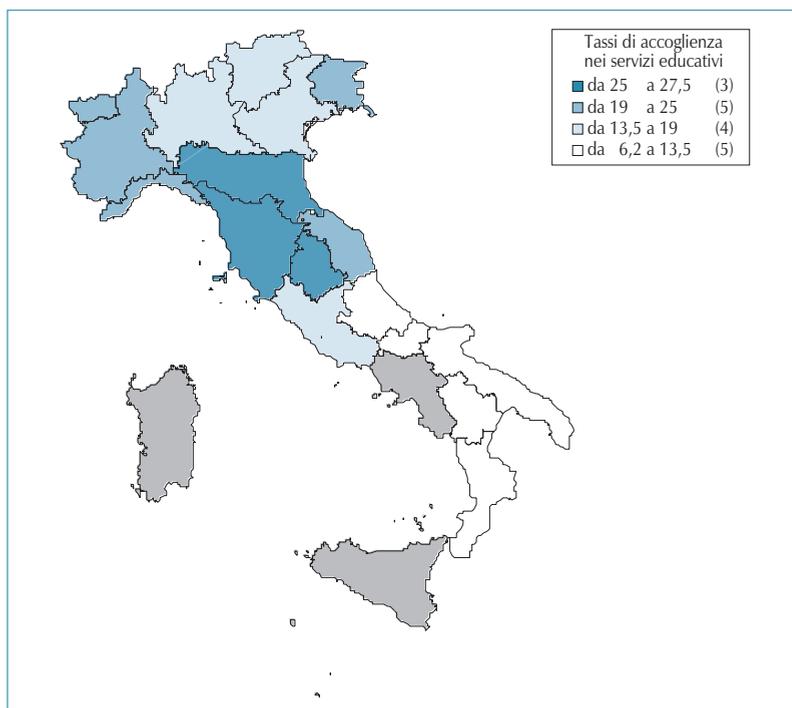
Questa molteplicità di prospettive non ha reso giustizia in modo completo alla realtà dei fatti e ha condotto spesso a una sottostima del sistema delle opportunità di servizi disponibili per le famiglie. Così, in prossimità della scadenza definita dal Consiglio di Barcellona per il 2010 – copertura con servizi educativi 0-2 di almeno il 33% della domanda potenziale – si registra spesso da parte di osservatori che hanno letto le diverse fonti disponibili, valutazioni critiche rispetto allo scarso livello di diffusione dei servizi.

Nel contesto delle attività di monitoraggio del Piano nidi 2007/2009 si sta realizzando lo sforzo di coordinare i dati provenienti dalle Regioni e Province autonome in una forma aggiornata; il rapporto di monitoraggio al 31 dicembre 2008, in particolare, dichiara una stima della percentuale di copertura da parte dei nidi e dei servizi educativi integrativi di circa il 16% in media su base nazionale, cui occorre integrare una percentuale di un altro 7% considerando i bambini che negli ultimi mesi del terzo anno di vita frequentano una scuola dell'infanzia.

Le stime più aggiornate attestano, pertanto, che circa il 23% in media dei bambini nei primi tre anni di vita usufruisce di un servizio educativo: un grande passo in avanti rispetto al passato, ma i traguardi fissati dalla Comunità europea sono ancora lontani.

Il dato maggiormente critico è costituito dalla differenza di distribuzione dei servizi sul territorio: il cartogramma che si riporta di seguito evidenzia in modo immediato il forte livello di disparità nelle opportunità di accesso ai servizi nelle diverse aree territoriali.

Grafico 1 - Bambini 0-2 accolti nei nidi d'infanzia e nei servizi educativi integrativi per Regione e Provincia autonoma



Altro fenomeno critico è rappresentato dalle liste di attesa per il nido, maggiormente rilevanti proprio dove i servizi sono più diffusi e radicati.

Si tratta di due criticità, difficilmente superabili in tempi brevi, se si pensa che le due Regioni che probabilmente raggiungeranno il 33% al 2010 sono Regioni con rilevanti liste di attesa, mentre ancor più difficile è parlare di diffusione soddisfacente dei servizi negli altri casi. Pensando inoltre che le due più tipiche direttrici recenti di sviluppo del sistema – incremento delle iniziative private e diversificazione delle tipologie – non hanno condotto a perequare il sistema sul territorio, risalta l'esigenza di un'azione di rilancio delle politiche per l'infanzia concordata con le Regioni e coordinata dal centro, quale unica possibile strategia per consentire di raggiungere l'obiettivo di una più equilibrata diffusione dei servizi nel Paese.

2. I progetti segnalati

La presente analisi si sofferma solo sui servizi previsti nell'art. 5 della legge 285, che prevedono sia i centri per bambini e genitori (o famiglie), sia gli spazi (gioco) per bambini, ma nella scia della legge trovano accoglienza anche tutti i servizi domiciliari che fanno riferimento all'art. 3, c. 1 lettera b), in cui si parla espressamente e in modo aperto di «innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia».

Giustamente il CISIS inserisce i servizi domiciliari nella macroarea dei servizi integrativi al nido, tutti con comuni «caratteristiche educative, ludiche», rappresentando un'ulteriore opportunità educativa per le bambine e i bambini e una strategia per il sostegno alla genitorialità consapevole e responsabile ed escludendo nel modo più evidente un ritorno a servizi assistenziali.

Tra le finalità dei progetti, finanziati dalla legge 285, si fa riferimento dunque alla «innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia» (art. 3, c. 1, lett. b). L'articolo 5, che sviluppa la lettera b) del c. 1 dell'articolo 3, riporta la descrizione di due tipologie di servizi:

a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;

b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano».

Si tratta di servizi non sostitutivi dei nidi d'infanzia, ma integrativi a essi, e inseriti nella cornice strutturale e organizzativa definita dalla

normativa regionale. Resta inoltre aperta la porta per altre sperimentazioni di servizi 0-2 anni, quali i servizi domiciliari.

La legge non fa che recepire, come detto, quanto già si stava sperimentando in alcune Regioni, soprattutto del Nord; servizi che si distinguevano dall'impostazione degli asili nido e venivano definiti genericamente "nuove tipologie". Il merito della 285 è quello di averle elevate alla dignità di servizi socioeducativi e di avere affermato la possibilità di sperimentazioni in questo settore. L'unica legge allora vigente in campo nazionale era la legge n. 1044/1971, che prevedeva solo "asili nido comunali".

Se si considera il complesso notevole degli interventi e dei servizi interessati noteremo che i servizi integrativi, compresi quelli domiciliari, rappresentano una parte contenuta dal punto di vista quantitativo (35.000 contro 150.000 iscritti ai nidi d'infanzia nel 2005) ma importante per la diffusione capillare sul territorio, soprattutto al Centro-Nord, e questo grazie all'apporto dato dalla 285 all'innovazione, all'esplorazione di nuove vie e all'attenzione per risposte sollecite ai nuovi bisogni sociali emergenti non solo nelle grandi Città.

La quota più consistente di questi servizi trova copertura economica sui bilanci di derivazione in parte regionale e soprattutto locale: sono servizi che, insieme ai nidi d'infanzia, impegnano ben il 16% circa della spesa sociale dei Comuni.

I progetti, come spiegato in premessa, sono stati segnalati dalle rispettive amministrazioni comunali e dai soggetti gestori come esperienze interessanti. Li passeremo in rassegna utilizzando alcune variabili del format utilizzato per la raccolta dei progetti nella Banca dati 285 e della scheda di approfondimento delle buone pratiche. In alcuni casi vi sono stati ulteriori approfondimenti delle esperienze in occasione della loro presentazione in sede ministeriale, quale il seminario tenutosi a Roma il 19 giugno 2009, e tramite richiesta di ulteriori informazioni telefoniche.

Innanzitutto bisogna sottolineare che nel tempo sono venuti diminuendo i progetti che riguardano la prima infanzia (bambini in età 0 fino al compimento dei 3 anni) e che fanno direttamente riferimento, in parte o totalmente, ai fondi della legge 285. Questo è connesso anche ai motivi riportati in premessa, relativamente all'evoluzione normativa in materia di politiche sociali.

I progetti presentati dalle Città riservatarie che concernono i servizi integrativi al nido sono 15 e riguardano 9 Città: Brindisi, Cagliari, Genova, Firenze, Milano, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia.

Definire un progetto una "buona prassi" non ha mai valore assoluto ma è relativo allo stadio di riflessione, nel nostro caso, sulle prati-

che educative e di cura per la prima infanzia in quel determinato contesto cittadino o di circoscrizione.

Spetta a queste realtà ora trovare apprestamenti metodologici e avanzamenti per innovare continuamente la loro esperienza, al fine di avere una maggiore incisività, e non cadere in una sterile ripetitività. È compito invece degli altri enti o associazioni interessati a queste realizzazioni, scoprire e identificare quegli elementi che possono costituire un punto fermo per fare decollare esperienze altrettanto produttive nel loro territorio.

I progetti sono diversi non solo per la tipologia di servizio o di iniziative sperimentate ma anche per le modalità di descrizione e la completezza di presentazione degli elementi ritenuti caratterizzanti l'esperienza. In ogni caso si ritiene che queste esperienze abbiano elementi interessanti e stimolanti anche per altre realtà, ma va ribadito che non esiste nessuna esperienza che possa essere trasferita in toto senza aggiustamenti e ripensamenti, dato che cambiano continuamente le situazioni e gli elementi del quadro socioculturale o organizzativo del territorio, degli enti e delle associazioni coinvolti.

Tutte le esperienze fanno riferimento al Comune come titolare, e sono gestite dal terzo settore – unica eccezione è Torino – e possono interessare tutto il territorio comunale o solo alcuni quartieri o municipalità. Si condivide l'idea che la 285 abbia garantito sperimentazione, innovazione, coordinamento e in particolare integrazione fra le politiche e le istituzioni. Ora si è ridotta la spinta innovativa a beneficio del consolidamento e della qualificazione dell'offerta. Sono tutti interventi finanziati totalmente o in parte con i fondi della legge 285; nelle schede sintetiche dei singoli interventi (riportate nel cd allegato) si segnalano le varie fonti di finanziamento. In tutti i progetti, nelle considerazioni finali, si auspica una prosecuzione nei finanziamenti, pena la loro drastica riduzione o addirittura la loro interruzione o scomparsa. Da qui la necessità di un ripensamento e risignificazione di tutta l'attività che fa riferimento ai messaggi valoriali e ai fondi della legge 285.

2.1 I contenuti specifici dei progetti

Si ritiene utile passare in rassegna in modo puntuale i contenuti delle esperienze segnalate poiché questo può aiutare a mettere in risalto aspetti peculiari in relazione al contesto territoriale, al target di riferimento e alle attività proposte. La presentazione sintetica dei progetti che segue permetterà di cogliere meglio successivamente elementi di innovatività e di qualità sulla base di alcune dimensioni, quali l'evoluzione dei progetti – se già consolidati nel tempo – alcuni obiettivi condivisi, le tipologie di servizi e la varietà degli operatori coinvolti, le metodologie di lavoro con le famiglie e il sistema territoriale dei servizi educativi per la prima infanzia.

Si farà riferimento a tutta la documentazione esaminata, cercando di rimanere il più possibile vicini ai testi dei soggetti gestori che hanno compilato format e scheda di approfondimento; in alcuni casi si farà pure riferimento a momenti di presentazioni delle esperienze (vedi seminario a Roma sopra citato) e/o a colloqui telefonici con gli interessati.

BRINDISI

Servizio socioeducativo per la prima infanzia

È un servizio integrativo al nido, previsto dalla legge 285 quale centro per bambini e genitori. La Giocoteca vuole essere uno spazio attrezzato che offre occasioni, strumenti, materiali, relazioni plurime per stimolare lo sviluppo delle potenzialità dei bambini dai 18 mesi ai 3 anni. Altro obiettivo prioritario è di offrire un servizio che favorisca il confronto e la conoscenza tra genitori, la conciliazione dei tempi lavorativi e le responsabilità familiari e che faccia evolvere la cultura della cura e dell'educazione infantile in un territorio in cui sono ancora predominanti modelli che vedono nella madre la sola persona atta a stare con il figlio. Il progetto educativo prevede la valorizzazione dell'esperienza ludica per la conquista di competenze cognitive e sociali e di autonomie, la scelta di un'impostazione preventiva, il coinvolgimento attivo di genitori facendo leva sulle loro competenze, la metodologia del lavoro di gruppo e la valutazione degli esiti formativi. È un servizio educativo «intenzionalmente e professionalmente strutturato capace di valorizzare le specifiche caratteristiche relazionali di ogni bambino», in cui si cerca di «delineare un quadro esauriente delle conoscenze di ciascun bambino, nei momenti interni di ciascun percorso» e di personalizzare gli interventi. È un servizio attivo tutti i giorni, dal lunedì al sabato, nelle ore pomeridiane (dalle 16 alle ore 20) per permettere la presenza dei genitori nella Giocoteca e, dal punto di vista metodologico, si propone di valorizzare le loro competenze e la loro collaborazione nelle attività. Il personale, educatori e coordinatore, è assunto a tempo indeterminato da parte della Cooperativa F. Aporti.

CAGLIARI

Servizio micronido a domicilio

Nasce dall'esigenza di dare risposta al bisogno di cura e di educazione dei bambini piccoli, prima in modo sperimentale in due quartieri (2001) e ora come esperienza che si è allargata a tutta la Città e interessa bambini da 3 a 18 mesi, presso l'abitazione di una delle famiglie dove si accolgono al massimo 4 bambini. Il servizio è attivo per 11 mesi l'anno e vi è continuità dell'esperienza negli anni. Vi è stato inizialmente affidamento tramite gara di appalto e poi convenzionamento diretto dal 2005 con la società cooperativa. Il mio mondo, dove vi lavorano 14 educatrici, 2 coordinatori e 5 tirocinanti. È prevista una com-

partecipazione delle famiglie alle spese di gestione. Vi sono figure di coordinamento dedicate che curano l'andamento dell'esperienza e intrattengono rapporti con l'esterno. Non esiste una carta del servizio ma si sono attivati accordi e collaborazioni con gli altri servizi del territorio (servizi sanitari, sistema bibliotecario "nati per leggere", altre realtà del terzo settore, università) e sono previste integrazioni con altri progetti della legge 285 e con i piani di zona. Si praticano il monitoraggio e la valutazione, si fanno incontri con gli interessati e vi sono momenti di restituzione dell'esperienza.

Centri integrati. Servizi di supporto alla scuola

Sono servizi sperimentali a carattere ludico ed educativo per bambini dai 18 ai 36 mesi aperti per un tempo inferiore ai nidi, con caratteristiche di maggiore flessibilità; intendono sostenere e integrare l'azione educativa delle famiglie e sono collocati presso strutture comunali. Sono aperti con modalità del calendario scolastico, sono continuativi negli anni e gestiti dal terzo settore tramite convenzioni con diversi soggetti. Vi è una programmazione fatta e gestita da personale educatore (2 per ogni centro) che prevede attività individuali e di gruppo. I centri sono coordinati da uno psicologo e da un pedagogo che si interessano pure di altri servizi. I centri sono finanziati anche con fondi regionali. Non c'è una carta dei servizi; si intrattengono rapporti in particolare con la scuola e si fanno progetti educativi anche individualizzati. Esiste un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'esperienza nonché una restituzione e diffusione nel territorio di ciò che si è fatto.

GENOVA

Aree gioco

È un servizio che amplia l'offerta dei servizi educativi nella Città e offre una duplice possibilità: per i bambini, soprattutto da 18 a 36 mesi; per i bambini con i genitori o altre figure di riferimento solo in alcune occasioni particolari.

Nella Città vi sono 6 aree consistenti in uno spazio di gioco, incontro, socializzazione, scoperta e di apprendimento per i bambini (affidati a educatori dalle 7,30 alle 13,30). Questi servizi vogliono fare aumentare la fiducia nelle risorse educative dei genitori, grazie al confronto tra di loro e con educatori e diffondere l'idea che il bambino sviluppa competenze se trova un ambiente che lo accolga e gli permetta di fare esperienze molteplici (esplorazione, nuovi apprendimenti, attività simboliche ecc.). Si prevedono piccoli gruppi (6-8 bambini) con possibilità di accogliere bambini anche oltre i tre anni (fino a sei) e si praticano attività ludiche e didattiche, soprattutto di gruppo, secondo un programma settimanale. È un servizio dato in appalto a un'associazione di volontariato e ha una continuità nel tempo, in

quanto inserito nel sistema territoriale e nel bilancio comunale. In ogni area gioco vi sono due educatrici coadiuvate da un coordinatore; in questo progetto segnalato sono impiegati complessivamente 3 operatrici, 1 volontario, 1 servizio civile e 4 tirocinanti. La formazione del personale e la supervisione pedagogica è a cura del Comune.

Vi è una struttura di coordinamento delle attività della legge 285, che cura la rete dei progetti e un report sul loro stato di attuazione. Le aree gioco sono coinvolte nell'analisi dei bisogni, nell'identificazione delle priorità e si cerca di monitorare gli interventi per riprogettarli in base ai mutamenti dei bisogni. Si auspica un'integrazione maggiore con l'area sanitaria e sociale, infatti, la modalità di lavoro tipica della 285 non è ancora assunta del tutto in altri settori. Si è cercato di coinvolgere i destinatari del progetto, creare momenti di restituzione dell'esperienza e curare pubblicazioni. Ora è maggioritaria la dimensione del consolidamento rispetto all'innovazione.

FIRENZE

Servizio educativo domiciliare

Si tratta di un servizio educativo domiciliare che si svolge presso l'abitazione delle famiglie denominato *Famiglie amiche gruppo Casa Costa, La nuvola rosa, L'orsetto*. Anno educativo 2008/2009.

Il servizio si svolge con carattere di flessibilità e continuità (11 mesi all'anno per un massimo di 30 ore settimanali) per venire incontro ai bisogni di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per sostenere le famiglie nell'azione educativa e di cura, superare l'isolamento e offrire possibilità di socializzazione per i bambini, che vivono sempre più in famiglie nucleari. È un nuovo intervento che prevede il coinvolgimento e la gestione diretta da parte di più famiglie in rete, con il supporto del Comune, che ne ha la titolarità, e del privato sociale (attuatore).

Vi è una modalità di programmazione che si sta consolidando (informazione alle famiglie, interesse delle cooperative per la gestione, corso di formazione per gli educatori domiciliari e selezione degli stessi, adesione delle famiglie, convenzione con le cooperative, verifica idoneità appartamento, microregolamento). Si prevede un educatore per ciascun gruppo formato da 4 bambini in età dai 12 ai 36 mesi; attualmente sono attive tre esperienze (gestite da Cooperativa sociale Abbaino, ARCA cooperativa sociale, Cooperativa sociale Cat). L'iniziativa fa parte della programmazione pubblica e ha una carta dei servizi. Per le educatrici sono previste 80 ore annuali non a diretto contatto dei bambini per incontri con la coordinatrice del Comune, della Cooperativa, con genitori e con altri operatori di servizi del territorio, per formazione, documentazione, feste, ecc.

Si fa il monitoraggio dell'esperienza tramite incontri a seconda delle necessità e la valutazione attraverso questionari di gradimento

somministrati alle famiglie. Inoltre vi sono momenti di restituzione, grazie alla documentazione dell'esperienza (opuscoli, documentazione fotografica, articoli, presentazione esperienza a seminari e convegni, ecc.). Vi è una verifica semestrale e annuale.

Il Comune offre un contributo (buono di servizio) di entità proporzionata al numero delle ore fruite. Sono previste caratteristiche strutturali per garantire la sicurezza e il benessere dei bambini e degli educatori e organizzative, in particolare il titolo di studio del personale. Il servizio è finanziato con i fondi 285, con quelli comunali e con le quote corrisposte dalle famiglie.

MILANO

Scuola e gioco in ospedale

Progetto sperimentale che interessa ben 5 pediatrie milanesi. Gli interventi riguardano i minori, fin dalla prima infanzia, nel periodo di degenza ospedaliera e postospedaliera. L'obiettivo è fare da ponte tra il bambino ospedalizzato e il suo ambiente educativo e scolastico e ricreare in ospedale un contesto simile dal punto di vista ludico e degli apprendimenti. La titolarità è comunale; la gestione viene assicurata tramite convenzionamento diretto e vi è un forte coinvolgimento del terzo settore. I servizi sono garantiti da personale a tempo parziale (educatori, insegnanti, psicologi, pedagogisti, coordinatori), volontari e tirocinanti.

Questa esperienza gode di un coordinamento ed è inserita nel sistema stabile dei servizi (vedi piani di zona). Vi è un prioritario interesse a mantenere collegamenti con i servizi educativi e scolastici, con ASL, con altre realtà del terzo settore durante la degenza e nel periodo postdimissione. Le esperienze vengono monitorate e valutate con incontri periodici di équipe interna, con colloqui con i responsabili ospedalieri ed educatori o insegnanti del bambino e con compilazione di schede. Su tale iniziativa sono stati organizzati incontri di studio.

A scuola con le mamme: il bilinguismo come fattore di successo nei percorsi di costruzione identitaria e scolarizzazione dei minori stranieri

L'obiettivo prioritario è di ridurre il rischio di esclusione sociale, disagio ed emarginazione intervenendo nei primi anni di vita e favorendo il bilinguismo, quale fattore di facilitazione nei percorsi di costruzione identitaria. Il Comune è il titolare del progetto che si avvale per la gestione di una fondazione. Si vuole coinvolgere sia i servizi educativi e scolastici sulle specificità delle famiglie straniere e sulle attenzioni da attivare nei confronti dei loro bambini, sia le famiglie straniere per una loro partecipazione attiva alla vita dell'istituzione educativa (dalla comprensione dei messaggi alla partecipazione ad attività, a momenti di festa, ecc.), per creare reti di solidarietà tra esse, uscire dall'isolamento, contenere gli elementi problematici del distac-

co dai legami affettivi e sociali del Paese di origine, favorire il confronto su modelli educativi praticati nel nostro Paese e sostenere l'integrazione sociale e culturale.

Il progetto consiste in molte azioni (laboratorio di alfabetizzazione nella lingua madre, corso d'italiano per le mamme, seminari per il personale educativo e insegnante, laboratori per i genitori, seminari, ricerca qualitativa, coordinamento) tra cui anche l'attivazione di uno «spazio bimbi 0-3 anni». Si tratta di un'offerta di uno spazio attrezzato con una duplice valenza: consentire alle mamme la frequenza al corso d'italiano e nello stesso tempo monitorare la situazione dei bambini (n. 24) per prevenire eventuali difficoltà e favorire un loro inserimento nella scuola dell'infanzia.

Per aumentare l'efficacia dell'iniziativa si prevede la presenza di tirocinanti e laureande in Scienze della formazione per osservazioni mirate al singolo bambino. Per seguire tutte le fasi e le attività del progetto è stata costituita un'apposita équipe che dovrà monitorare e valutare tutti i processi e curare una ricerca in vista di una riproducibilità della esperienza.

REGGIO CALABRIA

Micronido insieme²

L'esperienza si svolge in un quartiere di semiperiferia, con famiglie a reddito medio-alto ma anche con quelle a rischio di esclusione sociale. La finalità è sostenere la genitorialità e in particolare supportare le mamme sole nella ripresa del lavoro, dopo il periodo di astensione obbligatoria o volontaria. Il servizio domiciliare si svolge dal lunedì al venerdì per 5 ore giornaliere. Si fanno attività individuali e collettive, inoltre si prevedono progetti individualizzati sottoposti a verifica periodica.

Si cerca di avere un rapporto quotidiano con i genitori e favorire un confronto tra modelli educativi; si pratica il monitoraggio e la valutazione dell'esperienza, quest'ultima tramite schede e incontri.

Il servizio è stato appaltato dal Comune a una cooperativa sociale che assume un educatore e un coordinatore pedagogico e un amministrativo, questi ultimi a tempo parziale.

L'esperienza è inserita nel sistema stabile dei servizi, infatti sono stati coinvolti sia nell'analisi dei bisogni, nella identificazione delle priorità, nella verifica e nella riprogettazione, anche se non vi è una struttura che cura a livello cittadino i progetti della legge 285.

² Le due esperienze *Micronido insieme* e *Servizi educativi per la prima infanzia*. *Micronido familiare* sono state in seguito raggruppate dal Comune di Reggio Calabria in un unico progetto piano dal titolo *Micronidi familiari - progetto piano*. Nel consultare la banca dati dei progetti 285 del Centro nazionale si dovrà perciò fare riferimento a tale dicitura.

Il micronido familiare è dotato di una carta dei servizi, nonostante l'assenza di norme specifiche a livello regionale, e vi sono collaborazioni con associazioni di volontariato, che spesso segnalano i bisogni delle famiglie. Si è cercato di divulgare l'iniziativa su riviste. Si ritiene importante per la continuità dell'esperienza il finanziamento pubblico e la corretta scelta delle famiglie presso cui collocare il micronido.

Servizi educativi per la prima infanzia. Micronido familiare³

Il progetto consiste in un servizio educativo domiciliare che può accogliere al massimo 4 bambini, dai 3 ai 36 mesi, eccetto per bambini in affidato fino a 5 anni. Il micronido si effettua presso l'abitazione di uno dei bambini per non più di 5 ore consecutive e per un massimo di 30 ore settimanali.

Si vuole in tale modo favorire la conciliazione e la solidarietà, valorizzare le occasioni di autoaiuto tra le famiglie con bambini piccoli, favorire le competenze genitoriali, l'interazione tra famiglie e la capacità di rapporti con le agenzie educative e scolastiche.

Il progetto comprende: promozione e diffusione dell'iniziativa, individuazione delle famiglie che hanno dichiarato un interesse per questa esperienza, attività di formazione per le madri disponibili (64 ore di formazione su elementi di psicologia, allestimento e uso degli spazi, attività manipolative, musicali, espressive e grafico-pittoriche, puericultura e igiene), coordinamento e gestione dell'iniziativa.

L'esperienza viene presentata non tanto per la numerosità di casi né per il contenimento dei costi, né tanto meno per la novità del servizio offerto ma per il fatto che si considera questo servizio come avamposto per diffondere una cultura dell'infanzia in un territorio che offre solo il 4% circa di servizi alla prima infanzia. Il micronido familiare, nell'ottica dei gestori, fa parte di un progetto più ampio che dovrebbe vedere negli anni futuri l'istituzione di un numero maggiore di nidi e servizi integrativi e un impegno per l'innalzamento della professionalità degli educatori.

Se in altre Regioni, soprattutto al Centro-Nord, si è consolidato il nido e poi si sono diffusi i servizi integrativi, qui si parte da servizi più leggeri per potere approdare ad altri servizi integrativi non domiciliari e ai nidi.

La gestione del servizio può essere affidata alla mamma della famiglia ospitante o a un'educatrice, in seguito alla formazione per le mamme accoglienti e a un aggiornamento per le educatrici. Sono interessati anche volontari. Per le iniziative della 285 vi è un coordina-

³ Vedi nota precedente.

mento a livello cittadino, che si occupa anche della integrazione tra i vari soggetti gestori. Il titolare è il Comune e il soggetto gestore è un'associazione di promozione sociale tramite appalto di servizi. I bambini coinvolti, a pieno regime, sono 16, di cui 10 da 3 mesi a 3 anni e 6 da 3 a 5 anni. Si pratica il monitoraggio, l'autovalutazione e la valutazione.

Centro servizi multietnico per l'infanzia

Nella Città vi è una forte carenza di servizi per la prima infanzia a cui si cerca di fare fronte con servizi più flessibili e leggeri rispetto ai tradizionali nidi. In più, in questi ultimi anni, si registra un aumento di bambini figli di immigrati che accusano difficoltà di inserimento sociale e scolastico e sono a rischio di emarginazione. Si vuole con questo progetto collaborare a contrastare tali fenomeni e prevenirli coinvolgendo i bambini fin dalla prima infanzia e i loro genitori.

Il centro è uno spazio gioco e un doposcuola, aperto il mattino e il pomeriggio, che accoglie bambini di diverse culture da 18 mesi a 10 anni. È uno spazio di socializzazione e «vuole essere un punto d'incontro di crescita individuale e collettiva, soprattutto a sostegno delle fasce più deboli, con lo scopo di promuovere e diffondere il valore dell'interculturalità, coinvolgendo i genitori nelle attività». Si fanno varie attività di base e periodiche (laboratori) individuali e di gruppo, condotte da operatori di diverse nazionalità.

Viene gestito da una cooperativa convenzionata e sono interessati 6 educatori a tempo parziale e 6 volontari. Vi è la carta dei servizi e si hanno collegamenti con la circoscrizione, le scuole, la giustizia minorile. È inserito nel coordinamento cittadino che si interessa di infanzia e adolescenza per l'attuazione della legge 285. Si pratica il monitoraggio, la verifica del lavoro fatto e la riprogettazione dell'iniziativa. Si pubblica un giornalino multietnico che viene distribuito nelle scuole del territorio. In questi anni si sono perfezionate le strategie di coinvolgimento dei nuclei familiari. La 285 oltre ad avere aumentato l'offerta di servizi ha stimolato nuove risposte e innovazione nei servizi anche per la prima infanzia.

ROMA-MUNICIPIO XI

Centro per bambini e genitori: ludoteca e servizio di sostegno psicologico ai genitori

Grazie allo studio del profilo di comunità si è evidenziata una carenza di punti di incontro e di aggregazione per bambini da 18 mesi fino a 11 anni sul territorio del Municipio XI e la necessità di incrementare servizi aggregativi ed educativi e interventi specifici a sostegno dei genitori, in una zona in cui sono presenti anche molte famiglie straniere.

Le attività sono articolate in 5 ambiti: gioco libero per bambini e bambine con o senza genitori o adulti di riferimento, laboratori strutturati, sostegno genitoriale, luoghi di incontro per gli adulti accompagnatori, iniziative pubbliche aperte al territorio.

L'organizzazione è per fasce di età con spazi riservati per i bambini più piccoli. «La caratteristica metodologica principale del Centro riguarda il coinvolgimento dei genitori nelle diverse fasi operative e progettuali previste dal servizio». Il centro quindi è un'occasione per i bambini e genitori per condividere insieme «momenti di gioco libero e organizzato, lettura, attività manipolative, decorative e musicali». Nel centro quindi il bambino può giocare con i pari, giocare con i propri genitori o altri adulti presenti, avvalersi dell'aiuto dell'educatore.

Il progetto riguarda:

- la ludoteca municipale che si caratterizza come servizio in parte educativo (art. 3 legge 285), in parte ricreativo (estemporaneità e occasionalità, vedi art. 6);
- le attività di coinvolgimento dei genitori nell'attuazione del progetto e di sostegno alle capacità genitoriali (incontri tematici, consulenza individuale, di coppia, a gruppi);
- il lavoro con i servizi educativi e le scuole del territorio per la progettazione di azioni territoriali a carattere socioeducativo-culturale.

Il progetto ha una durata triennale, fa riferimento al Municipio e il gestore è un'associazione, scelta tramite appalto che, a sua volta, coinvolge nell'attuazione altre associazioni che si interessano di bambini e di genitori.

La ludoteca riserva uno spazio di gioco per i bambini da soli o con i genitori favorendo «la relazione genitori-figli attraverso la partecipazione dei genitori ad alcune attività ludiche».

L'esperienza ha una carta dei servizi, si colloca nel piano di zona, è inserita quindi nel sistema di erogazione dei servizi; si pratica la collaborazione con l'area sociale, i servizi educativi e le scuole. Vi è un coordinamento a livello municipale e centrale per tutti coloro che gestiscono progetti della legge 285 per la fase di analisi, identificazione delle priorità, della progettazione e verifica; è stata adottata una *Carta costitutiva coordinamento progetti 285 Roma*.

Vi è attenzione per il monitoraggio, la valutazione e per la documentazione che viene anche presentata in un report annuale a tutti gli interessati. Le risorse derivano dalla legge 285 e in parte da risorse regionali e se non vi fossero tali contributi finalizzati, con tutta facilità, vi sarebbe una limitazione dell'impegno o un loro utilizzo per interventi di emergenza.

TORINO

Servizi socioeducativi integrativi. Centri per bambini e genitori. Riorganizzazione e miglioramento del servizio con buone prassi tra ente pubblico e privato sociale

I centri per bambini e genitori si affiancano ai nidi già nel corso degli anni Novanta e rappresentano un'ulteriore opportunità educativa per i bambini e una strategia di sostegno a una genitorialità responsabile. Fanno parte integrante della rete dei servizi educativi 0-2 anni. Nella Città vi sono vari centri per bambini e genitori con storia, proposte organizzative e didattiche diverse e sono gestiti dal pubblico e dal privato. Con i centri si vuole offrire un'opportunità di socializzazione ed educazione alle bambine e ai bambini che non possono essere accolti nei nidi e un supporto ai genitori anche per superare l'isolamento e favorire le relazioni e l'incontro tra culture e modelli diversi di educazione.

Il progetto, inoltre, vuole rilanciare i centri tramite il confronto sulle loro caratteristiche organizzative, gestionali, pedagogico-didattiche, la condivisione di orientamenti educativi, l'elaborazione di una carta dei servizi, la formazione comune degli operatori tra pubblico e privato e approdare alla costruzione di una rete degli stessi. Si vuole con questo progetto migliorare la comunicazione e raggiungere un numero più elevato di famiglie che non fruiscono di altri servizi educativi.

Il personale impegnato nei centri gestiti direttamente dal Comune proviene da esperienze precedenti nei servizi per l'infanzia e gode di formazione specifica continua insieme agli educatori che lavorano in servizi gestiti dal terzo settore. Vi è una forte governance pubblica ben visibile nella Carta dei servizi, negli Orientamenti educativi elaborati e condivisi tra pubblico e privato sociale, nel coordinamento pedagogico comunale e nel supporto amministrativo offerto. Inoltre, vi è a livello cittadino un raccordo tra tutte le esperienze che fanno riferimento alla legge 285 e i centri hanno parte attiva nell'analisi dei bisogni, nella segnalazione di progetti, nella verifica e riprogettazione delle esperienze. Il tutto è reso possibile anche per l'attività di monitoraggio e di valutazione continuative nel pubblico e nel privato. Sono stati creati materiali di comunicazione e di pubblicizzazione dei centri e vi è un sito web; si sono organizzati seminari di confronto.

Il pericolo maggiore in caso di riduzione dei finanziamenti statali potrebbe essere l'indebolimento delle esperienze innovative messe in campo e il blocco o la minore espansione di tali servizi.

Micronidi familiari

Si tratta di un servizio educativo che si svolge presso l'abitazione di una famiglia con un bambino in età da 3 a 36 mesi.

Il servizio intende dare una risposta ai bisogni delle famiglie che sono in lista di attesa del nido o che non intendono fare frequentare il

nido al figlio. Questi servizi domiciliari sono integrativi ai nidi e presentano caratteristiche di maggiore flessibilità e personalizzazione dell'intervento. Garantiscono opportunità di una prima socializzazione con altri coetanei, anche se di numero contenuto, e con un adulto diverso dai propri familiari. Il micronido può accogliere al massimo 4 bambini; l'orario (max 5 ore al giorno) è flessibile in base agli accordi tra educatrice e famiglie.

La gestione «può fare capo alla mamma della famiglia ospitante o a educatrici opportunamente individuate dal soggetto coordinatore che si recano presso la sede del micronido».

Vi è una modalità consolidata dell'iter per l'attivazione di questo servizio familiare: selezione delle agenzie educative per fare parte dell'albo, procedure per l'apertura di un micronido familiare, monitoraggio e verifica dell'esperienza e delle condizioni per la permanenza nell'albo.

I micronidi familiari (dal 2004 al 2008 sono stati attivati circa cento micronidi familiari) sono gestiti da soggetti del terzo settore o da mamme gestrici opportunamente formate (48 ore di formazione, più 12 di tirocinio). Le esperienze, fin dalla loro ideazione, sono accompagnate da coordinatori pedagogici delle agenzie accreditate e il monitoraggio viene seguito direttamente dai coordinatori comunali.

VENEZIA

Rete di sostegno alla genitorialità: Beyond

Il progetto molto articolato e complesso vuole tendere a creare una rete tra i servizi che entrano in contatto con la genitorialità immigrata: operatori sanitari, educativi, sociali, genitori italiani e gli stessi stranieri.

Gli obiettivi principali sono: l'aumento delle conoscenze circa la cura dell'infanzia anche in altre culture, l'affinamento professionale di operatori e di educatori nell'accoglienza della diversità e nell'adozione di buone prassi condivise tra i servizi, la fruizione degli stessi da parte dei genitori stranieri, il sostegno al loro inserimento sociale, il coinvolgimento dei genitori italiani per condividere i loro bisogni, migliorare l'accettazione delle diversità e favorire i rapporti e le alleanze tra genitori i cui figli frequentano gli stessi servizi educativi e la medesima scuola dell'infanzia.

I servizi educativi (nidi d'infanzia e servizi integrativi) e la scuola dell'infanzia sono grandi opportunità di integrazione e di recupero di situazioni a rischio non solo per i bambini ma anche per i genitori: in questi servizi vi è l'incontro quotidiano, mattino e pomeriggio, con professionisti dell'educazione che possono avere un rapporto personalizzato con ogni genitore, creare le condizioni per colloqui individuali sul singolo bambino e organizzare spazi di confronto allargato. I servizi per l'infanzia sono la prima scuola per i bambini e la prima occasione

per i genitori di confrontare l'educazione familiare con altre prassi educative e rendersi conto che i loro problemi sono, con tutta probabilità, quelli di tutti indipendentemente dalle varie culture di origine.

Il progetto si pone le finalità di fare conoscere gli operatori tra di loro, tessere legami e diventare capaci di progettare insieme per il benessere dei genitori anche stranieri (costruzione di una carta di rete).

Un aspetto importante del progetto, oltre ai contenuti innovativi, è la cura riservata al processo metodologico e la tensione a migliorare i rapporti tra gli operatori dei servizi e a favorire l'affinamento personale della loro professionalità per sostenere le competenze genitoriali, in particolare nelle famiglie immigrate, e per garantire pari opportunità, efficienza e maggiore efficacia negli interventi. Una modalità di gestione che prevede fasi e moduli concatenati in una visione sistemica con un forte interesse a conoscere ed esplorare "culture altre" e a fare esperienze dirette nei laboratori per superare chiusure e aggressività. Una metodologia che fa riferimento alla ricerca-azione. Un progetto che prevede fasi:

- di indagine (conoscenza bisogni, identificazione soggetti target, competenze in campo tramite questionario);
- di formazione (forte investimento con esperti disciplinari per progredire nelle competenze professionali nel sostenere le capacità genitoriali e la condivisione delle diversità culturali ed esperienziali);
- di sperimentazione coinvolgendo il personale e i genitori di servizi educativi, scuole dell'infanzia e primi anni della scuola primaria;
- di monitoraggio, autovalutazione ed eterovalutazione sia *in itinere* che finale;
- di scambio di informazioni tra le realtà coinvolte (sito web) e momenti di incontro;
- di documentazione delle esperienze con report intermedi e finali e riflessione su tutta l'esperienza (seminari e convegno nazionale).

Il lavoro, che coinvolge operatori sociali e sanitari, educatori, insegnanti, genitori stranieri e italiani prevede attività di aula e di gruppo, esercitazioni e laboratori con la presenza in team di esperti disciplinari. Il progetto è ideato e gestito dall'Associazione per la promozione e lo sviluppo del sapere sulla genitorialità e seguito dall'Università di Padova.

L'isola che non c'è

Si tratta di un servizio socioeducativo (spazio gioco) per bambini di 18-36 mesi per 5 ore giornaliere (8,00-13,00) e per 5 giorni alla settimana, da settembre a luglio. È collocato in un centro sportivo al

centro di Venezia, in cui l'offerta di nidi d'infanzia è inferiore alla richiesta. L'esperienza, che vuole essere gestita «con scrupolosa organizzazione», va ad ampliare l'offerta comunale di servizi educativi per la prima infanzia. Con questo servizio integrativo si vuole rispondere ai bisogni dei genitori impegnati in attività lavorative e garantire ai bambini una ricca esperienza motoria, relazionale e cognitiva.

Il progetto pedagogico ed educativo ruota attorno ai principi della pratica motoria e psicomotoria, dato che la gestione è affidata a un'associazione sportiva.

Si intendono sviluppare attraverso attività di gruppo «le capacità senso percettive, lo sviluppo del piacere senso-motorio (pratica psicomotoria), la capacità di elaborazione e creazione». «Uno dei compiti fondamentali è quello di essere accanto ai bambini nello straordinario percorso che li porta a scoprire le caratteristiche, le qualità, i contrasti e le relazioni presenti nella realtà che li circonda. Attraverso il gioco-scoperta dei bambini si possono ripercorrere canali di comunicazione sensoriale [...]. A livello psicomotorio i due contenuti principali che sono sempre presenti nell'attività con i bambini dello spazio cuccioli: la mobilitazione tonico emozionale e la mobilitazione dell'immaginario» tramite giochi e attività, suddividendo i bambini in sottogruppi, anche per permettere un'osservazione del bambino e interventi personalizzati. Così pure vi è attenzione per lo sviluppo delle capacità di elaborazione e creazione (vedi giochi di identificazione, esplorazione, comunicazione tra bambini e tra bambini e adulti).

Sono impegnati educatori a tempo pieno e parziale, ai quali compete la programmazione didattica, e un coordinatore per la supervisione. L'attività è inserita stabilmente nel sistema dei servizi comunali e fa parte della rete dei servizi che fanno riferimento alla legge 285. Vi è uno specifico regolamento di servizio. Si pratica la documentazione dell'esperienza.

3. Caratteristiche trasversali dei progetti: elementi di innovatività e qualità

3.1 Tipologie di servizi e varietà degli operatori coinvolti

I 15 progetti esaminati, indipendentemente dalle denominazioni, sono così ripartiti: spazi gioco per bambini (n. 4), centri per bambini e genitori/famiglie (n. 4), servizi domiciliari (n. 5), area gioco presso le pediatrie (n. 1), creazione di una rete tra i servizi socioeducativi e scolastici per l'accoglienza di figli di famiglie straniere (n. 1).

Per comprendere il significato di tali categorie, pare utile citare quanto affermato in una scheda di approfondimento: «Solo recentemente si è giunti a considerare gli spazi per la prima infanzia come luoghi terzi rispetto all'intimità familiare e i luoghi di lavoro, in cui è possibile confrontarsi, discutere, esplicitare i propri valori e saperi

educativi, osservare ed essere osservati ed elaborare pratiche di allevamento ed educazione culturalmente condivise. [...] i servizi integrativi possono essere definiti quali uniche occasioni offerte alle famiglie per riflettere sulle proprie responsabilità educative in luoghi davvero preventivi e cioè nei quali si sostengono le risorse e si creano reti, prima che i problemi più o meno gravi possano esplodere. A oggi, si è giunti a considerare i servizi per l'infanzia come fattori protettivi per lo sviluppo del bambino e per il benessere della famiglia», intesa non più come destinataria «di interventi assistenziali ma come risorsa della realtà sociale e protagonista dei processi decisionali» (Brindisi).

I servizi integrativi si prefiggono di «Offrire al bambino un luogo strutturato in cui viene data l'opportunità ai bambini di vivere esperienze di relazione e di apprendimento, di formazione, di cura e di socializzazione nella prospettiva del loro benessere psicofisico e dello sviluppo delle loro potenzialità, in alternativa alla logica dell'assistenza e della custodia» (Reggio Calabria).

Si vuole:

- «Potenziare l'integrazione dei servizi educativi tradizionali per famiglie che non accedono ad altri servizi educativi e abbattere le liste di attesa dei nidi comunali» o «che non usufruiscono dei nidi d'infanzia per scelta» (Torino);
- «Definire linee organizzative ed educative che rafforzino il ruolo di luoghi di socializzazione ed educazione di bambini e bambine, di sostegno alla genitorialità e superamento dell'isolamento, con attenzione alle relazioni intergenerazionali e all'incontro tra culture» (Torino);
- realizzare «un modello sperimentale gestionale che prevede il coinvolgimento della famiglia e la presenza di personale qualificato» (Reggio Calabria).

Facendo riferimento al nomenclatore del CISIS, fanno parte dei servizi integrativi, non sostitutivi del nido d'infanzia, i centri per bambini e famiglie/genitori, gli spazi gioco per bambini e i servizi domiciliari, indipendentemente dalle loro denominazioni più o meno di fantasia.

*Centro per bambini
e genitori (o famiglie)*

I centri si pongono come servizi educativi che accolgono bambini da 18 mesi a 3 anni, accompagnati da genitori o altri adulti di riferimento. Il servizio offerto risponde prima di tutto ad alcuni bisogni dell'infanzia come allargare e arricchire i propri contatti sociali incontrando altri bambini e adulti, provare, ricercare, costruire, fare da sé, ecc., in un contesto protetto e organizzato.

«La presenza dei genitori o di altri adulti di riferimento del bambino all'interno dei centri, al fianco dei propri figli, ha l'obiettivo di facilitare i loro momenti di gioco ma anche di creare al tempo stesso la possibilità, per i più "grandi" di conoscersi e confrontarsi in merito ai problemi che si incontrano nell'esperienza genitoriale» (Brindisi). Si tratta di «Fornire uno spazio gioco per l'infanzia insieme ai genitori e agli adulti di riferimento offrendo consulenza relativamente ai temi del gioco e dell'orientamento in funzione educativa del consumo e dell'acquisto di giocattoli» (Roma) e di creare un clima che favorisca l'incontro e la comunicazione tra adulti.

*Spazio (gioco)
per bambini*

Sono servizi integrativi al nido che hanno finalità educative, ludiche e di socializzazione e consentono una frequenza differenziata e tempi più ridotti rispetto al nido tradizionale in base ai bisogni delle famiglie. Inoltre non offrono servizi di mensa e non dispongono di locali specifici per il riposo. Accolgono, solitamente, bambini da 18 a 36 mesi e vi è affidamento dei piccoli agli educatori per un massimo di 5 ore giornaliere. Vi sono anche spazi per bambini organizzati in particolari situazioni e con finalità peculiari:

- lo spazio bimbi 0-2 anni ha una duplice valenza «da un lato consentire alle mamme la partecipazione al corso di italiano, dall'altro permettere di monitorare in modo sistematico la situazione dei bambini stranieri in età prescolare e osservare le eventuali difficoltà di sviluppo psicologico e linguistico connesse al bilinguismo precoce, con l'obiettivo di favorire il loro successivo inserimento scolastico. A questo scopo si prevede anche la partecipazione al progetto di alcune tirocinanti e laureande di Scienze della formazione, che possano affiancare le animatrici, anche registrando quotidianamente osservazioni puntuali su ciascun bambino» (Milano);
- il centro servizi multietnico per l'infanzia si propone di prevenire difficoltà, soprattutto linguistiche, che spesso incontrano i figli delle famiglie immigrate e «vuole essere un punto d'incontro di crescita individuale e collettiva, soprattutto a sostegno delle fasce più deboli, con lo scopo di promuovere e diffondere il valore dell'interculturalità» (Reggio Calabria);
- il servizio *L'isola che non c'è* è collocato all'interno di un centro sportivo e quindi «Un valore aggiunto del nostro progetto è dato dalla pratica motoria e psicomotoria, che quotidianamente viene proposta ai piccoli, per stimolare in loro risposte di crescita globali». Si punta su una «scrupolosa organizzazione» per sostenere in ogni bambino la crescita delle sue capacità senso-percettive, lo sviluppo del piacere senso-motorio e della capacità di elaborazione e creazione (Venezia).

Servizi domiciliari

Anche i servizi domiciliari, gli ultimi servizi nati per la cura e l'educazione dei piccoli, fanno parte del sistema socioeducativo territoriale e quindi condividono, insieme agli altri servizi integrativi e ai nidi, regole e condizioni basilari stabilite nelle varie leggi o in atti di indirizzo regionali. La realizzazione di servizi, che svolgono la loro attività presso il domicilio delle famiglie o dell'educatrice, è finalizzata ad «Ampliare la rete dei servizi educativi alla prima infanzia esistenti sul territorio. Creare un sistema integrato di servizi nel quale il nido si ponga come modello educativo di riferimento» (Firenze).

«La realizzazione di queste tipologie di servizi educativi per l'infanzia offre un effettivo sostegno alla organizzazione della vita familiare attraverso il riconoscimento e l'integrazione di risorse provenienti dalle famiglie stesse, dal servizio pubblico e dal privato sociale» (Firenze). Sono servizi che si rivolgono a un piccolo numero di bambini, offrono una maggiore funzionalità per le famiglie nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e sviluppano «nuove forme di interazione e modelli educativi più flessibili e personalizzati» (Reggio Calabria).

Si pone la necessità di un monitoraggio di queste esperienze in cui l'educatrice spesso agisce in solitudine, da qui la necessità di una governance pubblica che favorisca i rapporti dei servizi domiciliari con gli altri servizi del territorio per la prima infanzia, coinvolga tutte le esperienze perché facciano parte della rete dei servizi e garantisca la formazione in servizio e la supervisione pedagogica.

Altri servizi e interventi

Sono assimilabili alle tipologie appena descritte anche servizi e interventi, in ambito ospedaliero (pediatrie) e domiciliare, che si interessano del bambino e delle loro famiglie in situazioni problematiche e di grande sofferenza, come ben specificato nel seguente caso.

L'esperienza intende contribuire alla continuità affettivo/formativa del bambino malato nell'orizzonte temporale del ricovero ospedaliero e della degenza a domicilio. Intende inoltre sostenere la famiglia del bambino malato nella consapevolezza della importanza della prosecuzione del percorso educativo e scolastico del figlio, anche in condizioni di malattia, appunto come terapia. [...] Le famiglie, inoltre, devono essere facilitate nella comprensione/conoscenza del percorso che viene intrapreso e sostenute/facilitate sia nella relazione con la struttura ospedaliera, sia nelle modalità di riferirsi al figlio ammalato come all'intera situazione parentale. (Milano)

È ovvio che in esperienze del genere, la riuscita o meno dell'intervento dipende dal grado di condivisione del progetto e di integrazione gestionale e professionale di aree molto diverse (sanitaria ospedaliera e territoriale, sociale, educativa e scolastica), dalla capacità di empatia degli educatori e dai rapporti con l'associazionismo.

3.2 Obiettivi

Nei progetti analizzati solitamente si parte dalla constatazione della carenza di servizi per la prima infanzia in un determinato territorio e dalle necessità di offrire risposte flessibili, agili e di qualità, tenendo compresenti tre grandi direttrici di obiettivi.

Un primo gruppo di obiettivi riguarda la *realtà sociale* nel suo complesso e ci fa capire l'importanza della presenza di questi servizi per lo sviluppo socioeconomico e culturale di una comunità cittadina. Tutte le Città riservatarie, nei vari progetti, evidenziano come anche i servizi integrativi collaborino a:

- permettere il lavoro femminile alle donne con figli piccoli;
- sostenere le famiglie, in specie quelle monoparentali, nella cura e nell'educazione;
- favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche con orari più consoni all'organizzazione del lavoro di ogni genitore, però nel rispetto delle esigenze del bambino;
- prevenire situazioni di emarginazione, con un tempestivo e precoce intervento;
- arricchire il territorio di nuove opportunità di aggregazione, di incontro e di diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia;
- ridurre le lunghe liste di attesa per i pochi nidi d'infanzia presenti;
- favorire l'integrazione tra culture e modelli diversi, affrontando l'adeguatezza dei servizi di fronte alle nuove famiglie immigrate e in particolare per quanto riguarda l'esercizio della genitorialità;
- collaborare a costruire comunità locali più solidali, grazie anche all'integrazione precoce di bambini, figli di genitori stranieri.

Si tratta di costruire una comunicazione adeguata, migliorare le risposte per genitori anche tramite il lavoro di rete tra servizi, la progettazione comune di interventi e la sperimentazione di attività innovative sempre nell'ambito della facilitazione dell'accesso ai servizi, anche per genitori di altre culture.

Un secondo gruppo concerne il *rapporto con le famiglie* e il supporto dato dai servizi alle competenze educative genitoriali. In tutti i progetti viene evidenziata con enfasi tale mission, anche se con sfumature diverse:

- offrire alle famiglie servizi qualificati, flessibili per la fruibilità, le modalità di accesso e di frequenza;
- sostenere e integrare l'azione delle famiglie rispetto ai bisogni dei piccoli, offrendo strutture e organizzazioni adeguate e continuamente monitorate e valutate;

- creare occasioni di scambio culturale tra i genitori e tra questi e gli educatori anche per superare l'isolamento tramite la ricerca di dialogo e, in particolare, per favorire il confronto fra modelli educativi per un arricchimento del proprio patrimonio di conoscenze educative;
- promuovere l'attivazione di forme di vita associativa e reti amicali tra le famiglie, scambi solidaristici e prassi di aiuto reciproco fra le stesse, anche per il superamento della solitudine in cui vivono diversi nuclei familiari;
- aiutare i genitori a riflettere sugli stili di vita e di consumo (vedi anche acquisto di giochi) e a relazionarsi con le figure professionali presenti nel servizio;
- considerare le famiglie quali partner e componenti dei servizi e valorizzare le competenze dei genitori come risorsa per la qualificazione del servizio stesso;
- aumentare, in particolare, la capacità di relazione delle famiglie immigrate con le famiglie autoctone per prevenire conflitti culturali, grazie alla conoscenza diretta.

Un terzo gruppo di obiettivi riguarda gli *aspetti educativi*, attraverso i quali si mira a riconsegnare al bambino uno spazio ricco di opportunità motorie, cognitive, relazionali e di scoperta, nonché strumenti utili alla sua formazione e al suo piacere di fare e di relazionarsi. Si riconosce così che i primi anni di vita del bambino sono fondamentali per il suo successo formativo e lavorativo futuro⁴.

Anche in questo caso tutti i progetti presentati indicano quali punti irrinunciabili:

- soddisfare i bisogni individuali e di gruppo dei bambini e delle bambine attraverso proposte educative adeguate alla loro età;
- offrire cura, educazione e sostegno per uno sviluppo equilibrato di tutte le potenzialità del singolo bambino;
- organizzare contesti di vita che diano la possibilità a tutti i bambini e alle bambine di socializzare, considerando l'alto numero delle famiglie con un solo figlio/a e la presenza sempre maggiore di figli di famiglie immigrate;
- monitorare il grado di benessere, la maturazione fisica e psicologica, lo sviluppo del linguaggio, anche per intervenire precocemente su eventuali difficoltà;

⁴ Cfr. *Come cambia la cura dell'infanzia*, Firenze, UNICEF, Innocenti Research Centre, 2008.

- favorire la possibilità di vivere esperienze differenti dallo stretto ambito familiare e godere di spazi, arredi, giochi, materiali e macrostrutture in base alle esigenze della propria età e avere relazioni significative con adulti diversi dai genitori.

Significativa per tutti i casi segnalati può essere la seguente sintesi:

Nello specifico del servizio, le finalità da raggiungere si possono così riassumere:

- promuovere la cultura dei diritti e dei bisogni dei bambini attraverso l'ascolto, la proposta formativa e la costruzione di relazioni non solo tra bambini ma anche con i genitori e la comunità più allargata;
- stimolare nel bambino l'esercizio di competenze cognitive e sociali garantendogli anche un "tempo condiviso" con l'adulto di riferimento;
- creare uno spazio che valorizzi l'esperienza ludica come possibilità di crescita e di conquista di autonomia da parte del bambino;
- fornire ai genitori la possibilità di godere di un ambiente positivo e favorevole per la conoscenza di altre famiglie, con le quali condividere esperienze, dubbi, difficoltà e soluzioni educative;
- riuscire a fare integrare famiglie straniere nel territorio, partendo dal figlio/piccolo e arrivando all'adulto/genitore;
- prevenire il disagio e i rischi di emarginazione socioculturale. (Brindisi)

3.3 Metodologie di intervento con le famiglie

Il progetto educativo, contenuto nella carta dei servizi, esplicita, in alcuni casi in modo rigoroso, l'organizzazione del singolo servizio e le condizioni di attuazione dello stesso, sia per quanto riguarda gli obiettivi, l'uso degli spazi, le relazioni e le attività con i bambini, sia per quanto concerne i rapporti con i genitori e i contenuti delle ore non frontali (incontri, colloqui, formazione, partecipazione a tavoli territoriali).

I servizi integrativi segnalati prendono le mosse solitamente da considerazioni che fanno riferimento alla realtà locale e in particolare alle esigenze delle famiglie con figli piccoli.

Le ricerche sociologiche sulla famiglia e la richiesta di servizi sempre più differenziati per la prima infanzia hanno evidenziato nuovi bisogni relativi alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle madri e dei padri e alla loro necessità crescente di essere sostenuti nello svolgimento del ruolo genitoriale. [...] Sostenere le famiglie con bambini/e da 12 mesi a 36 mesi nell'azione educativa e di cura attraverso l'offerta di servizi che prevedono maggiore flessibilità e partecipazione. Offrire alle famiglie soluzioni personalizzate rispetto alla cura e alla educazione dei figli. Favorire reti amicali tra le famiglie con il conseguente sostegno reciproco nell'educazione e nella cura dei figli. Rispondere a problemi di isolamento e alle difficoltà delle famiglie che vivono in ambiente metropolitano. (Firenze)

«Sostenere la famiglia nei compiti di cura e accudimento dei figli in relazione ai tempi lavorativi e ai bisogni relazionali della coppia. [...] Valorizzare le funzioni di cura e le competenze delle famiglie per far crescere sicurezza e fiducia nelle risorse personali e del gruppo» (Genova).

Nelle schede di approfondimento compilate dagli enti gestori si insiste sul necessario coinvolgimento attivo dei genitori, indipendentemente dalla tipologia di servizio, «puntando sul loro protagonismo diretto, facendo leva sulle loro competenze e contemporaneamente sulla collaborazione tra tutti i soggetti presenti nel servizio» (Brindisi).

Si mette in risalto l'azione di facilitazione della relazione genitori-figli, anche attraverso la partecipazione ad attività ludiche e, soprattutto, la funzione preventiva dei servizi educativi che consentono di favorire e di «offrire ai genitori dei più piccoli sostegno alla quotidianità delle funzioni di cura, facendo in tal modo prevenzione delle possibili disarmonie nel rapporto genitori-figli» (Genova).

Un altro aspetto sottolineato è l'offerta ai genitori di opportunità di confronti plurimi (con educatrici, con esperti, con gli altri genitori): «Agevolare il confronto e la conoscenza dei genitori fra di loro al fine di permettere uno scambio reciproco» (Roma) e questo, in specie, se in presenza di genitori immigrati «fornire stimoli, occasioni di scambio e di arricchimento culturale per gli utenti del servizio anche attraverso il confronto del patrimonio gastronomico, religioso, artistico, paesaggistico di ogni Paese» (Reggio Calabria).

3.4 Risorse umane: il personale

Gli operatori coinvolti sono educatori/trici, animatori/trici, mamme, coordinatori/trici amministrativi/e e pedagogici/che, psicologi/ghe, supervisori, unitamente a genitori, nonni/e o altre figure di riferimento del bambino. Gli operatori sono dipendenti di cooperative, associazioni o del Comune (Torino) o lavoratrici autonome (es.: mamme, in alcuni casi di servizi domiciliari).

La preoccupazione maggiore è il garantire a bambini e genitori, educatrici preparate e dotate di una professionalità consapevole, capaci di accompagnare le famiglie nell'avventura educativa, di costruire alleanze formative e di fare parte attivamente di una rete territoriale dei servizi per la prima infanzia. Ma se ci concentriamo maggiormente su chi con continuità è in rapporto con i bambini e porta la responsabilità dell'attuazione del progetto educativo vedremo una notevole varietà, soprattutto se si tiene presente la formazione di base: si va dal laureato alla mamma con diploma di scuola media.

Gli enti pubblici e il terzo settore possono mettere in campo strategie di miglioramento dei servizi anche integrativi come quella segnalataci da una Città riservataria: «Il personale educativo proviene da esperienze nei nidi e nella scuola dell'infanzia o da altre esperienze con bam-

bini da 0 a 3 anni; le competenze acquisite vengono messe in campo in una situazione nuova, che richiede una riflessione al fine di meglio delineare le professionalità adatte alla tipologia di servizio» (Torino).

I servizi integrativi perché siano luoghi educativi e di accompagnamento del bambino verso le autonomie e lo sviluppo delle sue capacità esigono un investimento sul personale non inferiore a quello che si pratica per i tradizionali nidi d'infanzia.

Certamente le realtà comunali o cooperative o associative, che hanno una più lunga esperienza di servizi educativi, sono favorite nella gestione di esperienze innovative, grazie anche alla presenza di tecnici che assicurano forme di coordinamento pedagogico, formazione specifica per le educatrici e verifiche periodiche.

Una maggiore attenzione, inoltre, è richiesta da quei servizi domiciliari in cui il gestore è una madre non fornita di titoli di base. Si rammenta che sono ruoli diversi fare la madre ed educare il proprio figlio e l'esercitare un'azione educativa anche per un piccolo gruppo di bambini di altre famiglie. Qui si richiede una preparazione non indifferente, una formazione continua, possibilità di confronti con altre professioniste e un'assoluta garanzia di supervisione: solo così sarà possibile assicurare un contesto educativo e un clima positivo anche nel piccolo gruppo domiciliare.

3.5 Evoluzione dei progetti nel tempo

Molti di questi servizi, 9 su 15, sono continuativi nel tempo e ciò che dimostra l'interesse verso le tematiche di cura e educazione dei piccoli è la loro continua evoluzione nel tempo e la messa in atto di processi di ridefinizione e di risignificazione delle esperienze. Infatti, il monitoraggio e la valutazione *in itinere* e finale, pratiche quasi generalizzate in questi servizi, favorisce aggiustamenti e implementazioni in corso d'opera e negli anni a venire.

Si tratta di procedere a una riflessione sul «Funzionamento, riorganizzazione e ampliamento dei servizi alla luce dell'esperienza precedente e dei nuovi bisogni delle famiglie, con definizione della tipologia di servizio e di integrazione nel sistema educativo cittadino» (Torino).

Il percorso di riorganizzazione ha interessato i servizi pubblici e quelli gestiti dal privato sociale, in collaborazione e condivisione, attraverso il confronto e la messa a punto di strumenti idonei a migliorare la gestione dei servizi, la visibilità e la fruibilità da parte delle famiglie e a rafforzare le professionalità in un contesto che vede la presenza di bambini e bambine e adulti di diverse generazioni. (Torino)

Gli esempi di cambiamenti e le dimostrazioni di dinamicità di questi servizi sono numerosi:

- il loro consolidamento ed estensione (Cagliari: da un quartiere a tutta la città);

- una maggiore centratura sui bisogni cangianti delle famiglie (Cagliari: da servizi da 3-36 mesi a 3-18 mesi; Roma: cambio di orario);
- lo sforzo di definire meglio le caratteristiche organizzative e pedagogiche a cui fare riferimento per dare maggiori garanzie di qualità ai bambini e alle loro famiglie, tramite condivisione di una carta dei servizi e di orientamenti educativi tra servizi gestiti direttamente dal pubblico e quelli del privato sociale (Torino);
- l'intento di fare fronte a nuove realtà, quali il numero crescente di famiglie straniere e dei loro figli che frequentano servizi per la prima infanzia (Milano, Reggio Calabria, Roma, Venezia);
- la presenza di un nuovo patto tra servizi gestiti direttamente o indirettamente dall'ente locale, finalizzato a delineare caratteristiche tipologiche e modalità organizzative che fanno seguito a un percorso di condivisione tra ente pubblico e terzo settore (Torino: carta dei servizi e orientamenti educativi) e una rinnovata visione dei rapporti tra pubblico e privato (tutti i Comuni);
- un inedito ruolo di governance da parte degli enti locali, attenti ai diritti dei più piccoli e alla qualità dei servizi loro dedicati, soprattutto tramite gli istituti dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento, comprese le carte dei servizi;
- l'inserimento degli interventi, indipendentemente dalle risorse finanziarie utilizzate e dagli assessorati di riferimento, nel più ampio disegno dei piani di zona o comunque nel sistema territoriale dei servizi 0-2 anni (la maggioranza dei Comuni).

3.6 Sistema territoriale dei servizi socioeducativi

«Nella storia di ciascuno ritroviamo obiettivi, proposte didattiche e modalità organizzative diversificate, in corrispondenza della cultura dell'ente gestore e del territorio di riferimento, ma anche molte similitudini» (Torino). Proprio partendo da queste "similitudini", sulla condivisione di valori e visioni comuni (idea di bambino, ruolo dei genitori, qualificazione del personale, formazione) e sull'accettazione di regole condivise, codificate in leggi nazionali e regionali e in atti regionali, è necessario e importante che tutti i servizi che si interessano di bambini 0-2 anni, a qualunque titolo, siano chiamati a far parte del sistema territoriale dei servizi socioeducativi (legge 27 dicembre 2006, n. 296 e legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Non è certo una conquista automatica, è un cammino comune da intraprendere con coraggio, grazie all'azione di governance svolta dall'ente pubblico, che sola può garantire ai cittadini servizi di qualità e in numero sufficiente. L'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento sono due grandi strumenti per esercitare la mission di governo,

anche in questo settore, e nessuno può sottrarsi a questa responsabilità verso le nuove generazioni.

Riportiamo l'indice dei lavori di ripensamento sulle funzioni dei servizi integrativi, pubblici e privati, fatto in una Città riservataria:

Azioni:

- condivisione dei principi fondanti la tipologia di servizio tra pubblico e privato sociale;
- costruzione di una rete;
- formazione del personale;
- iniziative volte a potenziare le strategie di informazione/visibilità e di utilizzo della tipologia di servizio come opportunità. (Torino)

Grazie a questa riflessione comune tra ente pubblico e soggetti gestori privati si è arrivati all'emanazione di una carta dei servizi e di orientamenti pedagogici condivisi, a cui fare riferimento nell'azione educativa quotidiana, nel coinvolgimento dei genitori e nei rapporti tra soggetti gestori e amministrazione comunale.

Con l'aumentare di servizi per l'infanzia, merito anche del piano straordinario decollato con la finanziaria 2007, e la gestione da parte di privati delle numerose tipologie di servizi per la prima infanzia, è vitale riconoscersi in un sistema territoriale di servizi che faccia della qualità praticata la sua bandiera.

Il servizio tende a creare un forte collegamento con le istituzioni, a sostenere la rete dei servizi progettando azioni che producono una migliore qualità del vivere. La logica di fondo è nel superamento della logica assistenziale, privilegiando il coinvolgimento attivo degli utenti e dei cittadini, cooperando alla crescita di una comunità unita nel fare, in cui si rafforzino naturalmente il senso di appartenenza e i legami di solidarietà. (Brindisi)

Infatti, «In ambito sociale, il soggetto è sempre meno un operatore e una istituzione ed è sempre più una rete, cioè un insieme di attori, collegati tra loro, di agenti diversi e in interazione costante sui singoli obiettivi concreti» (Brindisi). Si tratta di passare da una visione auto-centrata del singolo servizio al sistema territoriale dei servizi educativi, creando alleanze e sinergie per un innalzamento della loro efficacia e della loro visibilità come centri diffusori di una nuova cultura della cura e dell'educazione dei più piccoli, anche per chi non ha i figli che frequentano servizi della prima infanzia.

Condivisione e rispetto di regole, confronto tra assetti gestionali e pedagogico-didattici, interesse per la formazione in servizio del personale, documentazione delle esperienze, supervisione pedagogica, cura e implementazione della rete, alleanze amministrative, coinvolgimen-

to dei genitori nel progetto educativo, visibilità dell'azione educativa oltre le mura del singolo servizio sono i principali canali in cui scorre la linfa vitale del sistema territoriale 0-2 anni.

4. Conclusioni

Le esperienze più significative, in questo ambito, sono rappresentate da servizi socioeducativi con caratteristiche strutturali e organizzative che hanno raggiunto tutto o in gran parte quello che viene descritto nella carta dei servizi e nel relativo progetto pedagogico. Queste esperienze sono importanti e vanno valorizzate perché testimoniano la possibilità e la fattibilità di interventi nel sociale e nell'educativo che abbiano un senso anche per le realtà estremamente degradate e complesse. Spesso fanno riferimento a interventi e servizi innovativi rispetto alle modalità e agli strumenti utilizzati e sono risolutivi o mitigatori di realtà difficili.

Ecco alcuni tratti che possono offrire indizi di interventi "buoni" nell'area 0-2 anni:

- servizi per l'infanzia che si pongono obiettivi di *prevenzione primaria*, diventando per il territorio un punto di riferimento per la diffusione di una cultura dell'educazione e della cura nei primi anni di vita, e di *prevenzione secondaria* "aggredendo" tempestivamente incipienti difficoltà personali (relazionali, cognitive, motorie...) dei bambini e sostenendo le capacità genitoriali nei colloqui quotidiani all'accoglienza al mattino e alla riconsegna del figlio, negli incontri riservati per un ascolto attivo dei dubbi e delle crisi derivanti dalle incertezze nell'educare, nei momenti assembleari in cui vi è la possibilità di rendersi conto dell'importanza di una coerenza tra il dire e i comportamenti adottati e che non si è soli ad affrontare l'avventura educativa;
- servizi che contengono aspetti di *innovazione*, manifestano capacità di riflessione sulla propria esperienza, collaborano con altri servizi a fare evolvere una nuova visione del bambino e a instaurare prassi organizzative e relazionali nuove, sono interessati alla loro qualità interna, all'attuazione del progetto educativo che deve prevedere una pluralità di occasioni e di interessi cangianti in relazione all'età dei bambini, un ambiente relazionale stabile e interazioni positive e propositive tra adulto e bambino;
- servizi in cui si condividono una *idea di bambino come soggetto autonomo* e competente e obiettivi di benessere, di sostegno all'autonomia, di ascolto, in cui si tengono compresenti i diritti dei bambini, degli operatori e dei genitori, in cui il progetto educativo è frutto di concertazione non solo con il soggetto gestore, con le colleghe, con i tecnici, ma anche con tutti i genitori;

- servizi in cui si condividono *strumenti di lavoro* quali: la programmazione; l'osservazione che non si ferma solo a "guardare" ma a proporre situazioni di arricchimento individuale e collettivo; l'articolazione e l'organizzazione degli spazi e delle attività, che consolidano le competenze acquisite, stimolano scoperte e rispondono ai bisogni nuovi di ogni singolo bambino, affinché quest'ultimo possa godere nella giornata di un tempo personalizzato e dedicato da parte dell'adulto (non solo nella routine);
- servizi che vedono la *soddisfazione di tutti gli attori* per i risultati attesi e derivanti da condizioni favorevoli amministrative, economiche, organizzative, logistiche, strumentali, professionali, da metodologie di conduzione e di coinvolgimento dei bambini, degli operatori e genitori e da tecniche di documentazione (senza quest'ultima non è possibile parlare di buone prassi). Qui i raffronti fra i vari elementi che compongono i progetti educativi sono indispensabili perché è dal confronto che si possono evidenziare le situazioni e gli aspetti virtuosi;
- servizi che vedono anche *piccole innovazioni* man mano che procedono nel tempo e hanno la capacità di risposte flessibili, che applicano tecniche di autovalutazione condivise tra tutte le educatrici, che possono fruire del coordinatore pedagogico o di una supervisione non episodica e di una formazione in servizio su tematiche scelte insieme e che portino ad affinare le proprie capacità professionali e l'innalzamento del livello educativo del servizio;
- servizi *aperti al territorio* che intrattengono rapporti stretti con altri servizi che si interessano di bambini, in particolare nidi e servizi integrativi, con le scuole dell'infanzia e con altre opportunità del territorio per costruire il sistema educativo integrato locale e diffondere una cultura dei diritti e un'immagine dell'infanzia come ci viene consegnata dalle scienze umane, dalle neuroscienze e dalle migliori esperienze educative nei servizi 0-6 anni.

Vi è una difficile trasferibilità tout court delle buone esperienze in contesti diversi da quelli che le hanno generate: il rischio è che vi sia un innamoramento a prima vista che poi non regge una volta che si sperimenta e "si trasporta" sul proprio territorio una esperienza di altre realtà o, al contrario, può intervenire un atteggiamento depressivo e tarpante, già in partenza, per cui «non riusciremo mai a fare una cosa simile!».

È invece praticabile la strada dell'estrapolazione di alcuni elementi di una buona prassi attorno cui costruire nuovi progetti; in questo caso si richiede un grosso lavoro di messa a punto e ricalibratura delle

buone prassi in base anche al profilo di comunità delineato nella programmazione zonale. Comunque ogni adattamento di una buona pratica richiede interessi teorici e sperimentali, coinvolgimenti plurimi e applicazione del metodo della ricerca per “rendere complici” e motivare tutti i potenziali interessati, soprattutto se si tratta di incidere su comportamenti che riguardano stili di vita e non solo conoscenze.

È importante per sostenere la contaminazione e l’estendersi di buone pratiche nei servizi per la prima infanzia puntare sugli scambi diretti e indiretti tra le realtà (pensiamo alle possibilità offerte dagli strumenti informatici e alla facilità di scambi di informazioni e materiali di documentazione) e attivare, su tematiche specifiche, gruppi di lavoro che si incontrano a cadenze fisse per accompagnare tutto il percorso di sperimentazione. Gruppi di lavoro che diventano situazioni formative importanti e possono segnare qualitativamente la vita di questi servizi.

Il diritto alla partecipazione di bambine, bambini e ragazzi

1. Il contesto di analisi; 2. Il percorso di analisi; 3. I progetti segnalati; 4. Analisi in profondità di esperienze significative selezionate; 5. Conclusioni

1. Il contesto di analisi

Il principio di partecipazione alla vita sociale trova un primo, forte riferimento nella Costituzione e in particolare nel principio di sussidiarietà orizzontale. In coerenza con l'art. 118, comma IV, che recita «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province 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 intende concorrere a far sì che si formino cittadini più attivi e partecipi, impegnati in prima persona per contribuire a migliorare la realtà delle proprie comunità. La partecipazione costituisce in altre parole un livello essenziale di cittadinanza.

Questo concetto di sussidiarietà orizzontale si collega a quello di *empowerment*, che invita a creare le condizioni affinché i cittadini siano in grado di agire facendo appello alle proprie risorse, siano per questo "capacitati" e messi nelle condizioni di poter disporre del potere necessario ad agire. In questa prospettiva il compito delle istituzioni pubbliche diverrebbe «responsabilizzare la comunità invece che servirla. Si tratta di un passaggio fondamentale: l'obiettivo dell'amministrazione non sarebbe più soltanto quello di offrire servizi ai cittadini, ma anche quello di mettere i cittadini in condizioni di servirsi da sé»¹.

Il tema della partecipazione dei bambini è entrato anche nell'agenda dell'Unione Europea. La raccomandazione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2008 identifica nella promozione della partecipazione uno degli assi strategici della UE in tema di affermazione di diritti dell'infanzia. In ambito internazionale il riferimento va alla Convenzione ONU del 1989 che afferma tale diritto, anche se in maniera non esplicita, in più passaggi:

- art. 12: diritto del bambino di esprimere le sue opinioni e che queste vengano prese debitamente in considerazione;
- art. 13: diritto alla libertà di espressione;
- art. 14: diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione;

¹ Osborne, D., Gaebler, T., *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995, citato da Bobbio, L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2004, p. 134.

- art. 15: diritto alla libertà di associazione;
- art. 16: diritto alla privacy;
- art. 17: diritto di accesso all'informazione;
- art. 29: diritto a un'educazione per la realizzazione personale e una cittadinanza responsabile;
- art. 31: diritto al gioco e partecipazione nella vita culturale e artistica.

La partecipazione è mezzo e fine nel processo per la piena attuazione dei diritti. La Convenzione ONU sancisce, infatti, il diritto dei bambini e degli adolescenti di partecipare attivamente in diversi ambiti: familiare, scolastico, sociale, politico, amministrativo e giuridico.

Tali diritti devono essere, innanzitutto, conosciuti dagli stessi bambini e adolescenti, attraverso un'educazione ai diritti umani che utilizzi modalità coerenti a tali contenuti, che dia la possibilità di avere accesso ad adeguate informazioni, di poter esprimere le proprie opinioni e, proprio perché la migliore scuola dei diritti è il loro esercizio, grazie alla possibilità di organizzarsi e di associarsi liberamente. La partecipazione è dunque un elemento costitutivo della democrazia: i ragazzi dovrebbero partecipare attivamente alla vita familiare, a quella scolastica, comunitaria e associativa.

Le diverse dimensioni dei diritti dichiarati dalla Convenzione ONU del 1989 sono tradizionalmente riconducibili a tre aree tra loro interconnesse siglate con "3 P" in inglese: i diritti di protezione (*protection*), dai vari fattori che mettono a rischio l'incolumità e la salute globalmente intesa dei bambini e dei ragazzi, la messa a disposizione di servizi e opportunità (*provision*) di tipo sanitario, scolastico, ricreativo, culturale ecc. e la partecipazione (*participation*) alle decisioni che riguardano la loro propria vita.

Rispetto alle prime due dimensioni, quest'ultima sembra a oggi un diritto difficile da realizzare e, in parte, tale situazione appare comprensibile anche se non giustificabile. Infatti, mentre la protezione e la messa a disposizione di servizi e opportunità sono risultati a cui tendere, situazioni di benessere da raggiungere, la partecipazione più che un risultato da conquistare è un metodo di relazione tra le generazioni. Un metodo che va alla radice della cultura e che sovverte la tradizionale visione paternalistica che gli adulti hanno di un'infanzia tutta ripiegata nell'ambito della tutela o, tutt'al più, della fruizione di servizi e opportunità predisposti dagli adulti.

Il raggiungimento del benessere dell'infanzia sul versante della protezione e della messa a disposizione di servizi e opportunità non può avvenire in termini compiuti se questo non si realizza attraverso pratiche partecipative e di coinvolgimento dell'infanzia stessa. Per

questo motivo la partecipazione è trasversale a tutti i diritti e rappresenta una scala importante di misura del benessere infantile.

A livello nazionale il tema della partecipazione dei bambini è stato posto recentemente al centro della riflessione di uno dei 7 gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza² che, nell'ambito dei lavori per la predisposizione della bozza del terzo Piano nazionale d'azione del Governo per i diritti dell'infanzia, ha sviluppato un apposito lavoro di ricognizione di tutte le esperienze in Italia su questo tema, della letteratura disponibile, della normativa nazionale e internazionale di riferimento, dei principali assunti metodologici di intervento.

Nonostante questi riferimenti la partecipazione appare oggi una dimensione ancora sottovalutata. Troppo spesso nei vari contesti, sia regionali che locali, risulta la "cenerentola" dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU ed esiste e si diffonde sempre più una retorica del diritto alla partecipazione. Molti sono gli ostacoli a un suo concreto e autentico manifestarsi, come ci fa notare Juri Pertichini nella prefazione all'edizione italiana del volume di Roger Hart sulla partecipazione dei bambini³:

- la tendenza a delegare agli esperti del settore di seguire i bambini, che se lasciati a se stessi non saprebbero spendere bene il loro tempo;
- la partecipazione relegata solo nei momenti consultivi o solo per gioco, perché si ritiene in sostanza l'infanzia incapace di agire nel mondo pericoloso degli adulti;
- la tendenza a iperorganizzare il tempo libero dei bambini, affinché sia formativo o sufficientemente protetto;
- l'inadeguatezza della formazione scolastica di base che predilige nozioni alla formazione di una coscienza civica e all'autodeterminazione e all'esercizio responsabile dei propri diritti e doveri;
- una partecipazione spesso avviata dagli adulti, che consulta i bambini su idee da loro predefinite e raramente lasciando loro di avviarne di proprie;

² I gruppi di lavoro hanno preso avvio nel novembre 2007 e sospeso la propria attività ad aprile 2008 in concomitanza con le elezioni politiche, per poi riprendere e concludere il lavoro tra marzo e aprile 2009. I gruppi di lavoro hanno lavorato sui seguenti temi: il patto intergenerazionale e intragenerazionale; il diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino; la povertà dei bambini e degli adolescenti; i minori verso una società interculturale; i minori rom, sinti, caminanti; il sistema delle tutele, delle garanzie e dei diritti; la rete dei servizi integrati.

³ Hart, A.R., *La partecipazione dei bambini: teorie e pratiche di coinvolgimento dei giovani cittadini nello sviluppo comunitario e nella cura dell'ambiente*, Roma, Arciragazzi-Comitato italiano per UNICEF, 2004.

- una partecipazione che è cosa eccezionale, fa eccezione, la norma è non prevederla. È cosa straordinaria perché ci vogliono fondi *ad hoc*, altrimenti non si fa. È estemporanea, non è inserita sistematicamente in azioni che “normalmente si fanno” o in pianificazioni che le prevedano.

La partecipazione risulta così a segmenti, per porzioni di fasi di un processo. È uno spazio ritagliato dai finanziamenti, dalle concessioni degli adulti, nelle contingenze del tempo disponibile. Alla fine si progetta un parco e non se ne vede la realizzazione o non si può determinare il regolamento d'accesso. La partecipazione così non diventa mai sistema. E spesso, come sanno bene coloro che hanno avuto esperienze in tal senso, si corre il rischio di doversi allenare alla frustrazione e imparare a memoria la declinazione del verbo partecipare, come ci fa notare Luigi Bobbio, ricordando a tal proposito un beffardo manifesto comparso a Parigi nel maggio 1968 che così recitava⁴

Io partecipo,
Tu partecipi,
Egli partecipa,
Noi partecipiamo,
Voi partecipate,
Essi decidono

Ma non è tanto il contenuto degli interventi con i ragazzi che dà sostanza al diritto alla partecipazione. I contenuti della partecipazione possono essere diversi, possono riguardare diversi aspetti della vita quotidiana, ma si fondano su un presupposto metodologico unitario: rendere evidente che esistono un mondo e una cultura prodotti dall'infanzia. Un mondo e una cultura prodotti dall'interazione tra la generazione adulta e le nuove generazioni in cui i bambini, in modi diversi e in età diverse, sono soggetti capaci di elaborare una propria visione del mondo, una propria costruzione culturale. Capacità e competenze strettamente in relazione a quelle adulte, ma da esse distinte.

L'informazione, la consultazione, il coinvolgimento, la coprogettazione sono contenuti con cui gli adulti possono dare uno sviluppo alle diverse forme di partecipazione: questa però esiste di per sé, esiste in quanto ogni bambino è un essere sociale in relazione con altri bambini e con gli adulti, negli spazi di vita quotidiana in cui le diverse generazioni si esprimono e si incontrano. Quindi nella famiglia, nelle istituzioni – soprattutto nella scuola – nel tempo libero e nelle pratiche

⁴ Bobbio, L. (a cura di), *A più voci*, op. cit., p. 146.

democratiche di gestione del territorio e dell'ambiente sociale in cui i bambini vivono. Ma anche nelle pratiche dei servizi sociali e nelle comunità residenziali che li accolgono quando sono in difficoltà.

1.1 Partecipazione e legge 285

In Italia non si può che partire dalla legge n. 285 nel considerare le diverse esperienze realizzate nel campo della partecipazione di bambini e adolescenti, laddove agli articoli 6 e 7 si indicano tra le tipologie di progetti ammessi al finanziamento quelli che hanno come finalità:

- servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero: le finalità dei progetti (omissis...) possono essere perseguite in particolare attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare (art. 6, c.1);
- azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: le finalità dei progetti (omissis...) possono essere perseguite, in particolare, attraverso: misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa (art. 7, c. 1, lett. c).

La legge 285 è la prima legge che ha posto in modo organico al centro dell'attenzione dei decisori politici, delle comunità professionali e locali, la necessità di dedicare attenzioni specifiche alle esperienze di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita sociale, attraverso forme quali, per citare le più conosciute, la progettazione partecipata o i consigli comunali dei bambini.

Alcuni autori⁵ hanno elaborato delle riflessioni generali che forniscono un quadro di riferimento utile per quanti intendano promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti. Ed è possibile individuare alcune semplici regole che andrebbero rispettate per promuovere una reale partecipazione:

- innanzitutto bambini e adolescenti dovrebbero conoscere la motivazione e gli scopi dell'iniziativa proposta;
- i bambini dovrebbero essere sin dall'inizio edotti sul ruolo loro assegnato;
- dovrebbero essere informati sui rapporti di potere e sulle strutture decisionali, che dovrebbero essere trasparenti;

⁵ Hart, A.R., *La partecipazione dei bambini*, op. cit.; Lansdown, G., *Promuovere la partecipazione dei ragazzi per costruire la democrazia*, Firenze, UNICEF, 2001

- il pieno coinvolgimento dei bambini dovrebbe avvenire sempre su base volontaria, con la possibilità di ritirarsi in qualunque momento;
- andrebbero create occasioni nelle quali i bambini possano esprimersi su questioni che riguardano le loro esperienze e che loro ritengono importanti;
- occorre prestare una particolare attenzione a che l'assunzione di un ruolo da protagonisti da parte di bambini e adolescenti non venga utilizzato per diminuire la responsabilità degli adulti nei loro confronti;
- bambini e adolescenti dovrebbero essere messi in grado di accedere a decisioni e progetti che sono rilevanti per la società complessiva. La partecipazione non può essere "privata", deve avere una visibilità nella società, deve essere in grado di generare cambiamenti significativi per la società⁶.

Le esperienze realizzate dimostrano come ascoltare i bambini e gli adolescenti contribuisca a prendere decisioni migliori, a rafforzare l'impegno per la democrazia e a favorire una migliore comprensione e una loro maggiore consapevolezza; in estrema sintesi, a promuovere i loro diritti in maniera più appropriata.

Non sempre però la presenza di bambini e adolescenti in iniziative comporta "partecipazione". Nel tentativo di individuare "buone" – ma anche "cattive" – pratiche e di far compiere passi in avanti alle modalità operative che coinvolgono i bambini e gli adolescenti, Roger Hart⁷ ha ideato la "scala della partecipazione" che, in modo molto schematico ma di immediato impatto, permette di individuare le possibili gradazioni nell'applicazione – e nella non applicazione – del diritto alla partecipazione. Dopo il gradino più basso, quello della manipolazione, i successivi gradi di "non partecipazione" sono la decorazione e la partecipazione simbolica: quando questo tipo di coinvolgimento viene proposto ai bambini e agli adolescenti, l'attenzione ai loro diritti viene surclassata dalle necessità degli adulti. I gradini successivi indicano i diversi gradi di partecipazione: a partire dall'essere informati e investiti di un ruolo, passando per essere consultati, sino ad arrivare alla progettazione in proprio e la condivisione operativa, considerato il grado più alto. In quest'ultimo gradino gli adulti collaborano alla realizzazione di attività ideate dai bambini e dagli adolescenti.

⁶ Su questo punto cfr in particolare Baraldi, C. Maggioni, G., Mittica, M.P., *Pratiche di partecipazione: teorie e metodi di intervento con bambini e adolescenti*, Roma, Donzelli, 2003.

⁷ Hart, A.R., *La partecipazione dei bambini*, op. cit.

Altri, come Shier⁸, hanno proposto una scala a 5 livelli:

- i bambini sono ascoltati;
- sono aiutati a esprimere il loro punto di vista;
- il punto di vista espresso è preso in considerazione;
- i bambini sono coinvolti nei processi decisionali;
- i bambini condividono il potere e la responsabilità della decisione.

Sempre sul versante dei rischi che si corrono nelle pratiche partecipative, le recenti esperienze di coinvolgimento dei ragazzi in contesti internazionali hanno mostrato come fosse importate rispettare alcuni principi nell'individuazione di una rappresentanza dei ragazzi, nel tentativo di ovviare al rischio che bambini e adolescenti possano diventare dei "professionisti" degli appuntamenti pubblici. Un'attenzione che ha portato uno specifico gruppo di lavoro all'interno del Coordinamento di associazioni e ong che fa capo al PIDIDA (Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), ad avviare un'apposita riflessione sul tema in vista dell'elaborazione di specifiche linee guida⁹. Per quanto concerne le attenzioni minime nell'organizzare la partecipazione dei bambini in rapporto alle istituzioni appare importante fare attenzione a che:

- siano espressione di un gruppo di riferimento;
- siano effettivamente impegnati in attività a livello locale;
- vengano previsti meccanismi per la "restituzione" al gruppo di appartenenza di quanto avvenuto in occasione di questi appuntamenti pubblici, affinché la rappresentanza non sia una "delega in bianco", ma una fase di un più ampio percorso di assunzione collettiva di responsabilità da parte degli adolescenti¹⁰.

2. Il percorso di analisi

2.1 Criteri specifici per l'individuazione delle buone pratiche

Rispetto ai progetti finanziati con la legge 285 nelle Città riservatarie, che sono stati oggetto di rilevazione in questo contesto ci si è proposti di analizzare e approfondire la conoscenza di quei progetti che avessero sviluppato in modo precipuo esperienze di partecipazione nel senso "vero" e "buono" che è stato sopra delineato.

La loro analisi, trattandosi poi di progetti, è condotta rispetto a diverse dimensioni del lavoro per progetti:

⁸ Citato da Barachini, I., Poli, R., *Di chi è questo spazio? Anche un po' mio...*, in «Cittadini in crescita», n. 2-3, 2005, p. 46-52.

⁹ Si rimanda al sito del Coordinamento Pidida, www.infanziaediritti.org

¹⁰ Cfr, PIDIDA, *La partecipazione di bambine, bambini, ragazze e ragazzi: principi e standard minimi per un percorso con l'Istituzione*, 2009.

- gli ambiti/contesti in cui si realizza e quindi le finalità, il perché si partecipa;
- il ciclo di vita del progetto e quindi il “quando” la partecipazione si è verificata rispetto alle fasi del progetto;
- chi partecipa e chi promuove la partecipazione;
- come si partecipa, con quali strumenti, modalità e intensità;
- i risultati dei processi partecipativi.

2.2 Ambiti e contesti delle esperienze di partecipazione

La legge intendeva promuovere la partecipazione di bambini e adolescenti in 3 aree.

- Un’area ludica, espressiva, corrispondente agli interventi rientranti nell’art. 6, in particolare, ludoteche, centri gioco, centri di aggregazione adolescenziale, interventi di strada, di animazione, centri estivi. La partecipazione ludico espressiva è un’azione significativa ed evidente attraverso la quale i bambini e gli adolescenti possono esprimersi tramite il gioco e altre attività creative legate alla dimensione del divertimento e delle frequentazione tra coetanei, in contesti pubblici chiusi (centri gioco, centro aggregazione adolescenti, centro infanzia famiglia e adolescenza, ludoteche, teatri ecc.) o aperti (strade, piazze, parchi ecc.) o in ambienti multimediali e telematici (radio, TV, Internet).
- Un’area decisionale inclusiva e associativa di impegno o consultiva, rientrante nell’art. 7, corrispondente agli interventi come i consigli comunali dei ragazzi, le consulte giovanili, i forum di discussione, gruppi informali di pari ad esempio. La partecipazione è qui un’azione significativa ed evidente attraverso la quale bambini e adolescenti possono essere ascoltati, consultati e contribuire a processi decisionali rilevanti, in contesti pubblici autogestiti o in rapporto a istituzioni pubbliche.
- Un’area progettuale, rientrante sempre nell’art. 7, corrispondente a iniziative di progettazione partecipata soprattutto in ambito urbanistico o ambientale. Anche in questo caso si tratta di cogliere un’azione significativa ed evidente attraverso la quale bambini e adolescenti formulano e attuano progetti, in contesti pubblici come laboratori di urbanistica partecipata, laboratori creativi, gruppi culturali musicali, artistici ecc.

Queste aree non esauriscono certo i contesti nei quali è possibile si verifichino esperienze di partecipazione, come quello familiare, scolastico, giuridico e amministrativo e della salute. Ambiti sui quali la legge non ha inteso espressamente fornire indicazioni,

lasciando in definitiva ai contesti locali la possibilità di trovare una declinazione in tal senso in risposta alla lettura dei bisogni presenti nel territorio.

2.3 Il ciclo di vita

La partecipazione si può verificare con riferimento all'intero progetto o a un'esperienza realizzata nell'ambito del progetto stesso.

È possibile individuare progetti di partecipazione o esperienze di partecipazione all'interno di progetti che perseguono altre finalità, come pure l'internalizzazione di procedure o processi partecipativi.

Trattandosi inoltre di progetti, la partecipazione nei vari ambiti sopra delineati è stata rilevata rispetto ai vari momenti di vita del progetto, alle sue fasi logiche di attuazione e quindi rispetto:

- alla fase di pianificazione/programmazione/progettazione che comprende l'analisi dei bisogni, la definizione del problema e della logica di intervento, la verifica della fattibilità, la pianificazione e programmazione dell'intervento;
- alla fase di gestione/attuazione/realizzazione di alcune attività del progetto o nella gestione dello stesso;
- alla fase di monitoraggio/verifica/valutazione/documentazione, mediante l'espressione del giudizio circa gli esiti, o la soddisfazione o nel concorrere a definire strumenti e criteri per rilevare la qualità degli interventi stessi.

2.4 Chi partecipa e chi promuove

La partecipazione è sempre di qualcuno ed è promossa da qualcuno. È importante quindi capire chi promuove il processo partecipativo e chi vi partecipa, in che numerosità, se a partecipare sono prevalentemente bambini o adulti o entrambe, se c'è un'attenzione specifica al genere o a categorie di soggetti a rischio di inclusione e, dunque, se trova rispetto il principio di non discriminazione, oppure se la partecipazione si rivolge più che altro ai portatori di interesse del progetto (attuatori, promotori, finanziatori, partner progettuali).

Come ha fatto presente Bobbio, nell'organizzare la partecipazione occorre essere consapevoli del paradosso della democrazia partecipativa, relativamente alla selezione dei partecipanti. «La partecipazione, per definizione, è rivolta indistintamente a tutti i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse oggettivo sul tema in discussione. Ma coloro che poi prendono effettivamente parte al processo sono inevitabilmente una piccola (spesso minuscola) frazione dell'universo. Il paradosso della democrazia partecipativa consiste esattamente in questo: ambisce a includere tutti, ma – di fatto – riesce concretamente a coinvolgere solo qualcuno, spesso solo una piccolissima parte della popolazione interessata.

Qualche forma di selezione si verifica sempre. Il problema è capire come viene effettuata e da chi»¹¹.

In linea di massima sono disponibili tre diverse strategie di selezione, ciascuna delle quali presenta punti di forza e debolezza, usate nelle esperienze anche secondo una combinazione mista nelle diverse fasi del ciclo del progetto:

- autoselezione libera, la porta è aperta e chi vuole può intervenire, sia in situazioni che richiedono la compresenza fisica di persone che no, mediante forum on line, raccolta di suggerimenti, referendum. Alla facilità d'utilizzo di questa tecnica fa da contraltare il rischio che la soglia venga varcata da persone di un certo tipo e che finiscano per autoescludersi coloro che hanno maggiori difficoltà a essere presenti per svariate ragioni;
- selezione mirata secondo categorie di portatori di interesse. Il vantaggio sta nella possibilità di avere rappresentate una complessità di visioni del problema che si intende affrontare. Il rischio però è quello di non riuscire a mappare adeguatamente tutti i soggetti o a ottenerne l'effettivo coinvolgimento;
- selezione casuale a sorteggio o per estrazione da un campione statisticamente rappresentativo di una certa popolazione. È una modalità che garantisce una maggiore articolazione e complessità del giudizio da parte di chi partecipa. Lo svantaggio di questa modalità concerne i costi del campionamento.

2.5 Come si partecipa, strumenti e tecniche

Si tratta di capire attraverso quali strumenti e tecniche l'esperienza progettuale ha favorito:

- l'informazione sui temi che riguardano i bambini e l'ascolto della loro opinione. Sono ricompresi in questo ambito gli strumenti di indagine e consultazione con e per i bambini;
- la simulazione e la progettazione di interventi e azioni nei vari contesti prima individuati (ludico espressivo, decisionale, progettuale, familiare, scolastico, giuridico ecc.);
- la negoziazione e la presa di decisioni, la gestione dei conflitti.

Al tempo stesso fanno parte dell'attrezzatura del progetto anche gli strumenti per:

¹¹ Bobbio, L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini: viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Torino, Università degli studi di Torino, Dipartimento di studi politici, 2007, p. 145, consultabile all'indirizzo web: http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1206462901486_amministrare_con_cittadini.pdf

- favorire il coinvolgimento dei bambini e quindi gli strumenti di comunicazione utilizzati;
- sostenere la loro capacitazione, l'*empowerment*, attraverso l'acquisizione di competenze a partecipare e dunque strumenti di natura formativa;
- rilevare giudizi valutativi sugli esiti dell'esperienza e sulla soddisfazione dei partecipanti.

2.6 I risultati

L'avvio di un'esperienza di partecipazione con bambini e ragazzi può prendere le mosse dalla volontà di risolvere un problema comune a un certo contesto territoriale, oppure per promuovere una maggiore coesione dei legami sociali di collaborazione e fiducia all'interno di un determinato ambiente di vita. È chiaro che una opzione non esclude l'altra.

Al termine di una esperienza di partecipazione diventa importante cercare di rispondere ad alcuni interrogativi che ci guidano a esprimere un giudizio valutativo sull'esperienza.

- Cosa è cambiato rispetto alla situazione di partenza?
- L'elaborazione che è stata sviluppata è servita? È stata presa in considerazione in qualche processo decisionale formale?
- Sono state prese decisioni migliori, più stabili e durature, più eque, più condivise, più facilmente attuabili?
- Ci sono segni tangibili di tutto ciò? Sono stati elaborati suggerimenti, raccomandazioni, decisioni, opere, manufatti?
- Gli effetti della partecipazione sono rilevabili sui partecipanti e/o sul contesto esterno?
- Sono migliorate le relazioni sociali tra i vari attori coinvolti nel processo partecipativo? È aumentata la quantità di fiducia disponibile data per scontata nelle relazioni? Si è resa disponibile una delega nella gestione del potere e si sono create condizioni favorevoli per esercitarlo?
- I partecipanti all'esperienza hanno espresso un qualche giudizio di soddisfazione?
- Sono rilevabili effetti a lungo termine di questa esperienza? Vi è stato, ad esempio, un passaggio di apprendimenti in contesti di lavoro diversi rispetto a quelli iniziali?
- È possibile definire i contorni della visione del mondo prodotta dai bambini e ragazzi nelle interazioni tra loro e con gli adulti durante il percorso partecipativo?
- Cosa in concreto ha funzionato nell'esperienza? E per chi? Quali teorie sottostanno a questa pratica? Le teorie che stanno dietro a questa pratica a quali condizioni, circostanze e per quali soggetti funzionano? Sono trasferibili queste teorie?

2.7 Criteri ulteriori di individuazione delle esperienze

In aggiunta ai criteri specifici per individuare e descrivere le esperienze di partecipazione, nel compendio delle buone pratiche sono stati applicati anche i criteri di analisi comuni all'indagine su tutte e quattro le aree di approfondimento delle buone pratiche:

- innovatività del progetto;
- integrazione e rete;
- sostenibilità economica, finanziaria e culturale;
- adeguatezza dell'impianto progettuale;
- replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, *mainstreaming*;
- rilevanza politica.

3. I progetti segnalati

I progetti segnalati dalle Città riservatarie attinenti al tema della partecipazione di bambini e adolescenti sono stati 21. Le segnalazioni sono pervenute da 11 Città riservatarie del fondo legge 285 su 15, con esclusione di Bari, Bologna, Palermo e Taranto.

In alcuni casi la partecipazione è stata una dimensione rilevante dell'esperienza realizzata con il progetto, sia dal punto di vista delle attività realizzate che dei metodi e degli approcci. In altri casi invece l'esperienza di partecipazione è stata sullo sfondo, permeando solo alcuni aspetti del progetto, come modalità di offerta di un intervento ai destinatari diretti nell'ambito di un programma generale di attività che persegue finalità diverse e articolate.

3.1 Le aree di intervento e i contenuti

Rispetto alle aree di intervento codificate nel paragrafo precedente si può osservare una netta prevalenza dei progetti (13) riconducibili all'area della partecipazione ludico espressiva, seguita da quella progettuale, urbanistico-ambientale (4). Altri 2 progetti hanno come area di intervento la scuola, 1 concerne l'area decisionale e 1 risulta trasversale a più aree.

Qui di seguito si riporta una sintetica descrizione dei progetti, mentre una loro più articolata presentazione è contenuta nel cd allegato.

3.1.1 Area di intervento ludico espressiva

CAGLIARI

Bestival! Racconti, visioni e libri bestiali

Si tratta di un progetto con finalità di promozione alla lettura. La partecipazione permea alcune attività del progetto in particolare del modo di condurre i laboratori durante il festival o prima nelle scuole. Il festival si svolge ogni anno a settembre, in quattro giornate, durante le quali sono svolti dei laboratori di scrittura e di teatro per fasce d'età (dai 3 mesi in su). Ogni anno si sceglie un tema che fa da filo conduttore. È una iniziativa che vede migliaia di presenze, circa 5.000 tra

bambini e ragazzi e 8.000 tra adulti, insegnanti e operatori. Durante il festival si sono tenute conferenze a tema, presentazione di libri con la partecipazione dell'autore, rappresentazioni teatrali. La manifestazione vede la presenza di scrittori e artisti di fama internazionale. Bambini e ragazzi delle scuole della Sardegna hanno partecipato al festival, lavorando anche prima dello svolgimento dello stesso durante l'anno scolastico immediatamente precedente alla sua realizzazione, scegliendo testi sul tema e conducendo laboratori di lettura.

Orchestra giovanile S. Elia

Si tratta di un progetto con finalità legate all'acquisizione di competenze musicali e di socializzazione. La partecipazione permea alcune attività del progetto, ed è caratteristica del modo di condurre alcune lezioni. È stato realizzato un corso di formazione alla musica di insieme che ha coinvolto 80 bambini e ragazzi, dai 6 a 17 anni, provenienti anche da quartieri disagiati della Città di Cagliari, con un saggio finale annuale presso il Teatro della Bastiglia di Parigi.

CATANIA

Fuori orario 2

Si tratta di un progetto con finalità di promozione della socializzazione, acquisizione di competenze espressive, di abilità e conoscenze in ambito teatrale e cinematografico, di sviluppo e consolidamento dell'identità per 45 preadolescenti attraverso attività di carattere laboratoriale. La partecipazione riguarda alcuni aspetti del progetto ed è incentrata nel modo di proporre le attività durante i laboratori.

Corso di educazione all'autonomia 1

Si tratta di un progetto finalizzato all'acquisizione di capacità e competenze di autonomia in 40 ragazzi dagli 11 ai 17 anni con sindrome di Down. La partecipazione intesa come finalità per giungere a una maggiore autonomia del ragazzo, è una strategia educativa di fondo che permea alcune attività del progetto. Il corso di formazione è stato rivolto ad adolescenti con sindrome di Down e alle loro famiglie. Attraverso attività pratiche ci si è proposti di far raggiungere loro piccole e grandi autonomie che hanno consentito una loro integrazione sia nella famiglia che nella comunità sociale allargata. La significatività delle esperienze di autonomia li ha resi capaci di fronteggiare meglio le problematiche legate allo stigma della diversità.

Centro d'incontro nella V Municipalità Il crogiolo 1 (2008-2009)

È un progetto che propone un'offerta stabile di opportunità animative, aggregative e socializzanti. Il valore e il significato della partecipazione come strategia di promozione dei diritti è stata riscoperta du-

rante una crisi del Centro legata al disinteresse dei ragazzi per le attività offerte e alla rigidità del ruolo educativo degli operatori. Il disinteresse dei ragazzi per le opportunità non faceva venire meno però la loro frequentazione, presenti e non partecipanti dunque. Il Centro di aggregazione coinvolge circa 100 ragazzi dagli 11 ai 17 anni. È inserito all'interno di un edificio che ospita anche una comunità residenziale per minori con la quale sono attivi scambi. Il Centro ha offerto un ventaglio ampio di opportunità di socializzazione sostenendo la libera propositività e iniziativa dei ragazzi, all'interno di una cornice metodologica di tipo relazionale.

La scuola dei giovani talenti

Il progetto offre l'opportunità, attraverso un corso di formazione a 450 ragazzi tra 6 e 18 anni, di scoprire e formare le loro attitudini naturali, i loro talenti artistici, con l'obiettivo di favorire la crescita, sviluppare la creatività e le capacità comunicative, favorendo un eventuale inserimento dei corsisti nel mondo dello spettacolo, sia *on the stage* sia *backstage*. La partecipazione permea alcuni aspetti del progetto, centrati sulle modalità di relazione educativa con i ragazzi durante le attività corsuali e laboratoriali o nella creazione e allestimento delle performance finali. Gli allievi del corso sono stati guidati da esperti altamente qualificati nelle fasi di organizzazione, allestimento e messa in scena di spettacoli, manifestazioni, eventi e concerti.

MILANO

Sforzinda, il Castello di Milano per i bambini

Al Castello sforzesco si è creato uno spazio culturale di incontro e di gioco per i bambini dai 4 agli 11 anni, aperto tutto l'anno per la scuola e per il tempo libero – week end e vacanze scolastiche. Il progetto vede una presenza annua di oltre 16 mila bambini e ragazzi. La partecipazione permea alcune attività del progetto, concentrandosi nelle modalità di relazione durante i laboratori. È stata realizzata un'offerta di attività a tema, un programma che avvicina i bambini al patrimonio storico-artistico di Milano. È stata resa possibile, attraverso una quota stabilita in 1€ ad attività, la partecipazione a ogni ceto sociale, assolvendo alla finalità di colmare disavanzi culturali e sociali dell'infanzia e di offrire a tutti un servizio pubblico qualificato.

Connections: nuovi testi per un festival di nuovi interpreti

L'Associazione culturale palazzo Litta ha voluto dare a oltre 1.000 adolescenti e 1.000 giovani milanesi l'opportunità di confrontarsi con il difficile periodo di crescita quale è l'adolescenza, attraverso il linguaggio teatrale, linguaggio diverso da quello prettamente scolastico. La partecipazione permea molte parti del progetto vedendo i ragazzi

protagonisti in prima persona di quanto si realizza. Attraverso laboratori e l'organizzazione di un festival si è affermato il valore del teatro come strumento di sviluppo di competenze, delle capacità espressive e relazionali della persona, di prevenzione del disagio minorile e di sviluppo di una cittadinanza attiva.

REGGIO CALABRIA

Villaggio dei bambini Parco Baden Powell

Si tratta di un'area a verde pubblico molto estesa dove sono state organizzate attività pratiche sensoriali, di esplorazione e gioco offerte sia a un'utenza scolastica che familiare. I frequentatori sono migliaia, oltre 15 mila i bambini e adolescenti e 8.000 fra adulti genitori e operatori. La partecipazione permea alcune attività del progetto, specie quelle laboratoriali e animative che caratterizzano parte dell'offerta animativa del parco. L'intento con cui sono state organizzate le proposte educative e laboratoriali è stato quello di favorire una vera animazione del parco, un'animazione partecipata e non consumata, in cui ogni individuo si potesse sentire protagonista e non semplice visitatore.

Centro ricreativo per minori Girandola (subprogetto)

Si tratta di un servizio per la cultura ludica che accoglie fino a 80 bambini e ragazzi dai 5 a 13 anni, anche disabili, che ha inteso stimolare esperienze di gioco, favorendo il confronto, l'autonomia e la creatività, promuovendo azioni che arricchiscano e favoriscano il rispetto nei confronti di altre culture attraverso il recupero delle radici ludiche e culturali di ciascuno, ponendo al centro del servizio il bambino: non semplice fruitore di un servizio ma persona in grado di esprimere idee e progetti, attivo nella progettazione, gestione e valutazione dei percorsi e delle attività. La partecipazione permea trasversalmente il progetto, sia dal punto di vista delle modalità di offerta che delle strategie educative e relazionali, nonché quelle valutative del servizio.

TORINO

Festival studentesco europeo di teatro plurilingue Lingue in scena

Si tratta di una manifestazione teatrale che coinvolge 450 ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado, anche di Paesi stranieri. La partecipazione è caratteristica presente sia nelle modalità di conduzione dei laboratori di preparazione degli spettacoli sia nell'organizzazione del festival stesso. Il teatro e il fare teatro sono esperienze formative per la crescita degli adolescenti, per il loro fare gruppo. Il festival ha invitato le scuole superiori, anche di Paesi stranieri, a mettere in scena tre spettacoli. Uno sulla base del testo scelto dagli organizzatori del festival nella propria lingua madre, uno sulla base

di un testo scelto dalle scuole e, poi, a recitare tutti insieme, ciascuno nella propria lingua, lo spettacolo sul testo scelto dai promotori del festival.

Sottodiciotto filmfestival

La manifestazione coinvolge principalmente gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado del territorio nazionale (4-18 anni), insegnanti, educatori e la cittadinanza torinese – pubblico intergenerazionale. La partecipazione permea molte parti del progetto, sia per quanto riguarda l'organizzazione del festival stesso che l'elaborazione dei prodotti audiovisivi che i ragazzi realizzano nelle scuole per prendere parte all'iniziativa. Il festival, che vede la presenza di oltre 20 mila ragazzi e 13 mila adulti, si interroga a 360° sulla rappresentazione audiovisiva dell'universo giovanile. Da un lato si stimolano e incoraggiano i minori a esprimersi attraverso il mezzo filmico, in ambito extrascolastico e soprattutto scolastico, favorendo un proficuo confronto tra studenti e insegnanti; dall'altro si mira al coinvolgimento di un pubblico volutamente intergenerazionale, nel tentativo di favorire e stimolare il dialogo e la riflessione su tematiche attuali.

Pagella non solo rock

È un concorso musicale per gruppi di adolescenti musicisti. I 300 ragazzi che hanno partecipato all'edizione 2008 hanno suonato dal vivo, davanti a un pubblico vero, in 24 serate *live* dislocate in 7 locali di Torino e provincia. La partecipazione è una dimensione che ha interessato sia l'organizzazione del concorso, il *backstage*, che i processi di produzione musicale da parte dei ragazzi necessari per prendere parte all'iniziativa. Ciò ha consentito loro di verificare abilità artistico-musicali, scoprire i fondamenti dello stare sul palco, venire a conoscenza di una serie di aspetti legati al mondo della musica e della promozione, ottenere un livello di visibilità molto sostenuto. Il monitoraggio è stato effettuato dai funzionari della Città di Torino, che hanno constatato livelli di partecipazione di pubblico giovane, qualità delle strutture e delle attrezzature, qualità ed efficacia della promozione pubblicitaria, qualità dell'accoglienza rivolta ai ragazzi.

3.1.2 Area di intervento
progettuale, urbanistico
ambientale

FIRENZE

Le bambine e i bambini cambiano la città. Firenze città bambina

Il progetto ha offerto supporto alla realizzazione di iniziative di progettazione urbanistica partecipata da parte di oltre 250 bambini e preadolescenti, dai 6 ai 14 anni che, tramite un concorso bandito per le scuole, hanno presentato e realizzato microprogetti di miglioramento del proprio ambiente di vita.

NAPOLI**Ambiente e territorio**

Camaldoli è una collina che ospita un eremo camaldolese e un parco urbano del Comune di Napoli. Preadolescenti e adolescenti della Città non hanno contatti con ambienti naturali e hanno un orizzonte limitato di relazioni. L'attività del progetto è consistita in un'offerta di escursioni, visite guidate nel bosco del parco e attività di lavoro, di sistemazione sentieri e manufatti vari che interessato circa 300 ragazzi, alcuni provenienti anche dal sistema della giustizia minorile o inviati dai servizi sociali comunali. La partecipazione contrassegna in generale le modalità di relazione presenti nelle visite e nelle esplorazioni del parco e ha riguardato, in particolare, un'esperienza di progettazione di un nuovo sentiero di attraversamento del parco di collegamento tra due sentieri preesistenti.

ROMA**La scuola siamo noi**

Il progetto coinvolge oltre 600 bambini/e e ragazzi/e di età compresa tra i 6 e i 13 anni frequentanti le scuole primarie e secondarie di primo grado e i loro insegnanti. Un concorso annualmente mette a bando dei contributi e seleziona le migliori proposte per la realizzazione di attività di progettazione partecipata, finalizzate al miglioramento degli ambienti scolastici di vita dei bambini e dei ragazzi. La partecipazione è criterio di valutazione delle proposte che accedono al concorso e di norma tende a caratterizzare anche la fase di realizzazione dei vari manufatti progettati dalle scuole.

VENEZIA**La città dei bambini e delle bambine**

Il progetto ha messo in rete e in coordinamento una serie di esperienze legate alla mobilità autonoma dei bambini delle scuole elementari della terra ferma di Venezia nei percorsi casa scuola, che si erano sviluppate in anni precedenti. Il *pedibus* è un "autobus umano" guidato da genitori volontari. Nel 2008 ha dato un passaggio continuativamente a circa 300 bambini e coinvolto circa 500 adulti. È il risultato di un laboratorio partecipato che ha messo insieme le esigenze dei grandi e quelle dei piccoli in un'ottica di sviluppo sostenibile, di educazione stradale e alla salute.

CAGLIARI**Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze**

Il CCRR, è un'esperienza di partecipazione di tipo decisionale e di rapporto con l'ente locale che ha coinvolto in modo diretto 30 ragazzi delle classi 3^a e 4^a della scuola primaria e 1^a e 2^a della scuola secondaria inferiore e, in modo indiretto, anche il mondo adulto a diversi li-

velli (famiglie, insegnanti, amministratori). Le attività proposte hanno inteso educare alla democrazia e alla cittadinanza responsabile i bambini e i ragazzi, facendo loro esprimere opinioni, in modo da contribuire a una migliore gestione della comunità e dell'ambiente di vita circostante, superando l'iniziale atteggiamento dei ragazzi ispirato al convenzionale modello rivendicazione-concessione.

*3.1.4 Aree di intervento
trasversali a più contesti
di partecipazione*

BRINDISI

La città dei ragazzi

Il progetto interviene su tre aree partecipative: ludico-espressiva, progettuale-propositiva, decisionale-inclusiva. Si tratta di un progetto che fa perno su un servizio di natura aggregativa, dal quale si diramano azioni e interventi in collaborazione con la scuola. Nel 2008 ha coinvolto 386 ragazzi tra 11 e 17 anni. L'obiettivo principale è quello di valorizzare la loro partecipazione a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché creare occasioni di riflessione sui temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.

*3.1.5 Area di intervento
scolastica*

CATANIA

Res Romanae

Oggetto del progetto sono state la conoscenza, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali presenti sul territorio siciliano da parte di 296 preadolescenti attraverso lezioni. La partecipazione permea alcuni aspetti del progetto, afferenti al modo di proporre i contenuti di conoscenza. Le finalità del progetto sono il recupero e la valorizzazione del patrimonio artistico, ritenute necessarie per salvaguardare la memoria, senza la quale nessun popolo può definirsi tale. La tutela e la fruizione di tali beni consente, incrementandosi nel tempo, anche uno sfruttamento delle risorse mirate allo sviluppo turistico.

GENOVA

Bambini e nuove culture

Il progetto ha realizzato laboratori con oltre 4 mila bambini e ragazzi e relativi insegnanti per la diffusione di pratiche ed esperienze di educazione interculturale, il sostegno all'inserimento di bambini e ragazzi di recente immigrazione, il contrasto al razzismo e all'intolleranza, la promozione della cittadinanza e dei diritti dell'infanzia. Attenzione particolare è stata rivolta alla nuova problematica delle seconde generazioni, fin dall'asilo nido. La partecipazione contraddistingue per lo più le modalità di proposta dei laboratori. Il progetto ha agito da lievito e attivatore di esperienze di partecipazione poi confluite in altre programmazioni cittadine.

3.1.6 Tipologie prevalenti di intervento dei progetti

Per quanto riguarda la classificazione dei progetti rispetto alle tipologie prevalenti degli ambiti di intervento generali, come codificati dalla banca dati 285, si rileva che 11 progetti su 20 indicano una tipologia di intervento prevalente, mentre i restanti 9 ne suggeriscono anche una ulteriore, segno che il progetto persegue finalità più ampie e trasversali. Le aree di intervento prevalenti sono 3: quella del tempo libero, del gioco e dell'animazione, seguita da quella della sensibilizzazione e promozione dei diritti dei bambini e città a misura di bambino, quella del sostegno all'integrazione scolastica.

In 11 casi i progetti descrivono le attività che portano avanti in modo molto simile a quelle di un servizio, con carattere di stabilità e continuità nel tempo, anche con riferimento alla struttura. In 7 casi invece le azioni fanno riferimento a un concetto di progetto più vicino alla sua definizione tradizionale, come attività coordinata rispetto a un fine con una durata determinata nel tempo, mentre nei casi restanti si tratta di iniziative di durata limitata nel tempo che si ripetono in più edizioni di anno in anno.

Questo dato, assieme ad altri, è importante e ci aiuta a riflettere su quanto il potenziale di innovazione e cambiamento offerto dalla legge sia stato messo a regime e su quanto oggi, a distanza di oltre 10 anni dalla promulgazione della legge, molte di queste esperienze abbiano consolidato un patrimonio di conoscenze, saperi e abilità e si siano radicate per questo su un certo territorio, tanto da prefigurare un'offerta stabile di interventi alla popolazione di riferimento.

Questo aspetto di stabilità culturale cozza tuttavia con l'insicurezza del flusso finanziario che, vuoi per i ritardi nei pagamenti e negli accrediti del finanziamento da parte dello Stato alle Città riservatarie, vuoi per il progressivo calo negli anni degli stanziamenti da parte delle Città, vuoi per le procedure di gara per l'affidamento dei servizi, non crea le condizioni ottimali a una stabilizzazione di questi interventi, facendo venire a mancare talvolta anche le garanzie di continuità operativa di anno in anno.

3.2 La "longevità" e la durata dei progetti

L'attivazione di queste esperienze è per lo più concomitante con quella della legge 285, avendo quasi tutti preso avvio per la prima volta dopo il 1998. In tre casi l'avvio è ancora precedente alla legge stessa, come a Torino con il progetto *Pagella non solo rock* attivo dal 1990, a Reggio Calabria con il progetto *Centro ricreativo la Girandola*, attivo dal 1991 e a Catania, con il progetto del *Centro di incontro nella V municipalità Il crogiolo*, attivo dal 1994. I progetti hanno dunque una storia pluriennale alle spalle, con un minimo di due anni di esperienza, come si può rilevare dalla seguente tabella.

Tabella 1 - Progetti sulla partecipazione segnalati per anno di prima attivazione

Anno di prima attivazione	N. progetti*
1990	1
1991	1
1994	1
1998	1
1999	1
2000	2
2001	2
2003	1
2004	2
2005	5
2006	2
2007	1

* Informazione mancante per il progetto Parco Baden Powell.

In 18 casi si tratta di esperienze che hanno dato continuità a un progetto realizzato nell'ambito di un precedente piano territoriale mentre in 1 caso questo non si verifica (per 2 progetti non si dispone di questa informazione).

Il dato tendenziale della continuità temporale viene confermato anche per il fatto che in 13 casi i progetti dichiarano di non aver realizzato cambiamenti sostanziali nel tempo dalla loro prima attivazione, a prescindere dall'eventuale cambiamento del titolo.

Questa dimensione di continuità fatica però a essere sistematizzata a causa della disponibilità dei finanziamenti, che di norma è annuale. Infatti, se osserviamo la durata dei progetti, notiamo che in 16 casi essi hanno durata tra 1 mese e i 12 mesi e solo 1 progetto indica una durata triennale.

La durata tendenzialmente contenuta sull'anno in parte è connessa anche alla tipologia di iniziative che i progetti mettono in atto. Quelle a carattere ricorrente, come i festival e i concorsi è logico che abbiano programmazioni operative annuali, consistendo in edizioni che di anno in anno si ripetono pur con variazioni anche significative dal punto di vista dei contenuti e degli accorgimenti realizzativi, frutto della messa in opera di apprendimenti provenienti dalle esperienze degli anni precedenti. Tuttavia, come evidenziano i progetti stessi nelle loro considerazioni valutative, questo orizzonte corto non aiuta a lavorare secondo una logica di miglioramento continuo dell'esperienza e non permette di fare una vera e propria programmazione evolutiva.

Tabella 2 - Progetti sulla partecipazione segnalati per durata in mesi

Durata dei progetti in mesi	N. dei progetti
1	1
6	1
7	1
8	1
9	1
10	3
11	1
12	7
18	2
26	1
28	1
36	1

3.3 La rete dei soggetti promotori, gestori e attuatori

Nella quasi totalità dei casi (20) l'ente titolare è la Città riservataria e il livello amministrativo coinvolto è quello centrale, mentre in un caso la titolarità è in capo a un ente di decentramento territoriale e quindi a una municipalità. In un caso invece a essere titolare è un'associazione culturale (progetto *Sottodiciotto filmfestival*, Torino).

Gli enti titolari sono anche gestori e attuatori in 4 casi, mentre per i restanti la gestione è affidata mediante procedure di gara oppure per convenzionamento diretto a soggetti del terzo settore (15) o a un ente di formazione o alla giustizia minorile. In 3 casi si è in presenza di una gestione del progetto che vede una compresenza di risorse dirette dell'amministrazione comunale e di soggetti afferenti al mondo del terzo settore, che ha in affidamento parte dell'intervento.

In queste tre situazioni l'esperienza non dà luogo a partnership estese, ma la sua realizzazione è circoscritta alla relazione tra l'ente pubblico e il soggetto privato attuatore. In tutte le altre i progetti vedono invece una diffusa rete di collaborazione da parte di enti diversi da quello gestore e attuatore. In 5 casi le collaborazioni si fermano a un tandem con l'azienda sanitaria, o con la provincia oppure con un altro soggetto del terzo settore o ancora con una scuola. In 6 casi i progetti hanno due o tre partner come collaborazioni mentre un numero analogo (7) ne indica 4.

Tutto ciò indica che i progetti richiedono una rete estesa di collaborazioni per essere attuati e sta a significare la presenza di una buona capacità a cooperare e collaborare, acquisizione frutto anche dell'esperienza di lavoro maturata negli anni. Questo aspetto non è peraltro episodico ma si presenta con i caratteri di una infrastruttura sociale, poiché in 18 casi le collaborazioni sono sancite da accordi, intese o procedure formalizzate e non sono lasciate dunque alla "buona volontà" dei singoli operatori coinvolti nei progetti.

3.4 Il territorio di intervento

I progetti per lo più gravitano come bacino di utenza dei suoi beneficiari nel raggio d'azione comunale. In 9 casi il bacino di utenza è esteso a tutta la Città mentre in 5 si intercetta una popolazione residente nei quartieri o nelle municipalità. In 5 progetti l'utenza proviene anche dai Comuni limitrofi fino a comprendere il territorio provinciale. In 2 esperienze si hanno partecipazioni anche da oltre confine (progetto *Lingue in scena*, Torino, progetto *Bestival!* Cagliari).

I progetti che hanno un raggio d'azione più esteso, oltre i confini comunali, di norma sono festival o concorsi che richiamano facilmente una partecipazione da parte di ragazzi non residenti nella Città in cui si svolge l'iniziativa. Questo peraltro è un risultato non scontato dell'iniziativa progettuale, che così dimostra di aver saputo nel tempo crescere di notorietà, fino a richiamare l'attenzione di un pubblico molto lontano dalla sede di realizzazione degli interventi. Ciò si abbina anche a scelte esplicite da parte dei progetti di riuscire a mettere insieme ragazzi appartenenti anche a nazioni diverse, come nel caso del progetto *Lingue in scena* di Torino. L'effetto di richiamo sulla popolazione per la notorietà e la riconoscibilità del progetto avviene anche in quei casi in cui si lavora su un territorio più circoscritto, come il Comune o un suo quartiere. Quasi tutte queste esperienze dimostrano di aver consolidato una buona visibilità e riconoscibilità pubblica, rintracciabile anche nel gradimento espresso dai suoi diretti fruitori.

3.5 Il target

Per quanto riguarda i destinatari si conferma una tendenza generale già riscontrata negli anni precedenti e, come forse era anche logico attendersi per la natura delle iniziative di partecipazione, si registra una prevalenza di preadolescenti (11-13 anni) tra i destinatari dei progetti (14 progetti), seguiti da bambini in età 6-10 (11 progetti) e adolescenti (10 progetti). Negli altri casi si coprono le restanti fasce di età, dalla prima infanzia agli adulti, operatori o genitori che siano.

La scelta del target è ovviamente fatta in base alle finalità del progetto e dunque alla tipologia di attività realizzate. Un netto spartiacque lo si può vedere tra i progetti che lavorano sui grandi numeri di utenti e fruitori e quelli che invece lavorano su dimensioni ridotte.

In alcuni casi i progetti hanno un'utenza poco segmentata, poco targettizzata e si presentano come offerte generalistiche rivolte a una molteplicità di destinatari. È il caso delle iniziative per il pubblico che lavorano sui grandi numeri, come il *Bestival!* di Cagliari, con una utenza complessiva di popolazione minorile (0-17) di 5 mila persone e 13 mila tra genitori e insegnanti, oppure delle attività offerte dal *Villaggio dei bambini Parco Baden Powel* di Reggio Calabria con un'utenza minorile di oltre 16 mila persone e 8 mila genitori, il progetto *Sforzinda* di Milano con oltre 16 mila tra bambini e ragazzi.

In altri progetti, sempre con numeri alti, l'utenza è circoscritta a una fascia di età prevalentemente adolescenziale. È il caso del progetto *Sottodiciotto filmfestival* di Torino che vede la presenza di oltre 24 mila ragazzi, o di *Connections* a Milano con circa 1.000 ragazzi, 1.200 giovani, 1.100 genitori. In questi casi la partecipazione è intesa come prendere parte a un evento e non necessariamente sentirsi parte di quello che accade nel progetto nel suo complesso. In tale accezione la partecipazione riguarda sempre un numero più ristretto di persone dirette fruitrici dell'esperienza, che comunque il progetto ha portato a lavorare insieme. Nel caso dei vari festival sono i ragazzi diretti protagonisti degli spettacoli teatrali o musicali o dei vari laboratori, distinti dal pubblico di ragazzi che assistono a tali iniziative.

L'altro gruppo di progetti riguarda invece iniziative circoscritte a un numero ridotto, talvolta comunque rilevante, di bambini e ragazzi. Si va dai progetti che hanno un'utenza tra i 30 e i 100 fra bambini e ragazzi (*Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze* di Cagliari, *Fuori orario 2*, *Corso di educazione all'autonomia*, *Centro incontro Il crogiolo* di Catania, *Centro ricreativo per minori Girandola* di Reggio Calabria) ai progetti che hanno intercettato un'utenza più consistente fino a 600 bambini e ragazzi (*Pagella non solo rock* e *Lingue in scena* di Torino, *La scuola siamo noi* a Roma, *Ambiente e territorio* a Napoli, *Firenze città bambina* a Firenze, *Res Romanae*, *La scuola dei giovani talenti* a Catania, *La città dei ragazzi* a Brindisi).

In nessun progetto vi è stata un'attenzione particolare al genere, così come per la quasi totalità delle esperienze l'utenza target è rappresentata dalla generalità dei bambini e adolescenti, senza una particolare attenzione progettuale alle cosiddette categorie a rischio di esclusione sociale, tranne nel caso del centro di aggregazione di Catania *Il crogiolo* e del progetto di Napoli *Ambiente e territorio* che, per loro esplicite finalità, oltre a una utenza libera degli accessi filtrati, ricevono invii dai servizi sociali comunali e dai servizi della giustizia minorile.

3.6 Personale coinvolto nella realizzazione dei progetti

La realizzazione delle attività, benché veda i bambini e ragazzi diretti protagonisti delle iniziative dei progetti, avviene anche in presenza di personale adulto di varia professionalità.

In 19 casi (tranne i progetti *Res Romanae* di Catania e *La scuola siamo noi* di Roma che hanno utilizzato personale volontario delle scuole coinvolte) i progetti hanno impegnato personale retribuito. In 8 progetti il numero di persone retribuite è consistente e va oltre le 12 unità, in 2 progetti si colloca tra 9 e 12, in 6 progetti tra 4 e 8 in 3 progetti meno di 3 persone.

La numerosità delle persone retribuite va messa in relazione con la stabilità nel tempo della disponibilità di queste risorse professionali,

per cogliere un significato che vada oltre il dimensionamento organizzativo. Emerge una radiografia di esperienze poco robuste da questo punto di vista. La precarietà della certezza dei finanziamenti e della loro continuità nel tempo fa sì che solo in 4 progetti questo personale sia assunto a tempo indeterminato e questo si riscontra nel caso di quei progetti dove il personale indicato è dipendente degli enti locali titolari. In tutti gli altri casi si tratta di personale a tempo determinato o con collaborazioni professionali o a progetto.

Riguardo ai profili professionali si registra una netta prevalenza di impiego di educatori e animatori, seguiti da insegnanti e formatori, personale specializzato in arti espressive teatrali e musicali su altri profili quali psicologi, pedagogisti, sociologi o assistenti sociali.

Quasi nessun progetto, tranne tre (*Sforzinda*, Milano, *Orchestra giovanile S. Elia*, Cagliari, *La città dei ragazzi*, Brindisi), rinuncia a impegnare personale non retribuito per svolgere le proprie attività, facendo ricorso – anche in maniera combinata – a volontari (12 progetti), tirocinanti (6 progetti) o giovani in servizio civile (2 progetti).

In alcuni casi i tirocinanti e i volontari sono ragazzi che hanno partecipato al progetto in anni passati e che tornano in specifiche circostanze a dare una mano per la realizzazione delle attività. Il progetto dimostra così di aver reso partecipi questi giovani, avendo sviluppato in loro un senso di appartenenza piacevole all'esperienza e al contesto in cui si è realizzata.

3.7 Programmazione, monitoraggio e valutazione

Tutti i progetti dichiarano di essere inseriti in una cornice di programmazione quale è il piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza o il piano sociale di zona. Tuttavia in 5 casi (*Pagella non solo rock e Lingue in scena*, Torino, *Res Romanae* e *Corso di educazione all'autonomia*, Catania, *Bestival!*, Cagliari) si rileva che non c'è stato alcun coinvolgimento utile alla programmazione di tale pianificazione, lasciando intendere che il progetto sia stato assunto nel piano per via amministrativa di fatto.

Tutti, tranne 2 (*Parco Baden Powell*, Reggio Calabria, *Connections*, Milano) danno continuità a un precedente progetto inserito in tale programmazione territoriale. Tuttavia, anche dove questo non avviene la storia del progetto è cominciata prima del 2008 come già evidenziato a inizio paragrafo.

Un terzo circa dei progetti ha un costo medio annuo fino a 50 mila euro, un altro terzo fino a 100 mila euro e il terzo rimanente oltre i 100 mila.

Tabella 3 - Costo medio annuo del progetto per annualità di funzionamento**Da 5 a 20 mila euro annui**

La città dei bambini e delle bambine
 Le bambine e i bambini cambiano la città. Firenze città bambina
 Res Romanae
 Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze

Da 20.001 a 50 mila euro annui

Ambiente e territorio
 Connections - nuovi testi per un festival di nuovi interpreti
 Fuori orario 2
 Bestival! Racconti, visioni e libri bestiali

Da 50.001 a 100 mila euro annui

Pagella non solo rock
 Festival studentesco europeo di teatro plurilingue Lingue in scena
 Centro ricreativo per minori Girandola (subprogetto)
 La scuola dei giovani talenti
 Centro d'incontro nella V municipalità Il crogiolo
 Corso di educazione all'autonomia

Da 100.001 a 200 mila euro annui

Villaggio dei bambini - Parco Baden Powell
 La scuola siamo noi
 Sforzinda. Il Castello di Milano per i bambini
 La città dei ragazzi

Oltre 200.001 euro annui

Sottodiciotto filmfestival
 Orchestra giovanile S. Elia

In 6 casi (*La scuola siamo noi*, Roma, *Ambiente e territorio*, Napoli, *Res Romanae*, Catania, *Fuori orario 2*, Catania, *Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze*, Cagliari, *La città dei ragazzi*, Brindisi) l'esperienza progettuale dipende interamente dai fondi della legge 285. Infine, tutti i progetti hanno prodotto della documentazione adeguata a descrivere l'impianto metodologico di intervento, in alcuni casi di tipo testuale mediante relazioni e report in altri accompagnata da materiali video realizzati con la fattiva collaborazione dei ragazzi stessi.

In 14 casi i progetti dichiarano di aver messo in piedi azioni di monitoraggio e valutazione, in 4 casi solo di monitoraggio, in 2 solo di valutazione, in 1 nessuna attività di questo tipo.

Queste affermazioni sulla valutazione hanno trovato parziale riscontro nella documentazione fornita e resa accessibile dai progetti. L'affermazione che si è realizzata solo la valutazione senza un'azione di monitoraggio lascia intendere che ancora su questi temi non vi è una cultura sufficientemente consolidata, sia sul piano del lessico che su quello metodologico operativo.

4. Analisi in profondità di esperienze significative selezionate

Su alcuni dei progetti segnalati dalle Città è stato condotto un approfondimento conoscitivo¹², finalizzato a rilevare le caratteristiche dei processi partecipativi attivati con bambini e ragazzi e a cogliere alcuni elementi distintivi di tali esperienze in relazione al programma di attività realizzato nel 2008 dai progetti. Questo approfondimento è stato compiuto mediante l'utilizzo di un'intervista telefonica semi-strutturata ai referenti coordinatori dei progetti riportata in allegato.

Per l'individuazione dei progetti da approfondire si sono seguiti i criteri di riscontro definiti in precedenza. I criteri guida nella scelta sono stati dunque quelli del peso dell'esperienza di partecipazione per bambini o ragazzi che è stata resa possibile con il progetto e dal livello di riflessività e consapevolezza maturato dalle esperienze in merito ai significati della partecipazione. Una consapevolezza dimostrata anche dal fatto di essere progetti "ben attrezzati", che non hanno lasciato al caso o alle circostanze il perseguimento di questa prospettiva, ma l'hanno coltivata intenzionalmente e in modo esplicito.

Come già è stato esplicitato nella premessa metodologica a questa parte della relazione, le esperienze individuate non rappresentano delle *best practice* ma tutt'al più sono casi di *good practice*. Tra i 10 progetti approfonditi anche tramite interviste si è ulteriormente ristretta la scelta alla presentazione di 6 casi, considerati in qualche modo rappresentativi dei vari ambiti di intervento, in grado di rappresentare ed esprimere la diversità di modelli e approcci di intervento, nonché dei vari contesti locali e geografici.

Sono esperienze che possono indicare acquisizioni feconde rinvenibili, tali da poter essere utilizzate anche altrove, nonché evidenziare possibili direzioni di lavoro future. In questo senso il requisito della riproducibilità e trasferibilità di queste esperienze è da intendersi per tutte come riferito alla riproducibilità e trasferibilità di alcune consapevolezze e, tutt'al più, di metodi, tecniche, teorie e non certo degli esiti o delle sequenze di azione e delle circostanze che li hanno determinati. Questo perché le esperienze di partecipazione richiedono, perché siano autentiche, un'apertura al possibile e una forte attenzione al contesto in cui si verificano.

L'approfondimento ha permesso di evidenziare un forte richiamo al contesto, quale risorsa vincolante per le esperienze di progettazione partecipata, e che ha richiesto ai promotori una consapevolezza meta-

¹² L'approfondimento è stato fatto con interviste su 10 progetti: Genova *Bambini e nuove culture*, Reggio Calabria *Centro ricreativo per minori La Girandola*, Milano *Connections*, Roma *La scuola siamo noi*, Firenze *Città bambina*, Catania *Centro di incontro Il crogiolo*, Cagliari *Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze*, Brindisi *La città dei ragazzi*, Torino *Lingue in scena*, *Sottodiciotto filmfestival*.

progettuale. In questa prospettiva, la partecipazione assume le sembianze di una strategia piuttosto che di un corpus metodologico definito come insieme di tecniche e strumenti definiti.

La strategia è da intendersi come la capacità e l'abilità di sapersi avvantaggiare lavorando con le opportunità e le connessioni che sono presenti in una data situazione e in un dato contesto, usando l'informazione prodotta nel corso dell'azione e integrandola in schemi di azione costruiti sul posto, rendendo se stessi capaci di derivare massima certezza a partire da ciò che è incerto¹³.

In altre parole queste esperienze suggeriscono che occorre disporre di un mente progettuale flessibile basata su:

- la capacità di apprendere dall'esperienza, facendo tesoro degli errori che si compiono strada facendo;
- la capacità di fare memoria dell'esperienza attraverso adeguate forme di documentazione utili a sostenere pratiche riflessive e valutative;
- una costante tensione alla ricerca dell'innovazione, alla sua messa in pratica e disponibilità al cambiamento;
- una sufficiente flessibilità organizzativa, in grado di poter modificare la macchina se ci si accorge che consuma troppo rispetto alle risorse disponibili o se si capisce che ciò che è offerto non incontra più le richieste e i bisogni espressi dai bambini e dai ragazzi, che erano stati ascoltati e coinvolti per questo, o se ciò che si va offrendo non è più adeguato al mutato contesto sociale nel quale si è inseriti;
- la disponibilità al cambiamento e alla revisione dei propri atteggiamenti professionali e degli stili di relazione con i ragazzi da parte degli operatori. Questo richiede una progettualità educativa da parte dell'adulto operatore capace di dare spazio all'organizzazione di un contesto di opportunità piuttosto che al confezionamento di precise proposte educative, animative con traguardi predeterminati da raggiungere¹⁴;
- la consapevolezza di poter agire un ruolo sociale non solo come fornitori di servizi, ma anche come agenti di cambiamento in proprio. La prospettiva dell'*empowerment* che le strategie partecipative adottano non può riguardare solo i fruitori dei progetti, ma

¹³ Per questa definizione di strategia vedi Fortunati, A., *L'educazione dei bambini come progetto della comunità*, Bergamo, Junior, 2006, p. 17.

¹⁴ Cfr, Fortunati, A., *L'educazione dei bambini come progetto della comunità*, op. cit.

è una dimensione che deve interessare anche i promotori stessi dei progetti, tanto più quanto questi appartengono al novero del cosiddetto terzo settore;

- infine, tutto ciò richiede una politica in senso alto, interessata a conoscere e utilizzare queste esperienze come indicatori di cambiamento sociale, nella convinzione che da questi percorsi scaturiscono opzioni fondamentali per una dinamica vita democratica.

Queste esperienze indicano che la partecipazione genera inclusione sociale e che questa è inversamente proporzionale all'appartenenza. Non si partecipa a una comunità dalla quale ci si sente esclusi. Alcuni percorsi di partecipazione sperimentati nei progetti hanno agito da catalizzatori per la produzione di fiducia nelle comunità, nell'agevolare forme di cooperazione e collaborazione tra bambini e ragazzi, ma anche tra ragazzi e adulti e tra enti e istituzioni diverse. Sono state esperienze nelle quali i bambini e i ragazzi oltre ad avere preso parte, si sono "sentiti parte" e gli adulti hanno creato situazioni favorevoli al loro "prendere parte".

GENOVA

Bambini e nuove culture

Il progetto ha fatto della partecipazione il *modus operandi* dei laboratori interculturali con bambini e insegnanti. L'originalità del progetto non sta in questo tuttavia. Fare laboratori e farli in modo partecipato è una caratteristica che accomuna quasi tutte le esperienze segnalate dalle Città. La cosa interessante che si è ritenuto importante far emergere nel corso dell'approfondimento è data dal lavoro sociale di rete che il progetto ha promosso per dare cittadinanza all'idea di intercultura e al ruolo di "lievito" che l'esperienza ha avuto nei confronti di processi partecipativi, favorendone l'avvio e il traghettamento in altri contesti di programmazione e progettazione.

A titolo esemplificativo si riporta il lavoro iniziato anche negli anni precedenti al 2008 nel quartiere San Pier d'Arca, considerato una "periferia centrale", ex quartiere della media borghesia, che negli ultimi anni è stato oggetto di forte insediamento migratorio, prevalentemente da sudamericani ecuadoriani.

La popolazione immigrata ha replicato in quel quartiere modelli e stili di vita dei contesti di emigrazione, contesti e stili di vita di strada, inusuali per Genova. È successo che gli adolescenti li abbiano subito assorbiti, raccolti talvolta a gruppi di bande. Si è creato allarme sociale a causa di alcuni disordini e scontri tra bande rivali.

Si è deciso così di iniziare ad affrontare questo problema a partire dalle scuole del quartiere, dalle secondarie di primo e secondo grado,

abbinando un tentativo di costruzione partecipata della soluzione a questo problema, chiamando a raccolta tutti gli enti, le associazioni che si occupavano di adolescenti per situazioni di animazione e socializzazione.

Da questo ne è scaturito un progetto di intervento mirato che alla fine è stato assunto all'interno di un progetto più ampio sull'integrazione culturale e sociale, coordinato dal piano regolatore sociale. All'interno di questo progetto più ampio *Bambini e nuove culture* ha condotto un'azione di supporto alle scuole per l'inserimento dei ragazzi, con uno sportello di ascolto gestito da un mediatore e da uno psicologo.

Sul tema del conflitto tra bande il progetto ha proposto di fare un lavoro di ricerca sul territorio in alcune scuole, cercando di dare voce ai bambini e ai ragazzi in modo che rappresentassero loro come vivevano questo fenomeno. Ne è venuto fuori un intervento fatto di uscite nel quartiere che ha prodotto un video e un rap nell'a.s. 2006-2007. Questo lavoro inizialmente sperimentato su una piccola classe si è poi cercato di diffonderlo facendo partecipare il video al concorso Genova film festival nell'a.s. 2007-2008.

ROMA

La scuola siamo noi

Anche in questo caso si tratta di un progetto che ha una funzione di lievito, di collettore e potenziale attivatore di esperienze di progettazione partecipata, specifica all'ambito urbanistico e scolastico. La peculiarità di questa esperienza risiede nel fatto che il Comune destina le risorse economiche del progetto al finanziamento di piccoli interventi di cambiamento e miglioramento degli ambienti scolastici. I progetti sono elaborati dai bambini e dai ragazzi delle scuole secondarie di primo grado coadiuvati dai loro insegnanti. I progetti partecipano a una selezione indetta mediante un bando della Municipalità per concedere loro un contributo economico alla realizzazione delle opere. Il bando nel 2008 ha dato priorità alla realizzazione di aule di scienze, di teatro o musica, come pure di spazi all'aperto per attività ambientali o ludico sportive. Il contributo può raggiungere al massimo la cifra di 10 mila euro. La giuria del premio ha il compito di valutare le proposte seguendo criteri di innovatività, fattibilità e livello di partecipazione espresso da bambini e ragazzi. Nell'anno scolastico 2009-2010 hanno preso avvio i 30 progetti finanziati con il bando 2008 su 110 presentati. Lo staff di progetto compie un monitoraggio e una verifica sulla realizzazione delle opere che talvolta avviene in autocostruzione, talaltra vede l'intervento di soli tecnici comunali in alcuni casi affiancati dai bambini e ragazzi stessi.

Tra i numerosi manufatti realizzati nel tempo si segnalano piccole e grandi cose che però sono importanti per i bambini, si va così

dalla realizzazione di campi gioco polivalenti nei giardini scolastici, alla realizzazione di serre o acquari, di un'Arca di Noè quale teatro mobile, fino alla posa di maniglie con i pesciolini attaccati nel bagno: un ufficio tecnico comunale avrebbe mai prestato attenzione a questa richiesta?

FIRENZE

Le bambine e i bambini cambiano la città. Firenze città bambina

L'esperienza dell'anno 2008 si è posta come obiettivo quello di diffondere ed estendere la progettazione partecipata a tutte le scuole primarie e secondarie di primo grado della Città. Negli anni passati il progetto aveva lavorato solo con le scuole del Quartiere 4.

Attraverso un meccanismo concorsuale si è data la possibilità a molte più scuole di misurarsi con la possibilità di realizzare un piccolo e concreto cambiamento nell'ambiente di vita circostante alla scuola, che fosse di interesse per i bambini e ragazzi. Il progetto ha messo a disposizione per chi lo richiedeva una funzione di tutoraggio e accompagnamento.

Oltre a questo il progetto ha sistematizzato tutta la documentazione prodotta negli anni passati, rendendola fruibile attraverso la realizzazione di un apposito sito web inserito nella rete civica del Comune di Firenze e realizzato anche con i documenti prodotti dai bambini e ragazzi.

Il concorso si è ispirato al *Manifesto della città bambina*. Il manifesto è stato elaborato nei suoi contenuti direttamente dai bambini e dai ragazzi che hanno partecipato alle attività laboratoriali, mentre la sua forma letteraria è stata predisposta dallo staff di progetto.

Il progetto ha visto la premiazione di 2 iniziative progettuali e la segnalazione di 8 progetti come menzioni speciali. La cerimonia di premiazione è avvenuta nel contesto della manifestazione pubblica di *Terra Futura*. Come premi sono stati dati alle scuole due laptop per bambini, di quelli progettati da Negroponte che prevedono che per ogni laptop consegnato in occidente ce ne sia uno anche in una scuola in Africa con cui si attiva un collegamento.

La partecipazione in questa esperienza si colloca nel novero dell'educazione ambientale. Non esiste un bagaglio tecnico pronto per l'uso per sperimentare la partecipazione poiché questa richiede la capacità di interazione con il contesto, l'uso di sequenze di tecniche costruite di volta in volta con il contesto fatto di risorse e vincoli a disposizione che sono rappresentate dal territorio, dai desideri della classe o degli insegnanti, come pure dalle loro resistenze o disponibilità al cambiamento. Di fronte ai rischi di impasse dei processi partecipativi il progetto ha maturato la convinzione che è vitale per i processi partecipativi che si chiuda il cerchio, vedendo un risultato con-

creto nel proprio lavoro e che ci sia una anche piccola, ma significativa azione di trasformazione sull'ambiente in cui si è operato, onde evitare il rischio che si atrofizzi a seguito di frustranti sequenze di esercitazioni progettuali.

VENEZIA

La città dei bambini e delle bambine

Nel corso del 2008 il progetto ha cercato di sistematizzare e dare organicità a una serie di iniziative avviate negli anni precedenti. È un progetto nato dal basso, da esigenze di genitori sensibili assieme alle richieste di ragazzi e bambini o dal lavoro nato nelle scuole tra bambini, ragazzi e insegnanti o, in altri casi ancora, da proposte di associazioni di base ambientaliste. Il problema comune che queste esperienze avevano cercato di affrontare era quello di poter offrire dei percorsi sicuri casa-scuola a bambini e ragazzi, poter recuperare un minimo di autonomia di movimento e contrastare quella tendenza alla sedentarietà indotta dai videogiochi e dall'uso dei computer.

Il progetto è così riuscito a creare una forma di coordinamento stabile di queste esperienze, diffondendo l'uso del *pedibus* a un numero più ampio di scuole della terraferma di Venezia, mobilitando la collaborazione di alcuni gruppi di genitori interessati anche a fare opera di proselitismo.

Su tutti i quartieri, ora municipalità, di terraferma, escluso uno, erano stati fatti in passato dei dossier sui percorsi casa-scuola, dove i ragazzi avevano documentato alcuni elementi di pericolo, dove si vedevano le vie più frequentate, le percorrenze, le vie pericolose e la polizia municipale aveva segnalato anche le strade più incidentate.

Questi dossier sono stati presentati pubblicamente quartiere per quartiere alle autorità e sono stati inseriti nel piano del traffico territoriale.

Il progetto si è misurato con la enorme difficoltà di riuscire a fare accadere le cose semplici, come spostare un cassonetto, riempire una buca, mettere un semaforo, come pure con la frustrazione di aver fatto un lavoro per prefigurare un cambiamento e di non averlo poi potuto veder realizzato, per via dei tempi lunghi della burocrazia e della democrazia. Tra le piccole ma importanti soluzioni pratiche, nel protocollo di collaborazione con le scuole è stato inserito l'accordo a estendere la copertura assicurativa degli alunni che frequentano le scuole anche al tragitto del *pedibus*. Al *pedibus* partecipano solo una parte dei bambini, l'iscrizione è libera. Però una volta l'anno vi partecipa tutta la scuola. I genitori finora sono stati fondamentali in questa esperienza, mettendo volontariamente a disposizione il loro farsi "autisti". Questo è anche elemento di fragilità del progetto che per il futuro sta pensando a coinvolgere i nonni e le associazioni di anziani.

TORINO

Sottodiciotto filmfestival

Nella scuola italiana si realizzano molti prodotti audiovisivi. Esiste un contesto fertile per questo tipo di espressione culturale. Il progetto ha inteso valorizzare questa dimensione in chiave di confronto tra giovani e tra generazioni. Nel tempo i prodotti che vengono inviati liberamente dalle scuole al festival sono aumentati. Da 150 si è arrivati a quasi 500 del 2009.

È un concorso e una festa per i ragazzi. Le scuole si preparano e organizzano le gite scolastiche per seguire i loro prodotti. I ragazzi stanno due o tre giorni a Torino, vedono il loro prodotto assieme ad altre classi, con le giurie, hanno un momento di confronto successivo alla proiezione in cui raccontano le metodologie, discutono sui contenuti e partecipano a una serie attività che il progetto predispone per loro, quali laboratori didattici e visite guidate.

I concorsi sono tre, uno per ogni ordine scolastico, primarie, secondarie di primo e secondo grado. Possono partecipare classi o gruppi di ragazzi misti per età e classe. Il festival ha anche un concorso under 18 extrascuola, a cui possono partecipare singoli o gruppi informali. Non viene proposto un tema su cui lavorare di anno in anno, perché sono i ragazzi a sceglierlo liberamente.

Tutto ciò si è trasformato in un osservatorio straordinario su ciò che bolle in pentola nell'universo giovanile. Di bullismo o temi dell'integrazione tra culture, 7 o 8 anni fa non si parlava. Il progetto conta un archivio di 4.000 film, che richiederebbe una schedatura per metterne in circolo il potenziale informativo.

La partecipazione è un'esperienza che i ragazzi fanno per concorrere ma anche per realizzare il festival. Molte delle fasi organizzative del festival vengono svolte dai ragazzi delle scuole torinesi. 10 sono gli istituti coinvolti per l'accoglienza delle classi nei cinema, i servizi fotografici, la redazione di un TG del festival. Per il futuro si pensa di potenziare ulteriormente questi aspetti anche alla parte grafica e quella redazionale di un giornale del festival.

MILANO

Connections: nuovi testi per un festival di nuovi interpreti

È un festival di teatro per ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado che si rinnova di anno in anno. Il comitato di progetto che fa capo all'Associazione culturale Teatro Litta sceglie ogni anno 10 autori di comprovata abilità nella scrittura teatrale, ai quali chiede la stesura di un testo adatto a essere scenografato e a interpretare le tematiche giovanili.

Le scuole, anche da fuori Milano, sono invitate a prendere parte al festival, organizzando ciascuna uno spettacolo scegliendo un testo nel

repertorio che *Connection* ha accumulato negli anni. Nel caso in cui le scuole non abbiano un insegnante di riferimento, capace di seguire il laboratorio teatrale che i ragazzi attivano per organizzare lo spettacolo, viene affiancato da un tutor del progetto. I tutor sono persone con formazione teatrale, capaci di guidare sia il processo che l'esito con atteggiamento responsabile e rigoroso, ma anche con fare giocoso e leggero.

Obiettivo del festival non è quello di creare giovani professionisti, ma far acquisire alcune competenze orizzontali, come il senso del rigore, della disciplina. L'essere famosi è l'immaginario, ma dietro c'è un lavoro duro e scuro, di provini falliti, di messa in scena tutte le sere. Capire l'importanza di essere precisi, che da te dipende la battuta successiva e che se non sei puntuale metti a rischio il lavoro di tutti, è un'esperienza formativa.

La partecipazione permea l'esperienza sia dal punto di vista della preparazione autonoma degli spettacoli da parte dei ragazzi, sia nella preparazione del festival, che nella sua valutazione. *Connection news* è una sorta di redazione e sala stampa fatta dai ragazzi che autonomamente, coadiuvati da un esperto all'inizio, seguono il festival e lavorano come agenzia di news, liberi di intervistare gli attori, fare incontri con giornalisti di tv e carta stampata, scrivere e argomentare critiche e plausi.

In occasione del 20 novembre del 2008 sono stati condotti dei laboratori di teatro da parte dei ragazzi di 3 esperienze di *Connections* in 3 scuole secondarie di primo grado di Milano, caratterizzate da situazioni di criticità sociale. I ragazzi che hanno preso parte a questo tipo di esperienza nel complesso hanno maturato una idea meno polverosa del teatro, perché li riguarda, lo hanno praticato come un fare assieme, come linguaggio, come divertimento, come forma culturale. Anche grazie a questo i ragazzi testimoniano un maggiore affetto tra loro, per la città e nella società in generale.

BRINDISI

La città dei ragazzi

Il progetto è un contenitore di esperienze che, grazie a una metodologia di tipo animativo gravita attorno al concetto di promozione di forme di cittadinanza attiva da parte dei ragazzi frequentanti le scuole secondarie di primo grado.

Il programma di attività si svolge di norma nelle classi o in ambienti all'aperto della Città. I ragazzi prendono parte sia alla programmazione delle attività del progetto, che alla loro realizzazione e valutazione.

Le attività progettuali prendono avvio ogni anno con una ricerca intervento sui bisogni di aggregazione e cambiamento sociale espressi dai ragazzi delle scuole, allo scopo intervistati tramite questionario. L'elaborazione dei risultati e l'utilizzo delle informazioni di sintesi sono

condivise dal gruppo di operatori con i ragazzi stessi, al fine di far scaturire un programma di interventi che risulta così diverso e contestualizzato di anno in anno. Unico paletto nell'elaborare la proposta di attività è rappresentato dal calarsi nel contesto locale, inteso non solo come vincolo geografico ma anche storico situazionale, dando importanza a ciò che in quel momento appare significativo agli occhi dei ragazzi.

Nel corso del 2008, lavorando a cavallo di 2 anni scolastici, sono state intraprese due iniziative. Una ha portato a produrre un dvd *Brindisi, sguardi attenti e presenze silenziose*, nel quale i ragazzi hanno riverberato gli esiti di un lavoro di indagine e scoperta di valori ritenuti importanti dai ragazzi, ottenuto tramite interviste a testimoni.

L'altra ha come tema il bullismo, dal titolo *Viaggio con Pinocchio, alla scoperta dei buoni sentimenti*, che prevede una serie di laboratori con finalità di prevenzione primaria e iniziative di ricerca azione, realizzata da parte dei ragazzi di quelle scuole nelle quali si sono verificati in maggiore misura episodi di questo tipo. Le riflessioni dei ragazzi su questi temi, che partono da una visione ecologica del suo sviluppo, sono state raccolte e confluiranno nella realizzazione di un'agenda per l'anno 2010 che sarà distribuita entro la fine del 2009.

L'esperienza riporta buoni ritorni rispetto all'investimento fatto e al modo di lavorare con i ragazzi, aperto e partecipato, che fa registrare il perdurare di questo stile di lavoro in alcune scuole anche a distanza di tempo, dopo la cessazione di specifici interventi da parte del progetto.

5. Conclusioni

Nel trarre queste conclusioni, che altro non potranno essere che parziali poiché nuovi interrogativi si aprono, si cercherà di segnalare le condizioni generali che sono necessarie per sviluppare una cultura della partecipazione dei bambini in tutte le circostanze in cui sono presenti, di indicare i fattori che concretamente possono far crescere questa cultura progettuale e quali invece sono (ancora) di ostacolo a essa, di evidenziare gli argomenti che possono incoraggiare chi ha responsabilità decisionali a introdurre programmi di partecipazione nei vari settori della vita quotidiana e, infine, suggerire possibili piste di lavoro che in concreto ai vari livelli di governo possano favorire l'affermazione di una simile prospettiva culturale.

La partecipazione per sua natura aumenta la complessità delle relazioni e significa assumere coraggiosamente una fiducia nelle capacità progettuali di coloro che prendono parte al processo, lavorando senza garanzie di piena riuscita. Aprirsi a percorsi di partecipazione implica assumersi dei rischi quindi. Tutte le esperienze segnalate e ancor più quelle di cui si è approfondita l'analisi, in vario modo, hanno scelto di correre alcuni di questi rischi, fornendo un laboratorio anche per la sperimentazione di possibili soluzioni.

5.1 Il rischio politico

Il primo rischio, “politico”, rimane quello della partecipazione come decorazione, come occasione per far venir meno le responsabilità dei decisori politici verso le istanze e le richieste espresse da bambini e ragazzi, del «fate, progettate, poi vedremo se» ci sono i finanziamenti. Sarebbe un po’ come celebrare la ricorrenza della firma della convenzione ONU il 20 novembre di ogni anno, sapendo che poi per il resto dell’anno questi temi scompaiono dall’agenda.

Il rischio della scomparsa dell’infanzia nell’agenda politica lo si corre anche quando i bambini e i ragazzi sono visti solo come figli, iscritti nell’ordine sociale della famiglia, “speranze d’uomo”. Ma i bambini e i ragazzi sono anche amici, compagni di classe, fratelli, sorelle, cugini, italiani e stranieri, cristiani, ebrei, musulmani, non credenti. Insomma c’è una pluralità di appartenenze, esperienze e contesti di relazione che contribuisce a definire questa soggettività, che non si esaurisce dunque solo con la famiglia. Questo atteggiamento culturale rischia di far scomparire l’infanzia per ricondurla a corollario delle politiche della famiglia e quindi a riporla al suo etimo di “condizione senza parola”, rendendo disponibili una polarità di atteggiamenti paternalistici entrambi sostitutivi della voce dei bambini: *stai zitto, so io cosa va bene per voi* oppure *parlate bambini, io sono la vostra voce*.

Il rimedio qui passa da una politica alta che assume con convinzione la forte dichiarazione dell’identità dei bambini e dei ragazzi, dei loro linguaggi, del loro modo di essere ed esprimere una visione del mondo, il riconoscimento della loro soggettività sociale. Nonché il forte riconoscimento del sistema delle professioni educative e sociali che con questi hanno a che fare. Precarietà contrattuali, basse remunerazioni, mancata definizione di requisiti di qualità e professionalità per operare in contesti sociali educativi assieme a bambini e ragazzi, sono l’altra faccia della medaglia di una politica che dichiara diritti ma non dà gambe per realizzarli o che in fondo è convinta che basti la buona volontà o il gratuito impegno dell’azione volontaria per dare buoni, duraturi e significativi risultati alla crescita di bambini e adolescenti.

Questo rimedio è stato da tutti auspicato ma nessun progetto ha avuto la fortuna di poterlo pienamente praticare.

5.2 Il rischio organizzativo

Quando affrontare la complessità diventa esperienza di complicità e di paralisi per l’azione, si parla di rischio “organizzativo”.

Si corre questo rischio quando si vive in un processo partecipativo la disillusione, la frustrazione per non vedere realizzate – mai o quasi – le proprie idee, le proprie istanze, le proprie progettualità che pure si era stati sollecitati a esprimere, per non vedere mai chiudersi il cerchio della messa in atto di alcune richieste o propositività.

La complessità oggettiva del fare insieme, la consapevolezza delle interdipendenze, se da un lato sono requisito di una consapevole e matura forma di cittadinanza, dall'altro, se coniugate alla lentezza e vischiosità della macchina burocratica amministrativa, al venir meno dell'esercizio di responsabilità da parte dei decisori politici, rischia di paralizzare l'azione e di far diventare tutto estremamente complicato.

Il rimedio in questi casi è stato per alcuni una tenace volontà di andare avanti sia da parte dei promotori dell'iniziativa che di alcuni diretti partecipanti, fossero essi bambini, ragazzi o insegnanti anche uscendo con azioni di *voice*, di protesta verso l'ente locale come è successo a Catania con il centro di aggregazione *Il crogiolo*. In altri casi di fronte al rischio di paralisi c'è chi ha messo in campo strategie, specie nell'ambito della progettazione urbanistica, puntando sui cantieri di autocostruzione (*Firenze città bambina*) o sul coordinamento di iniziative partite dal basso fortemente incentrate sull'impiego di risorse di volontariato (*La città dei bambini e delle bambine*, Venezia).

5.3 Il rischio educativo

Ma la partecipazione non espone i bambini e i ragazzi a una richiesta eccessiva di autonomia? Eccessiva per le loro capacità e per gli adulti che smettono di fare il loro ruolo?

La questione è cruciale per la riflessione culturale sul significato della partecipazione dei bambini e dei ragazzi e porta a interrogarsi su quale sia il giusto equilibrio tra ricerca di autonomia e legame di dipendenza e ruolo dell'adulto.

Ha scritto, riguardo al processo maturativo di bambini e ragazzi, Alfredo Carlo Moro:

è sempre necessario un adeguato dosaggio, opportunamente bilanciato tra libertà e limitazione, tra autodeterminazione e vigilanza e sostegno. Il soggetto in età evolutiva è sempre tra Scilla e Cariddi: tra una dipendenza che rischia di farsi così forte e incidente da impedire il suo superamento (e che perciò si risolve in una passivizzazione) e un'autonomia che, priva di punti di riferimento, rischia di consegnare il ragazzo ad altre dipendenze e di condannarlo a un solipsismo negatorio dell'autentico sé che si esprime solo nella relazione. Si può naufragare – nel processo di costruzione di una compiuta personalità – tanto per carenza di autonomia quanto per carenza di dipendenza. Sul primo versante c'è il rischio dell'infantilismo, dell'autosvalutazione, del gregarismo; sul secondo versante il rischio dell'onnipotenza ovvero, di contro, il rischio dell'impotenza e della conseguente frustrazione¹⁵.

¹⁵ Moro, A.C., *L'infanzia di oggi e i suoi bisogni-diritti*, in «Pedagogika.it» n. 15, 2002 consultabile all'indirizzo web: <http://www.pedagogika.it/index.php?p=News&o=displaynews&id=209>

Nei vari progetti tutte le figure professionali che sono state impegnate nel lavoro con i ragazzi, dagli educatori, agli animatori, ai vari esperti di teatro, musica e cinema, hanno attraversato questo guado di Scilla e Cariddi, agendo da registi, tutori, facilitatori, nel contesto tipico della “forma laboratorio”, quale ambiente di apprendimento di conoscenze e abilità, scoperta di sé e costruzione di relazioni significative.

In alcuni casi (*Connections*, Milano) i laboratori hanno visto protagonisti i ragazzi stessi in una logica di *peer education*.

5.4 Il rischio di partecipare a qualcosa e non sapere di farne parte

È curioso il fatto che le esperienze delle varie Città riservatarie, anche quelle analoghe, non si conoscessero tra di loro, ma avessero magari chiaro il riferimento a esperienze analoghe anche fatte all'estero.

Tutti i progetti hanno connessioni ad altre esperienze con cui sono in contatto. Talvolta i contatti sono forti perché previsti dal progetto stesso, talaltra si tratta di riferimenti culturali e informativi, orizzonti di senso. Almeno finora, tuttavia, non c'è stato niente che abbia messo in gioco queste esperienze tra loro su scala nazionale per il fatto solo di essere cofinanziate dalla legge 285, anche quando praticano ambiti simili di intervento.

Manca l'informazione, mancano le opportunità di aprirsi a uno scambio. Se invece si riesce ad attivare questo scambio (e ci auguriamo che in parte questo lavoro di analisi possa avervi contribuito), fatto non solo di conoscenze ma anche dell'incontro di persone, si potrebbe utilmente contribuire al lavoro di disseminazione di quanto di buono è stato sperimentato con queste pratiche.

Si tratta in definitiva di avviare un lavoro di posizionamento culturale sul diritto alla partecipazione, che conduca a riconoscere il diritto dei bambini a essere ascoltati, che sappia farsi prassi oltre ai contesti dei servizi socioeducativi, dell'educazione non formale anche in quelli della giustizia minorile, del lavoro amministrativo, della scuola.

Questo posizionamento culturale lo si ottiene se si fa crescere in modo diffuso una riflessione sul tema e se tale riflessione diventa patrimonio di un ampio pubblico. Finora è stato un tema di nicchia che ha interessato pochi addetti ai lavori o che ha interessato molti ma in maniera episodica e non continuativa. Si richiede quindi di avviare una riflessione sulla partecipazione nell'ambito di una strategia più generale per garantire il rispetto e la promozione dei diritti dei bambini.

5.5 Coordinare, convergere, contaminare: rischiare oltre i confini 285

Un'indicazione pratica in tal senso, capace di connettere le esperienze maturate a livello locale, intermedie da un ruolo di coordinamento nazionale come potrebbe essere quello del Ministero del lavoro e politiche sociali, potrebbe venire dall'opportunità offerta dal Consiglio d'Europa che recentemente ha varato il programma *Costruire una*

*Europa per e con i bambini*¹⁶. Il programma è stato prefigurato al terzo summit dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, che si è tenuto a Varsavia nel maggio 2005, per essere poi adottato alla Conferenza del Principato di Monaco nell'aprile 2006. La Conferenza ha visto anche la presenza di bambini e ragazzi e di uno specifico gruppo di lavoro dedicato ad approfondire ciò che gli adulti possono fare per promuovere la partecipazione dei bambini nei vari ambienti.

A seguito della Conferenza di Monaco si è costituito un Comitato consultivo sulla partecipazione dei bambini che, sempre nel corso del 2006, ha approfondito in maniera più dettagliata il tema.

Nel settembre 2008 a Stoccolma si è svolta una conferenza internazionale per esaminare i progressi del programma *Costruire una Europa per e con i bambini* e delineare gli obiettivi per il triennio 2009-2011, programma strategico che è stato poi formalmente adottato il 27 novembre del 2008 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

La conferenza è stata organizzata dal Consiglio d'Europa, dalla Presidenza svedese del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Nella conferenza sono stati realizzati anche due seminari. Il primo seminario finalizzato ad approfondire la significatività e la sostenibilità delle esperienze di partecipazione, verificare la possibilità di sviluppare un progetto pilota di partecipazione e coinvolgimento dei bambini mediante l'utilizzo di nuove tecnologie, anche al fine di creare un sistema permanente di partecipazione dei bambini ai lavori del Consiglio d'Europa. Il seminario ha ospitato inoltre una rassegna di buone pratiche sperimentate nei diversi contesti nazionali. 7 progetti sono stati selezionati a seguito di un invito pubblico a selezione che il Consiglio d'Europa aveva rivolto a molteplici istituzioni e organizzazioni nei mesi precedenti al seminario.

L'altra iniziativa di approfondimento ha riguardato invece la giustizia minorile ed è stata finalizzata a discutere delle condizioni e modalità per consentire il diritto all'ascolto e alla partecipazione dei bambini nei procedimenti giudiziari e amministrativi in cui sono coinvolti.

L'esito della Conferenza è stato quello di elaborare e adottare il programma strategico 2009-2011.

Il programma si basa su alcuni capisaldi:

- integrazione e coordinamento. Fare in modo che il tema dei diritti dei bambini sia presente in tutte le politiche del Consiglio d'Europa e siano coordinate le varie azioni di policy;

¹⁶ http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/Default_en.asp

- giustizia minorile. Rendere gli ordinamenti sempre più conformi ai principi della Convenzione ONU ed elaborare linee guida per promuovere il diritto all'informazione, all'ascolto e alla partecipazione dei bambini nei procedimenti giudiziari ed extragiudiziali;
- promozione e coordinamento delle iniziative di contrasto a ogni forma di violenza contro i bambini;
- partecipazione e possibilità per i bambini di essere coinvolti nei processi decisionali che li riguardano;
- particolare attenzione ai bambini vulnerabili (bambini senza cure parentali, disabili, a rischio di povertà).

La strategia ha previsto uno specifico programma di lavoro che rispetto alla partecipazione prevede:

- la creazione di una struttura di coordinamento in seno al Consiglio, tra cui un intergruppo di lavoro sulla partecipazione e un gruppo di esperti con funzione consultiva;
- un progetto pilota per l'analisi delle politiche di partecipazione dei bambini negli Stati membri al fine di elaborare orientamenti e linee guida sulla partecipazione;
- un percorso formativo per il personale del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini;
- la creazione di una piattaforma digitale per sperimentare forme di partecipazione e coinvolgimento dei bambini alle attività del Consiglio d'Europa e un apposito sito web di documentazione.

Posto che nessuna esperienza italiana di partecipazione con bambini e ragazzi fa parte di questa rete e tenuto presente che il Consiglio d'Europa è molto attento a dare significato al ruolo degli enti locali in ciò, sarebbe utile poter inserire alcune delle esperienze finanziate dalla legge 285 in questo nascente network.

L'iniziativa potrebbe partire dal Ministero e dal Tavolo di coordinamento delle Città riservatarie. Ciò condurrebbe a rafforzare le esperienze italiane nelle loro reti di relazione, arricchendo quelle già esistenti e favorendo in più una ampia e diversificata possibilità di scambi e apprendimenti specifici sul tema della partecipazione, contribuendo in definitiva a costruire un'Europa non solo degli scambi di merci e della moneta unica ma anche degli scambi di saperi e culture e delle forme di cittadinanza.

ALLEGATO 1

Traccia di intervista per l'analisi delle buone pratiche sulla partecipazione di bambini e ragazzi nei progetti finanziati con la legge 285 anno 2008 nelle Città riservatarie

Premessa

Stiamo cercando di individuare esperienze significative realizzate con i fondi della legge 285 nel 2008 nelle Città riservatarie, che abbiano promosso esperienze di protagonismo e partecipazione dei ragazzi, che abbiano offerto un contesto per esercitare concretamente il diritto di bambini e ragazzi a:

- essere informati e ascoltati;
- essere aiutati a esprimere il loro punto di vista;
- prendere in considerazione il punto di vista da loro espresso;
- essere coinvolti nei processi decisionali;
- condividere il potere e la responsabilità della decisione presa.

Tali diritti si debbono poter tradurre in un'attività significativa ed evidente fatta dai bambini e ragazzi.

Domande specifiche sulla partecipazione

1. Partecipazione quando.

La partecipazione ha permeato l'intero progetto o solo alcune esperienze e attività al suo interno?

Rispetto al ciclo di vita del progetto in quali fasi vi è stata esperienza di partecipazione da parte di bambini e ragazzi?

- alla pianificazione/programmazione/progettazione;
- alla gestione/attuazione/realizzazione di attività;
- al monitoraggio/verifica/valutazione/documentazione.

2. Partecipazione a cosa. Tipi di partecipazione e contesti.

Che tipo di partecipazione ha promosso il progetto e in quale contesto si è realizzata?

- ludico espressiva, descrivere le caratteristiche e il contesto ...
- decisionale, associativa, descrivere le caratteristiche e il contesto ...
- progettuale, descrivere le caratteristiche e il contesto ...
- altro tipo di partecipazione, descriverne le caratteristiche e il contesto ...

3. Chi partecipa e chi promuove la partecipazione.

Chi ha partecipato all'esperienza descritta al punto 1 (bambini, ragazzi, adulti, genitori, portatori di interesse del progetto)?

C'è un'attenzione specifica al genere?

C'è un'attenzione a categorie di soggetti a rischio di inclusione sociale?

Chi promuove la partecipazione:

- gli adulti, titolari del progetto
- altri soggetti adulti coinvolti nell'attuazione del progetto
- i bambini e ragazzi stessi.

4. Come avviene la selezione dei partecipanti:

- autoselezione, la porta è aperta, partecipa chi vuole quando vuole. Quali motivazioni per questa scelta?
- selezione mirata secondo categorie di portatori di interesse. Quali motivazioni per questa scelta?
- i bambini che hanno preso parte sono espressione di gruppi di riferimento? sono impegnati ad attività a livello locale?
- il loro coinvolgimento è avvenuto sempre su base volontaria?
- è stato loro possibile ritirarsi in qualunque momento o la partecipazione è vincolata?
- se i bambini e ragazzi che hanno preso parte sono una rappresentanza di gruppi, sono stati previsti meccanismi di restituzione al gruppo di appartenenza?
- selezione casuale a sorteggio o campione statistico. Quali motivazioni per questa scelta?
- altro specificare.

5. Come avviene la partecipazione (modalità, strumenti, tecniche)

Descrivere modalità, strumenti e tecniche con le quali le attività realizzate hanno favorito:

- il coinvolgimento nelle diverse fasi di attività del ciclo del progetto.
- l'informazione e l'ascolto dei bambini (anche nella valutazione);
- l'aiuto e l'incoraggiamento a esprimere il loro punto di vista (formazione, capacitazione, empowerment);
- la presa in considerazione del punto di vista da loro espresso;
- il coinvolgimento nei processi decisionali;
- la condivisione del potere e della responsabilità della decisione presa.

6. Rilevanza per i bambini e i ragazzi

- bambini e adolescenti conoscono la motivazione e gli scopi dell'iniziativa/attività proposta?
- i temi e le questioni affrontate riguardano le loro esperienze?
- i temi e le questioni affrontate sono da loro ritenute importanti?
- i temi e le questioni affrontate sono rilevanti per la società nel suo complesso o la comunità locale in cui vivono?
- le decisioni da prendere sono rilevanti per un qualche cambiamento visibile agli occhi di tutti?
- bambini e ragazzi sono stati edotti sin dall'inizio sul ruolo loro assegnato?
- bambini e ragazzi sono stati edotti sin dall'inizio sui rapporti di potere e sulle strutture decisionali?
- l'assunzione di un ruolo da protagonisti da parte di bambini e ragazzi è stato utilizzato per diminuire la responsabilità degli adulti nei loro confronti?

7. Risultati

- cosa è cambiato rispetto alla situazione di partenza?
- l'elaborazione che è stata sviluppata è servita? è stata presa in considerazione in qualche processo decisionale formale?
- sono state prese decisioni migliori, più stabili e durature, più eque, più condivise, più facilmente attuabili?
- ci sono segni tangibili di tutto ciò? sono stati elaborati suggerimenti, raccomandazioni, decisioni, opere, manufatti?
- gli effetti della partecipazione sono rilevabili sui partecipanti e/o sul contesto esterno?
- sono migliorate le relazioni sociali tra i vari attori coinvolti nel processo partecipativo? è aumentata la quantità di fiducia disponibile data per scontata nelle relazioni? si è resa disponibile una delega nella gestione del potere e si sono create condizioni favorevoli per esercitarlo?
- i partecipanti all'esperienza hanno espresso un qualche giudizio di soddisfazione?
- sono rilevabili effetti a lungo termine di questa esperienza? oppure trasmissione di apprendimenti in contesti di lavoro diversi rispetto a quelli iniziali?
- cosa in concreto ha funzionato nell'esperienza? e per chi? quali teorie sottostanno a questa pratica? le teorie che stanno dietro a

questa pratica a quali condizioni, circostanze e per quali soggetti funzionano? sono trasferibili queste teorie?

- è possibile definire i contorni della visione del mondo prodotta dai bambini e ragazzi nelle interazioni tra loro e con gli adulti durante il percorso partecipativo?

Domande generali sul progetto

A suo giudizio per quali di queste caratteristiche il progetto si distingue:

1. Innovatività:

- del tutto nuovo rispetto al contesto in cui si realizza, motivare perché;
- rinnovamento nel senso che migliora un progetto analogo già esistente;
- innovativo nel senso che sperimenta parziali novità di metodo, di processo, quali?

2. Integrazione e rete:

- progetto che fa sistema con altri interventi previsti da una cornice più ampia di riferimento, quale il piano territoriale infanzia e adolescenza o il piano sociale di zona, sfrutta economie di scala, crea sinergie.

3. Sostenibilità economica, finanziaria e culturale

- progetto che ha la possibilità di sussistere nel tempo finanziariamente e culturalmente anche dopo il termine del contributo pubblico.

4. Adeguatezza dell'impianto progettuale:

- progetto ben scritto e coerente al proprio interno, ben definito negli obiettivi, nel target, nella metodologia, nella descrizione delle azioni, nelle indicazioni di documentazione, monitoraggio e valutazione. Verificare che tutte queste affermazioni trovino riscontro nella documentazione disponibile.

5. Replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, *mainstreaming*:

- progetto che ha in sé caratteristiche ed elementi o dispositivi che permettano di trasferire anche altrove l'esperienza;
- replicandola (*talis qualis*);

- riproducendola (reinterpretandola in contesto analogo);
- trasferendola (riadattandola a un contesto diverso);
- *mainstreaming* (generalizzandola a un contesto analogo astraendo fattori di successo permanenti, progetto che “fa scuola”);

6. Rilevanza politica

- progetto che è in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Progetto pilota quindi e con funzioni di sentinella dei cambiamenti.

Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

1. Il contesto di analisi; 2. I progetti segnalati; 3. Conclusioni

1. Il contesto di analisi

Le finalità della legge 285 comprendono la promozione di benessere sociale per l'infanzia e l'adolescenza, attraverso la prevenzione e il contrasto di fenomeni di disagio, e il sostegno a iniziative e servizi di qualità, cioè capaci di dare risposte tempestive e qualificate ai bisogni delle nuove generazioni e delle loro famiglie. Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale si colloca a pieno fra queste finalità.

Il tema dell'esclusione sociale richiama l'immagine di uno "stare fuori" da un contesto. Le ragioni per cui "si sta fuori" caratterizzano la complessità del fenomeno e fra queste, ma non unica e non sempre, c'è la povertà economica. La multidimensionalità del fenomeno ha come conseguenza numerose forme di interazione e combinazioni diverse tra le due dimensioni di "esclusione" e "povertà", determinate dalle differenti situazioni individuali di marginalità, disagio economico, salute, e legate al contesto territoriale, familiare e culturale.

Il termine "esclusione sociale" è perciò strettamente connesso alla povertà e alla deprivazione, che separano gli individui con opportunità e risorse da coloro che ne sono privi, e si può declinare nelle espressioni: «non poter accedere a risorse», «non far parte di», «essere ai margini di». È dunque la mancanza di risorse indispensabili per la vita delle persone e delle famiglie che determina la condizione di povertà.

Si parla di povertà sia quando ci si riferisce alla deprivazione "materiale", mancanza di beni, servizi e ambiente fisico, sia quando si indica la deprivazione "sociale"¹, che attiene al ruolo delle relazioni e dell'appartenenza alla società.

Fra le cause dirette² della deprivazione materiale vi sono disoccupazione, sovraffollamento o insicurezza della residenza, mancanza di risorse. Fra gli elementi che possono causare indirettamente (ma non obbligatoriamente) la povertà vi sono le caratteristiche demografiche delle "vittime" di deprivazione (per esempio l'età).

¹ Townsend, P., *Deprivation*, in «Journal of social policy», 16, 2, p. 125-146, 1987.

² Caranci, N., Costa, G., *Un indice di deprivazione a livello aggregato da utilizzare su scala nazionale: giustificazioni e composizione*, in «Salute e società», 1/2009.

Certamente le condizioni di svantaggio e di fragilità nelle quali si trovano le persone determinano maggiore vulnerabilità e minori opportunità per affrontare eventi critici, marcando la differenza fra povertà conclamata (quale quella dei senza dimora) e “nuove povertà” (legate alla crisi economica e all’impoverimento delle famiglie).

1.1 Fattori di rischio

Primo, fra tutti i rischi di scivolare nella povertà e nell’esclusione sociale, è la struttura familiare, che evidenzia la vulnerabilità delle famiglie numerose³ soprattutto se vi sono membri in condizione non lavorativa, quali minori o anziani: dalle ricerche risulta in particolare che la presenza di minori nel nucleo familiare costituisce un fattore aggiuntivo di rischio. Questo dato viene rilevato sia dalle indagini nazionali che dagli indicatori europei: nell’inchiesta EU Silc, l’Italia fa registrare un’incidenza del 41% per le «Famiglie con due adulti e tre o più minori a carico», quasi doppia rispetto alla media UE-15 (22%) e assai lontana anche dalla media UE-25 (24%). Il rischio cresce nelle famiglie con genitori con bassi livelli di istruzione.

La condizione degli individui sul mercato del lavoro è determinante rispetto alla situazione di povertà. In tal senso risulta preoccupante il fatto che negli anni più recenti la presenza di un occupato in famiglia non sembra più essere una garanzia contro il rischio di povertà, specialmente nelle coppie con due o più figli. Le famiglie con individui *working poor*, infatti, occupano uno spazio di rilievo fra le tipologie di famiglie povere, sia nelle indagini italiane che in quelle europee.

A questi fattori di rischio si aggiunge la provenienza da famiglie immigrate, la cui presenza nelle società europee è sempre più diffusa.

1.2 La misurazione della povertà

L’elemento di più facile misurazione per definire la povertà è l’aspetto economico, cioè quello monetario, che separa concettualmente chi “ha” da chi “non ha” risorse materiali.

Alla “povertà economica” si riferisce l’indagine sui bilanci familiari condotta ogni due anni dalla Banca d’Italia, la quale, attraverso l’indice di Gini, misura il grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile nel nostro Paese.

Un’altra importante indagine viene svolta in Italia, sempre basandosi sui redditi delle famiglie: la rilevazione ISTAT, *Reddito e condizioni di vita*, nota come EU Silc (*European Union statistics on income*

³ Commissione di indagine sull’esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2007*, Roma, 2008.

and living conditions), svolta in modo coordinato con gli altri Paesi europei (anche in riferimento alla Strategia di Lisbona di lotta alla povertà e all'esclusione sociale⁴), mette in relazione redditi, benessere e qualità della vita delle persone, attraverso l'utilizzo di indicatori comunitari. I 18 indicatori si concentrano su 4 importanti dimensioni dell'esclusione sociale: povertà economica, occupazione, salute e istruzione. Tra i più importanti indicatori presi in considerazione, vale la pena citare: il livello di reddito dopo i trasferimenti economici, la distribuzione del reddito, la persistenza nel rischio di povertà, la coesione regionale (variazione dei tassi di occupazione nei diversi territori), il tasso di disoccupazione a lungo termine, il nucleo familiare privo di lavoro, l'abbandono scolastico prematuro, l'aspettativa di vita alla nascita, lo stato di salute strutturato per livello di reddito. A questi si aggiungono alcuni indicatori secondari i quali, oltre a costituire un livello di approfondimento di quelli primari, pongono maggiore attenzione sulla disuguaglianza. Maggiore peso viene dato alla dimensione "povertà e disuguaglianza" come fattore-chiave nel processo di esclusione sociale.

L'indagine annuale ISTAT sui consumi delle famiglie è la fonte storica per la rilevazione della povertà. A queste indagini l'ISTAT affianca annualmente rapporti sulla situazione del Paese, sulla povertà relativa e, di nuovo da quest'anno dopo alcuni anni di assenza, quella sulla povertà assoluta⁵.

È a questi documenti che principalmente ci riferiamo per tracciare l'immagine della povertà nel nostro Paese, consapevoli che le indagini basate sui redditi forniscono chiavi di lettura diverse da quelle che hanno origine dai consumi.

L'utilizzo della spesa per consumi come base per lo studio della povertà consente un'analisi protratta nel tempo del fenomeno, essendo i dati maggiormente consolidati e disponibili. I redditi, pur consentendo l'analisi della povertà attraverso il confronto europeo, non assicurano omogeneità nel tempo.

L'indagine della Banca d'Italia⁶ ha rilevato il disagio economico, raccogliendo informazioni relative agli aspetti non monetari delle

⁴ Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 dichiarò inaccettabile il numero di poveri in Europa, avviando politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale attraverso il coordinamento degli Stati membri, successivamente orientando gli obiettivi maggiormente verso la crescita e l'occupazione. Si diede avvio all'OMC (metodo aperto di coordinamento), basato su obiettivi comuni, piani di azione e indicatori condivisi, per debellare la povertà entro il 2010.

⁵ Si veda box 1.

⁶ Bollettino statistico della Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, 28 gennaio 2008.

condizioni di deprivazione delle famiglie (ritardo nei pagamenti, indebitamento, difficoltà ad arrivare a fine mese e a sostenere il carico finanziario per le necessità quotidiane). Le situazioni di disagio emergono soprattutto in relazione a determinate caratteristiche familiari e territoriali. Viene confermato che una famiglia su quattro è indebitata, dato che aumenta se il nucleo è numeroso, inoltre il rischio di povertà è di gran lunga superiore per i giovani. La ricerca mostra ancora una volta l'esistenza di un profondo divario territoriale nel nostro Paese: il reddito mediano delle famiglie che vivono al Sud e Isole è pari al 70% del reddito delle famiglie residenti al Nord.

Questi risultati sono in linea con i dati sulla povertà relativa e assoluta (si veda box 1) relativi al 2008 forniti dall'ISTAT⁷, dai quali emergono 2 milioni 737 mila famiglie in situazione di **povertà relativa** nel nostro Paese (11,3%). Gli individui poveri sono 8 milioni 78 mila (13,6%). Si conferma il divario territoriale fra Nord e Sud del Paese: l'incidenza della povertà relativa nel Nord è del 4,9%, nel Centro è del 6,7% e nel Mezzogiorno è del 23,8%.

Il fenomeno continua a essere maggiormente diffuso tra le famiglie più ampie. Si tratta prevalentemente di coppie con 3 o più figli e la situazione è più grave se i figli hanno meno di 18 anni: l'incidenza di povertà relativa fra le famiglie con 3 o più figli minori sale in media al 27,2% e, nel Mezzogiorno, addirittura al 38,8%.

Le famiglie povere si trovano principalmente, inoltre, fra le famiglie monogenitoriali, fra quelle con persone anziane e fra quelle in cui non vi sono occupati né ritirati dal lavoro. La povertà è sicuramente associata a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali, all'esclusione dal mercato del lavoro.

L'Emilia-Romagna appare la regione con la più bassa incidenza di povertà relativa (3,9%) mentre la situazione più grave è quella delle famiglie residenti in Sicilia (28,8%).

Diversi dai dati sulla povertà relativa, sono quelli relativi alla **povertà assoluta**. Nel 2008, in Italia, sono 1 milione e 126 mila le famiglie interessate da questa condizione (il 4,6% delle famiglie residenti), per un totale di 2 milioni e 893 mila individui (4,9%). Anche in questo caso sono significative le differenze tra Nord (3,2%), Centro (2,9%) e Mezzogiorno (7,9%).

L'ampiezza delle famiglie rimane l'elemento di maggiore criticità: se i componenti sono almeno 5 l'incidenza è pari al 9,4% e sale all'11% tra le famiglie con 3 o più figli minori. Le famiglie in po-

⁷ ISTAT, *La povertà in Italia nel 2008*, 30 luglio 2009.

vertà assoluta si trovano principalmente quindi fra quelle più numerose, fra quelle monogenitoriali e fra quelle con almeno un anziano. La povertà si associa a mancanza di occupazione o a bassi profili occupazionali, mentre i valori più elevati si rilevano quando la persona di riferimento è in cerca di occupazione (14,5%) e nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro (19,9%).

In generale, dal 1997 al 2007 la percentuale di famiglie povere è rimasta sostanzialmente stabile, confermando così che non si sono trovate soluzioni alle criticità. Nello stesso tempo, aumenta il divario fra le famiglie in situazione ritenuta a rischio e le altre: peggiora la situazione dei minori, dei giovani, dei disoccupati, degli individui con basso profilo professionale, dei residenti nel Sud e con membri aggregati, migliora la situazione degli anziani, si conferma il forte divario territoriale⁸.

L'Italia non si può definire un Paese povero⁹, ma sicuramente è fra i Paesi europei con un livello di disuguaglianza maggiore. È il Paese che coniuga la più elevata ineguaglianza nella distribuzione dei redditi alla più alta trasmissione di vantaggi e svantaggi nel corso delle generazioni: scarsa possibilità quindi per i figli di discostarsi dalle condizioni della famiglia di origine. Il “modello italiano di povertà” è caratterizzato dal gap fra le regioni del Nord e quelle del Sud, e dal ruolo della famiglia nei processi di impoverimento. Nel Nord la povertà dipende soprattutto dalla biografia lavorativa delle persone povere (pensioni modeste, donne anziane sole), dove alla povertà materiale si aggiunge la solitudine. Al Sud, al contrario, la scarsità di denaro si associa all'abbondanza di carichi familiari, che aggrava la situazione economica del nucleo. La principale causa di povertà è ovunque la mancanza di reddito. Al Nord come al Sud, la stragrande maggioranza dei poveri è tale perché costretta a vivere con un solo reddito. Ma nel Sud la proporzione di famiglie con un solo percettore di reddito è notevolmente più elevata. Inoltre, al Sud l'ampiezza della famiglia e il numero di coppie con figli presentano valori più alti che al Nord. Messe insieme queste condizioni strutturali spiegano perché la povertà nelle regioni meridionali colpisce prevalentemente i minori. Paradossalmente si può parlare di una povertà “familiare” e “solidaristica”, dove tutti i componenti sono costretti a condividere le precarie condizioni economiche.

⁸ Sabbadini, L.L., *La misurazione della povertà: problemi e risultati*, 15 dicembre 2008.

⁹ Sgritta, G.B., *Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide*, in «La rivista delle politiche sociali», 1/2009.

BOX 1 – POVERTÀ RELATIVA E POVERTÀ ASSOLUTA

Povert  relativa

La stima di incidenza della povert  relativa (la percentuale di famiglie e persone relativamente povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povert ) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povert  per una famiglia di due componenti   rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2008   risultata pari a 999,67 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come relativamente povere. La soglia   determinata sulla base dell'indagine annuale sui consumi ISTAT.

Per famiglie di ampiezza diversa, si usa un'apposita scala di equivalenza. L'intensit  della povert  relativa misura di quanto, in percentuale, la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere   inferiore alla linea di povert .

L'ISTAT articola ulteriormente la classificazione delle famiglie povere utilizzando soglie aggiuntive corrispondenti all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard. Si distinguono cos  le famiglie «sicuramente povere», «appena povere» e «sicuramente non povere».

Povert  assoluta

La stima di incidenza della povert  assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povert  che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi, considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.

Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia, che si differenzia sia per dimensione e composizione per et  della famiglia, sia per ripartizione geografica e ampiezza demografica del Comune di residenza, vengono classificate come assolutamente povere.

A livello europeo la tematica si situa nella **Strategia di Lisbona** (2000), che mira a mettere in connessione tra loro crescita economica, occupazione e coesione sociale per una economia competitiva e dinamica. All'interno si colloca il Metodo di coordinamento aperto (MOC) che definisce obiettivi e linee guida comuni a tutti Paesi, individua indicatori comuni, fissa target, avvia l'elaborazione dei NAP (piani d'azione nazionali) e, analizzandoli, li comprende in rapporti congiunti della Commissione e del Consiglio europeo. Gli indicatori europei di Laeken, nel proporsi di monitorare il processo avviato a Lisbona, colgono la multidimensionalit  del fenomeno di esclusione so-

ciali e offrono una via per “misurare” il welfare comunitario¹⁰ (si veda il box 2).

BOX 2 - LA STRATEGIA DI LISBONA

La Strategia di Lisbona: fase I, 2000-2005

L'obiettivo è «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

È un punto di svolta per l'Unione Europea che, nell'immaginarsi in competizione di “sistema” con gli Stati Uniti, si caratterizza non solo come comunità economica, ma anche come comunità *sociale* - il Modello sociale europeo.

Il metodo di coordinamento aperto (MOC)

Definizione di obiettivi e linee guida comuni a tutti Paesi.

Individuazione di indicatori comuni sulla base dei quali confrontare le diverse *performance* e misurare i progressi della strategia.

Fissazione di target quantitativi nazionali e comunitari per il perseguimento degli obiettivi comuni.

Traduzione degli obiettivi e delle linee guida comuni in politiche nazionali mediante la predisposizione di piani d'azione nazionali (NAP).

Analisi, monitoraggio e valutazione in un contesto multilaterale (*peer review*), favorendo il mutuo apprendimento (*exchange of best practices*) e mediante la diffusione di rapporti congiunti della Commissione e del Consiglio.

Il ruolo di indicatori e target

Monitoraggio degli indicatori e valutazione della performance nazionale (e comunitaria) attraverso il confronto nel tempo, nello spazio e rispetto all'obiettivo prefissato.

Il ruolo di indicatori e target è quello di assicurare la convergenza dei Paesi della UE verso obiettivi comuni sulle dimensioni considerate rilevanti ma, a differenza che nella creazione dell'Unione monetaria, mancano nel caso di Lisbona chiari meccanismi che forniscano incentivi e sanzioni.

Il coordinamento comunitario oggi nell'area del welfare e gli indicatori *overarching*.

Il processo, partito dall'area dell'inclusione sociale (e la definizione degli indicatori cd. di Laeken), si è poi allargato all'area delle pensioni e della salute e delle cure a lungo termine. Oggi vi è una lista che “abbraccia” le tre aree e si interfaccia con Lisbona 2 (rifocalizzata su crescita e occupazione). La lista è la seguente:

¹⁰ Tangorra, R., *Le dimensioni della povertà in Italia e in Europa*, 30 settembre 2009.

1. Rischio di povertà
1bis. (Rischio di povertà persistente)
1a. Intensità del rischio di povertà
2. Disuguaglianza dei redditi
3. Speranza di vita in buona salute
4. Abbandono precoce degli studi
5. Popolazione in famiglie senza lavoro
6. Spesa sociale pubblica proiettata
- 7a. Reddito relativo degli anziani
- 7b. Tasso di sostituzione aggregato
8. Bisogni di cure non soddisfatti
9. Rischio di povertà "ancorato"
10. Tasso d'occupazione degli anziani
11. Rischio di povertà dei lavoratori
12. Tasso di attività
13. Coesione regionale

In particolare un indicatore deve:

- catturare l'essenza del problema e avere una chiara e accettata interpretazione normativa;
- essere robusto e validato statisticamente;
- fornire un sufficiente livello di comparabilità tra Paesi, per quanto possibile con l'uso di definizioni e standard di raccolta dati adottati a livello internazionale;
- essere costruito a partire da dati elementari disponibili, non essere dato, essere soggetto a revisione;
- essere reattivo agli interventi di policy, ma non manipolabile.

1.3 La povertà minorile

In Italia i minori in condizione di povertà relativa¹¹ sono 1.728.000, all'incirca il 23% della popolazione povera, ben al di sopra della popolazione complessiva di riferimento (18%), con una sproporzionata concentrazione nel Meridione dove risiede il 72% dei minori poveri italiani (dove risiede il 40% dei minori). Nel Nord, al contrario, dove risiede il 42% dei minori, vive il 16,5% dei minori poveri.

Nella comparazione internazionale, l'Italia si colloca in una posizione critica, ovvero assai distante dalle medie UE-15 e UE-25 e persino della media dei nuovi Paesi membri. È esposto a rischio di deprivazione il 24% dei minori, quasi uno su quattro. Tale percentuale sale al 35% se si considerano i minori che vivono in famiglie numerose e raggiunge il 40% nel caso di minori che vivono in famiglie monoparentali. I minori a rischio si trovano spesso in famiglie i cui bassi livel-

¹¹ Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale*, novembre 2008.

li di reddito non riescono a essere una garanzia di benessere, con rilevanti difficoltà nel vivere quotidiano. Tra le famiglie monoreddito l'esposizione a rischio di povertà per i figli è del 30%, mentre avere due genitori che lavorano riduce il rischio al 7%, con poche differenze se uno dei due è un lavoratore part-time¹².

Fra i fattori che caratterizzano il rischio per i minori di scivolare nella povertà e nell'esclusione sociale appare la scarsa possibilità per i figli di discostarsi dalle condizioni della famiglia di origine¹³ e di conseguenza è evidente l'influenza del contesto sociale di appartenenza su vulnerabilità, fragilità, esclusione.

1.3.1 Quali effetti della povertà sui minori?

La mancanza di adeguate risorse economiche ha conseguenze multidimensionali ben più gravi nei minori che negli adulti: un'alimentazione non adatta alla crescita; una maggiore esposizione ai rischi sanitari; soluzioni abitative inadatte; un alto tasso di incidenti; maggior rischio di abusi, di episodi di bullismo, di abbandono scolastico con eventuali fughe dalla famiglia; scarso sviluppo delle proprie potenzialità e forti probabilità di carriere lavorative precarie e a basso salario; sfruttamento.

La povertà¹⁴ e in particolare quella minorile non è legata solo alle risorse disponibili, ma anche a una pluralità di dimensioni e di caratteri che concorrono a condizionare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, godere di condizioni abitative adeguate¹⁵.

Oltre ai bambini appartenenti a famiglie in condizione di povertà, si delineano gruppi più vulnerabili di minori ai quali rivolgere particolare attenzione: rom, sinti, caminanti, appartenenti a minoranze etniche-linguistiche-religiose, di origine straniera, bambini disabili e/o ospedalizzati, minorenni negli istituti penali.

L'esistenza di elevati tassi di povertà minorile contraddice palesemente il principio della uguaglianza di opportunità¹⁶. Le persone che conoscono povertà minorile ed esclusione sociale vanno incontro a maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro e di trovare il loro posto in società. «Prevenire e contrastare la povertà minorile e

¹² Commissione Europea, *Joint report on social protection and social inclusion* COM 2008 42 final, p. 8-14.

¹³ Sgritta, G.B., *Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide*, op. cit.

¹⁴ Gruppo CRC, *4° Rapporto su i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, aprile 2008.

¹⁵ Sen, A.K. *La disuguaglianza, un riesame critico*, Bologna, Il mulino, 2000, p. 146-158; Baldini, M., Bosi, P., Silvestri, P., *La ricchezza dell'equità*, Bologna, Il mulino, 2004, p. 5-25.

¹⁶ Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2007*, op. cit.

l'esclusione sociale è perciò un requisito essenziale per una maggior coesione sociale e uno sviluppo sostenibile»¹⁷.

1.3.2 Quali elementi mitigano la povertà minorile?

La struttura familiare e la solidarietà intergenerazionale (dei parenti e dei nonni) negli Stati del Sud d'Europa, e dunque anche in Italia, continua ad avere un ruolo fondamentale nel ridurre i rischi di povertà per i minori più vulnerabili. La famiglia multigenerazionale allargata, con i suoi trasferimenti in beni e servizi, ammortizza e compensa il non sempre efficace e pronto intervento statale a supporto dei genitori che vivono in situazioni vulnerabili.

Altro indicatore rilevante che mitiga la povertà minorile è l'occupazione femminile. La possibilità di incrementare il reddito consente alle famiglie di risolvere il problema del disagio economico, con tutto ciò che ne consegue. La propensione al lavoro delle donne nel nostro Paese è sotto la media europea e si attesta al 60%, che scende al 53% in caso siano madri, con variazioni che vanno dal 53% per quelle con 1 figlio, 50% per quelle con 2 figli e arrivando al 34% per quelle con 3 o più figli¹⁸.

In generale, esiste una forte relazione positiva fra *empowerment* delle donne e benessere dei bambini.

1.3.3 Quali politiche di contrasto della povertà minorile?

La preoccupazione per l'elevato livello di povertà minorile in Italia appare evidente nei documenti nazionali sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, sollecitando iniziative di contrasto efficaci¹⁹.

La Commissione Europea, inoltre, ha designato il 2010 quale *anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, promuovendo iniziative negli Stati membri per ribadire l'impegno della Strategia di Lisbona. L'agenda sociale rinnovata comprende fra le priorità i bambini e i giovani.

Le politiche di contrasto della povertà minorile nel nostro Paese dovrebbero intervenire (*ex ante*) su quelli che sono stati rilevati quali principali fattori di rischio, prevedendo adeguate risorse alle famiglie e la promozione del benessere dei minori. Di fronte alla povertà minorile conclamata, gli interventi (*ex post*) dovrebbero essere tali da ridurre l'impatto favorendo il percorso verso una condizione di benessere.

¹⁷ Report of the indicator's sub-group of the Social protection Committee, *Child poverty and child well-being in the EU*, 17 gennaio 2008, p. 4 (SPC 2008).

¹⁸ Commissione Europea, *Joint report on social Protection and social inclusion*, p. 31.

¹⁹ Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale Anno 2007*, op. cit.; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale*, op. cit.

Riguardo alle risorse, esiste una correlazione forte tra il rischio di povertà minorile e l'investimento percentuale in spesa sociale. Facendo riferimento al prodotto interno lordo, escludendo le pensioni, la media europea di investimento sociale si attesta intorno al 14% e a essa corrisponde un 19% di rischio di povertà minorile; nel nostro Paese dove si investe meno del 10% il rischio di povertà minorile balza al 24%²⁰.

Secondo l'OCSE, i trasferimenti sociali (escludendo le pensioni) riducono le persone a rischio di povertà relativa del 17% in Svezia, del 13% in Francia e solo del 4% in Italia.

L'Italia rientra dunque nel gruppo dei Paesi europei in cui si rileva una bassa efficienza di spesa sociale (non dedicata alle pensioni) e alti tassi di povertà minorile.

In Italia manca fra l'altro un dispositivo non discrezionale e non contributivo di sostegno al reddito in grado di assicurare una protezione universalistica dal rischio di povertà ed esclusione. Le misure messe in campo in Italia sono per lo più provvedimenti d'emergenza nel tentativo di fronteggiare la crisi economica che caratterizza questo periodo²¹ (si veda il box 3).

La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni risulta essere non più rinviabile per garantire diritti e benessere. L'obbligo scolastico ha rappresentato la principale politica pubblica di contrasto alla povertà rivolta ai giovani, ma non è stata sufficiente. In Italia resta alto l'abbandono scolastico, soprattutto in alcune aree territoriali.

Le politiche, in modo integrato e duraturo, dovrebbero quindi riguardare:

- supporto alla famiglia e alla genitorialità attraverso servizi adeguati;
- responsabilizzazione della famiglia verso l'istruzione dei figli;
- efficienti politiche del lavoro, che favoriscano l'accesso delle donne al mondo del lavoro. Per favorire l'occupazione femminile è indispensabile anche un adeguato sistema dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5 della legge 285) attraverso lo sviluppo di nidi d'infanzia e servizi integrativi;
- trasferimenti monetari (non temporanei, né selettivi e né assistenziali) e interventi fiscali;
- politiche urbane per assicurare qualità dell'ambiente di vita (abitazioni adeguate, spazi aggregativi, ecc.).

²⁰ Social protection committee, *Child poverty and well being in the EU*, p. 36-37.

²¹ Sgritta, G.B., *Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide*, op. cit.

BOX 3 - IL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO (RMI)

Italia, Romania e Grecia sono gli unici Paesi dell'Unione Europea che non hanno misure per garantire un reddito minimo di cittadinanza.

L'Italia sperimentò l'adozione di una tale misura, il reddito minimo di inserimento (RMI), negli anni dal 1999 al 2002. Il RMI fu definito «una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale e impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli».

L'istituto ha perseguito due obiettivi fortemente innovativi del sistema italiano:

- il superamento di vecchie logiche dell'assistenza economica discrezionale e frammentata;
- l'associazione del contributo di minimo vitale a specifici programmi di inserimento sociale.

La sperimentazione ha riguardato complessivamente 307 Comuni e ha evidenziato un target di nuclei familiari composti prevalentemente da donne sole o anziani soli al Nord, e nuclei familiari numerosi al Sud.

Le difficoltà maggiori hanno riguardato aspetti amministrativi e organizzativi, nonché i progetti di inserimento dei beneficiari nella formazione e nell'ambito lavorativo.

Si sono evidenziati tuttavia segnali ottimistici "qualitativi", che non emergono dai numeri, soprattutto in relazione a recupero di dignità, autostima e capacità a "rimettersi in gioco" che il RMI ha indotto.

L'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza (legge 8 novembre 2000, n. 328) portò grosse novità a questo istituto, prevedendo all'art. 23 l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito.

La misura avrebbe dovuto essere inserita nei livelli essenziali d'assistenza, per assicurare a tutti i cittadini, in modo universalistico, il diritto a una esistenza equa e dignitosa, prevedendo adeguate risorse nazionali.

Negli anni successivi alla sperimentazione del RMI, a livello normativo viene invertita la rotta: a tutt'oggi non sono stati definiti i livelli essenziali e, in relazione a misure economiche per la rimozione di ostacoli di ordine economico e sociale, si sono susseguiti a livello nazionale interventi temporanei e non universalistici (carta acquisti, ecc.).

Alcune Regioni hanno sperimentato misure di reddito di cittadinanza, sostenendone interamente l'onere (Campania, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Provincia autonoma di Bolzano). Altre si sono interessate alla misura (Veneto, Trentino, Lazio). I percorsi si sono differenziati sia in termini di risorse che di criteri di applicazione della misura, confermando comunque l'esigenza di un simile strumento.

L'analisi del gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dedicato all'esclusione sociale e alla povertà, riporta considerazioni simili a quelle qui già sottolineate²². In particolare, gli esperti dell'Osservatorio hanno posto in rilievo il legame esistente tra esclusione/povertà e l'accesso alla scuola, il lavoro minorile, la tratta e lo sfruttamento di minorenni. Perciò le indicazioni per combattere la povertà e l'esclusione che ne conseguono riguardano il rilancio delle politiche di contrasto al fallimento formativo, lo sviluppo di forme integrate di studio e lavoro, nonché l'implementazione ulteriore dei servizi educativi per la prima infanzia, al fine di creare maggiore integrazione nel tessuto sociale di famiglie svantaggiate e di favorire la presenza delle madri nel mercato del lavoro. Infine, lo studio dell'Osservatorio pone in evidenza la necessità di sviluppare la raccolta di dati e la produzione di indicatori, oltre quanto già fatto dall'ISTAT, per permettere ulteriori approfondimenti su problematiche così complesse e intrecciate con molteplici altre questioni.

Tra gli interventi promossi dal Governo italiano su questo fronte, con attenzione specifica per le famiglie e i minori, si ricordano quelle descritte nella relazione biennale ora citata:

- la finanziaria 2007 ha destinato circa 3 miliardi di euro all'anno a favore delle famiglie con figli con redditi medio-bassi, attraverso la rimodulazione delle aliquote fiscali e trasformando le deduzioni per carichi familiari in detrazioni d'imposta. Inoltre, sono stati riformati gli assegni familiari per i dipendenti e i parasubordinati: sono stati elevati ed è inoltre stato adottato un nuovo criterio per il loro calcolo;
- ancora la finanziaria 2007 prevede la possibilità di utilizzare il fondo per le politiche della famiglia anche per sperimentare iniziative volte a diminuire il costo dei servizi per le famiglie con 4 o più figli;
- la finanziaria 2008 ha introdotto una detrazione fiscale di 1.200 euro a favore di tutte le famiglie numerose, con almeno quattro figli a carico e la possibilità che tale misura potrà essere utilizzata anche dagli "incapienti";
- nel DL 185/2009 sono poi contenute le seguenti misure: *bonus famiglia*, un assegno previsto dal Ministero dell'economia e delle finanze cumulabile con altre misure di sostegno del reddito il cui ammontare può variare da 200 fino a 1.000 euro in considerazione

²² Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009. Temi e prospettive dai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009.

ne sia del reddito sia dei componenti del nucleo familiare in particolar modo se un componente è un portatore di handicap; *carta acquisti* (detta anche "social card"): è una misura prevista dal Ministero dell'economia e delle finanze per sostenere le famiglie e le persone anziane nella spesa alimentare e per le spese domestiche di luce e gas; *fondo di credito per i nuovi nati*: sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia, è finalizzato a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato dal 2009 al 2011; *assegni familiari*: sono state aumentate le risorse per gli assegni familiari, che vengono estesi ai lavoratori autonomi; *bonus sul consumo dell'energia elettrica*: sviluppato dal Ministero dello sviluppo economico in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia e gestito e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

A essi pare opportuno aggiungere il recentissimo programma *Italia 2020. Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*, presentato lo scorso 1° dicembre 2009 dai Ministri del lavoro e delle Pari opportunità. Si tratta di un piano strategico di azione per la conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi dedicati alla cura della famiglia e per la promozione delle pari opportunità nell'accesso al lavoro. Il piano si sviluppa in 5 linee di azioni, per uno stanziamento complessivo di 40 milioni di euro così ripartiti:

- 10 milioni di euro per favorire i nidi familiari anche attraverso l'esperienza delle cosiddette "tagesmutter" (mamme di giorno), ossia donne che ospitano a pagamento i bambini in casa loro; un'esperienza già avviata con successo in alcune regioni del Nord;
- 4 milioni per la creazione di albi di badanti e baby sitter, italiane e straniere, appositamente formate;
- 12 milioni per voucher destinati all'acquisto di servizi di cura in strutture come ludoteche e centri estivi;
- 6 milioni per sostenere cooperative sociali che operano per la conciliazione in contesti svantaggiati;
- 4 milioni di euro per favorire il telelavoro femminile;
- 4 milioni per percorsi formativi di aggiornamento destinati a lavoratrici che vogliono reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di allontanamento.

Accanto a questo programma specifico, si ricordano inoltre: il Piano d'azione nazionale per l'inclusione sociale, ovvero il Rapporto strategico nazionale 2008-2010, che mira a riformare il modello di welfare italiano, migliorando le disfunzioni degli organi amministrativi e

affidando alle istituzioni locali l'erogazione dei servizi, e sul fronte della persona e della famiglia, accompagnando gli individui lungo l'intero ciclo della loro vita, creando pari opportunità per giovani, donne, e disabili; e il recentissimo Programma nazionale per il 2010 in occasione dell'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che costituirà la piattaforma per l'aggiornamento della strategia italiana di contrasto alla povertà.

1.4 La legge 285 quale strumento normativo di contrasto a povertà ed esclusione sociale

Seguendo il dettato della legge 285, si trovano i seguenti riferimenti, relativamente all'area qui in analisi.

L'art. 1 suggerisce, fra i criteri per il riparto del fondo, un elemento che attiene alla dimensione economica della povertà e rileva le differenze anche territoriali della povertà minorile: «percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT».

L'art. 3, fra le finalità dei progetti, pone in relazione la dimensione economica della povertà alla necessità di sostenere la permanenza del minore in ambito familiare evitando l'istituzionalizzazione, anche tenendo conto della condizione dei minori stranieri: «realizzazione di servizi [...] al contrasto della povertà [...]», «azioni per il sostegno economico al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualunque forma d'emarginazione e d'istituzionalizzazione».

È opportuno ricordare che la legge 328/2000 ha successivamente confermato e rafforzato il processo attuativo avviato dalla legge 285, dando l'opportunità di inserire le leggi di settore all'interno di una programmazione di ambito più vasto quale quella espressa dai piani sociali di zona.

1.4.1 Quali progetti in tale ottica?

I progetti di interesse sono essenzialmente quelli che perseguono la finalità di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) e che rientrano nell'art. 4 «Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali» ai commi di seguito riportati:

a) l'erogazione di un minimo vitale a favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie o affidati a uno solo dei genitori, anche se separati;

c) le azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento;

l) gli interventi diretti alla tutela dei diritti del bambino malato e ospedalizzato.

Rientrano nel comma c) interventi di sostegno economico e materiale, e di integrazione sociale di famiglie e bambini rom o appartenenti ad altri gruppi particolarmente vulnerabili (es. minori stranieri non accompagnati; bambini e famiglie straniere).

2. I progetti segnalati

Le Città riservatarie hanno selezionato e inviato per sottoporli all'analisi del Centro nazionale, un numero complessivo di 23 progetti considerati esperienze meritevoli nel campo del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Relativamente alla distribuzione dei progetti nel *territorio*, si osserva dalle due tavole che seguono, come vi sia una preponderanza assoluta di interventi nelle Città riservatarie del Sud del Paese, a dimostrazione di quanto sopra già rilevato, ovvero che la questione della povertà è caratterizzata ancora, nel nostro Paese, da connotazioni diverse a seconda della zona geografica di riferimento.

Tabella 1 - Distribuzione dei progetti per area geografica

Area geografica	Numero progetti
Nord	4
Centro	2
Sud e Isole	17
Totale	23

Tabella 2 - Distribuzione territoriale dei progetti per Città

Città riservataria	Numero progetti
Bari	2
Brindisi	1
Cagliari	1
Catania	6
Firenze	1
Milano	1
Napoli	3
Reggio Calabria	4
Roma	1
Torino	1
Venezia	2
Totale	23

2.1 Le tipologie di intervento e i contenuti

Tenendo conto della codifica degli interventi e dei servizi sociali fornita dal *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*²³, i progetti si possono aggregare nelle tipologie riportate nella tabella 3. Si fa presente che lo stesso progetto può riferirsi a più di un campo di intervento, pertanto la somma totale delle tipologie supera quella dei progetti.

Tabella 3 - Distribuzione dei progetti per tipologie di intervento

Macro categoria / Tipologia intervento	Numero di progetti
Sostegno alla genitorialità	20
Interventi di emergenza	1
Inserimento socioeducativo scolastico e lavorativo	17
Integrazione sociale soggetti a rischio	17
Aggregazione e socialità	15

Dalla lettura di questo schema, emerge che la progettualità 285 delle Città riservatarie si è sviluppata soprattutto in quattro aree di intervento: sostegno alla genitorialità, inserimento socioeducativo scolastico, integrazione sociale di soggetti a rischio, aggregazione e socialità. Quasi tutti i progetti comprendono contemporaneamente tutte queste tipologie d'intervento, confermando come il fenomeno di esclusione sociale venga affrontato in modo integrato e multidimensionale.

Entrando brevemente nel dettaglio delle categorie, così come riportato nelle schede descrittive dei progetti, vediamo come il sostegno alla genitorialità ha riguardato prevalentemente attività di supporto a famiglie, donne sole con figli, madri detenute, figli di detenuti, nonché mediazione familiare, sostegno nei contrasti generazionali, consulenza psicopedagogica, centri per le famiglie. Questa tipologia d'intervento consente di aggredire diversi fattori di rischio della povertà, partendo dalle difficoltà delle famiglie numerose.

L'inserimento socioeducativo scolastico ha riguardato, invece, prevalentemente azioni di supporto all'attività scolastica, per contrastare l'abbandono scolastico e agevolare il rapporto fra genitori, formatori e alunni. Gli interventi sono stati spesso rivolti a minori stranieri e alle loro famiglie. Il fattore di rischio di esclusione sociale che viene affrontato in questo caso concerne l'abbandono scolastico e l'allontanamento del minore dalla scuola e dal suo ruolo, nonché la criticità del lavoro minorile.

²³ Prodotto da un gruppo di lavoro congiunto tra Regioni e Province autonome (Cisis) e presentato in maggio 2009, si propone di dare un linguaggio comune a interventi e servizi sociali, rendendo possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.

All'interno della tipologia dell'integrazione sociale di soggetti a rischio si collocano numerosi interventi per la prevenzione e il contrasto del disagio di minori stranieri, stranieri di seconda generazione, nomadi, figli di detenuti, sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Un progetto tratta la lotta al bullismo. Quasi sempre queste azioni sono affiancate a interventi rivolti al nucleo familiare di appartenenza. I destinatari degli interventi rappresentano target a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Numerosi sono gli interventi di aggregazione e socialità relativi ad attività ludico-ricreativa, sociale, educativa, culturale e sportiva, eventi e laboratori. Queste azioni, all'interno del progetto, integrano le altre tipologie di intervento più mirate allo specifico problema del minore e della sua famiglia. Affrontano, attraverso attività socializzanti, il fattore di rischio di esclusione che potremmo classificare come "solitudine".

Occorre rilevare che la progettualità della 285 analizzata affronta in minima parte l'emergenza e il sostegno all'inserimento lavorativo e praticamente mai il supporto a bisogni di prima necessità e il sostegno al reddito familiare. Se ne può dedurre che questi interventi afferiscono, nella programmazione territoriale, ad altre fonti di finanziamento. Inoltre, la lettura dei progetti evidenzia come le tipologie di intervento rispondano a bisogni reali del territorio, non soddisfatti diversamente. Si evidenziano infatti le differenti caratteristiche territoriali del disagio, soprattutto tra Nord e Sud, già evidenziate nel trattare il fenomeno povertà/esclusione sociale nei precedenti paragrafi.

Queste considerazioni confermano la necessità che si sviluppi maggiormente la programmazione dei piani sociali di zona quale strumento partecipato ottimale.

Si riassume qui la composizione nel dettaglio delle macrotipologie di interventi, con le azioni appena descritte:

- **Sostegno alla genitorialità**
 - mediazione familiare
 - centri per le famiglie
 - attività di sostegno alla genitorialità
 - servizi di supporto, in risposta a bisogni di prima necessità
 - trasferimenti in denaro finalizzati
 - contributi economici a integrazione del reddito familiare
- **Interventi di emergenza**
 - sostegno al bambino malato e ospedalizzato
 - pronto intervento sociale
 - interventi di prevenzione e assistenza nei casi di maltrattamento o sfruttamento

- **Inserimento socioeducativo scolastico e lavorativo**
 - sostegno socioeducativo scolastico
 - supporto all’inserimento lavorativo
- **Integrazione sociale soggetti a rischio**
 - mediazione culturale
 - mediazione sociale
 - interventi di integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio
- **Aggregazione e socialità**
 - attività ludico-ricreative, sociali, educative, culturali e sportive
 - laboratori
 - attività diurne estive
 - promozione di dialogo intergenerazionale
 - eventi pubblici
 - documentazione
 - formazione operatori

2.2 Caratteristiche progettuali specifiche

Nello studio dei progetti segnalati, si è ritenuto necessario concentrare l’analisi su due aspetti principali: la costruzione del progetto e la qualità e lo sviluppo degli interventi, analizzando in particolare, attraverso i format e le schede di approfondimento, alcune dimensioni ritenute più significative.

In relazione alla tipologia di attività, si può affermare che i progetti si dividono fra quelli che rivestono carattere di continuità rispetto sia al tempo che alla struttura (leggermente prevalente) e quelli che riguardano attività coordinata rispetto a un fine con una durata determinata nel tempo. Nessun progetto si classifica quale attività “spot”. Si sottolinea quindi che non tutti i progetti osservati assicurano continuità, elemento importante al fine di contraddistinguere una “buona pratica”.

La segnalazione sulla tipologia di attività fatta dalle Città riservatarie però è in contrasto con l’item che attesta il proseguimento da anni precedenti del progetto. Infatti, quasi tutti i progetti proseguono da numerosi anni, confermando che la progettualità 285 rappresenta continuità, pur senza assicurarla preventivamente.

Rispetto alla gestione/attuazione del progetto appare evidente nella quasi totalità dei progetti l’affidamento da parte della Città riservataria al terzo settore. La forma di affidamento è rappresentata in ugual misura da convenzionamento diretto e gara di appalto. Si conferma così il ruolo primario del terzo settore nello sviluppo dei servizi sociali, così come previsto dalla legge 328, a fianco degli enti locali.

In linea generale tutti i progetti prevedono integrazione con realtà territoriali, differenziate a seconda dei contenuti degli interventi, affermando l'importanza dell'attività di rete e dello sviluppo di capitale sociale per rispondere in modo coerente ai bisogni. I partner prevalenti sono quindi i servizi sociali territoriali, la scuola, la giustizia minorile, altri organismi del terzo settore, l'azienda sanitaria, con i quali quasi sempre sono stati promossi accordi anche formali.

Quasi nessun progetto (solo 4) impiega risorse umane non retribuite. Tutti i progetti si sviluppano con l'impiego di risorse umane retribuite, in numero variabile fra 4 e 12 persone. Il personale a tempo indeterminato assegnato al progetto è in misura minoritaria, mentre molte figure sono impiegate a tempo parziale. Le figure professionali prevalenti sono educatori professionali e psicologi, seguono formatori, pedagogisti e assistenti sociali. Una figura di coordinamento è presente in quasi tutti i progetti, con il compito di occuparsi sia delle relazioni con l'esterno che della gestione interna.

Quasi tutti i progetti si riferiscono al piano territoriale di intervento 285 e sono stati chiamati a partecipare a momenti di programmazione dei servizi sociosanitari/socioeducativi per l'attuazione della 285, soprattutto in relazione ad analisi dei bisogni e identificazione delle priorità. Solo in minima parte rientrano nella programmazione dei piani sociali di zona rivelando come lo sviluppo della 328 sia ancora difficile in alcune regioni.

Si rileva che la fonte principale di finanziamento dei progetti è la 285, integrata in minima parte da altre fonti di finanziamento (si tratta soprattutto di fondi propri del soggetto titolare). Il costo medio annuo di ogni progetto non è attribuibile a una fascia precisa, ma si colloca equamente fra 5.000 e 200.000 euro.

La maggioranza dei soggetti gestori (ma non con grande vantaggio) dispone di carta dei servizi per permettere la valutazione di qualità del servizio (così come prevede la legge 328/2000) mentre quasi tutte le esperienze hanno definito un sistema di monitoraggio e valutazione.

Rispetto ai destinatari degli interventi è interessante operare differenti tipi di lettura: per fascia di età, per target, diretti/indiretti.

La maggioranza dei progetti (con differenze determinate dal diverso contesto territoriale) si rivolge alla fascia di età che comprende la preadolescenza e l'adolescenza, confermando l'esigenza di intervenire a supporto di un periodo critico della vita dei minori che vivono in contesti difficili.

I soggetti coinvolti sono prevalentemente minori in difficoltà, con problemi con la giustizia, stranieri di prima e seconda generazione, nomadi, figli di detenuti, che rappresentano a pieno i soggetti maggiormente a rischio di esclusione sociale e povertà.

Gli interventi messi in campo dai progetti spesso hanno dei destinatari diretti che non sono minori: *in primis* le famiglie. Il legame che si è più volte sottolineato fra situazione familiare e futuro dei minori è stato colto con chiarezza dai progetti segnalati, i quali sviluppano i propri interventi dal soggetto minore (portatore di bisogno primario) al contesto familiare, sia in termini di prevenzione che di “riparazione” del disagio.

Inoltre, alcuni progetti prevedono eventi, manifestazioni che coinvolgono numerose persone allo scopo di socializzare le attività e i loro risultati.

2.3 Le buone pratiche dei progetti 285 nell'area tematica esclusione sociale

Nelle aree tematiche delle politiche sociali, di difficile codifica, poter disporre di “buone” soluzioni ai problemi accresce di per sé efficienza ed efficacia degli interventi. Individuare le “buone pratiche” fra i progetti della 285 ci pone nella condizione di dover tener conto di alcuni aspetti:

- a) la difficile trasferibilità delle buone pratiche in contesti diversi. È necessario disporre di alcuni criteri per la “contestualizzazione” del progetto in realtà territoriali profondamente diverse (Nord/Sud). Si utilizzeranno per la lettura dei progetti degli indicatori di contesto, quale la percentuale di povertà fornita da ISTAT, e altri che si possono rilevare dai format;
- b) il linguaggio: occorre leggere i progetti attraverso un linguaggio comune e condiviso. A tale scopo risultano utili le definizioni contenute nel Nomenclatore, utilizzate anche per la suddivisione dei progetti in tipologie di intervento (si veda tabella 3).

Quali progetti scegliere?

La “bontà” del progetto si riferisce da un lato alla qualità del metodo (quale per es. la risposta al problema da aggredire) e dall'altro alla qualità del prodotto (per es. la raggiungibilità dei destinatari).

S'individuano alcuni elementi afferenti l'area “esclusione sociale” che andranno rilevati allo scopo di verificare la qualità dei progetti:

- analisi del contesto nel quale si sviluppa la progettualità e a quali bisogni risponde;
- coerenza con l'obiettivo e raggiungibilità dei destinatari;
- interazione fra gli interventi previsti dal progetto e condivisione dell'obiettivo generale;
- carattere d'innovatività, intesa come la “messa in moto” di cambiamento e partecipazione;
- continuità: progetto che, attraverso la continuità nel tempo e la sicurezza di risorse destinate, si propone come servizio consolidato;
- autovalutazione;

- integrazione istituzionale, gestionale e professionale;
- sviluppo di capitale sociale, inteso come quell'insieme di relazioni e attività che, attraverso il consolidamento della rete, sono fattori di coesione, produttività e benessere sociale (rientra per es. in questo ambito la promozione di dialogo intergenerazionale).

Le buone pratiche si distinguono fra gli interventi finalizzati al contrasto di povertà ed esclusione sociale prioritariamente per appartenere alle seguenti tipologie progettuali:

- a) progetto pilota o sperimentale;
- b) intervento multidimensionale per affrontare in modo integrato la criticità;
- c) sostegno alla genitorialità;
- d) azioni rivolte a minori che vivono in particolari aree di disagio e che sono sottoposti a forte rischio di emarginazione (minori nomadi, stranieri, figli di detenuti/e, minori in famiglie povere, minori sottoposti a provvedimento giudiziario);
- e) interventi per contrastare l'abbandono scolastico e per supportare l'avvio al lavoro di adolescenti;
- f) sostegno economico per il mantenimento di minori nell'ambito della famiglia e per il superamento di difficoltà anche temporanee che possono riguardare la mancanza di occupazione o la salute dei/del genitore (attraverso una misura di "minimo vitale", prestiti sull'onore, pagamento utenze e trasporto, fornitura di beni di prima necessità, materiale per la frequenza scolastica).

Dalla lettura della documentazione disponibile dei progetti, sono emersi alcuni interventi particolarmente meritevoli di attenzione, che sono i seguenti:

- Brindisi, *Centro per la famiglia - Servizio di mediazione*;
- Catania, *Servizio di educativa territoriale mirata a minori sottoposti a provvedimento* (civile o amministrativo) dall'autorità giudiziaria minorile e affidati al servizio sociale del Comune di Catania;
- Firenze, *La città e la cultura dell'accoglienza, la scuola, la famiglia, il territorio - la Rete dei centri di alfabetizzazione*;
- Napoli, *Progetto Tonino*;
- Roma, *Godzilla - Laboratorio di cultura urbana*;
- Venezia, *Minori sinti*.

Tali esperienze esprimono un buon livello di risposta ai bisogni rilevati in coerenza con il contesto nel quale si manifestano. L'individuazione di buone pratiche ci invita ad approfondire l'analisi per cogliere nei progetti elementi di innovazione e rilevanza, dove si coniughino la bontà del modello e la qualità dell'intervento. In linea generale, si fa notare che tutti i progetti hanno come ente titolare il Comune e sono gestiti dal terzo settore.

BRINDISI

Centro per la famiglia - Servizio di mediazione

Il progetto inquadra il contesto e ne rileva un bisogno: «La complessità della funzione educativa nel contesto sociale odierno richiede agli adulti di oggi competenze genitoriali nuove; questo fa sì che le famiglie abbiano bisogno delle comunità locali in cui vivono. Il *Centro per la famiglia - Servizio di mediazione* garantisce al nucleo familiare una partecipazione e cogestione delle scelte significative, perché diventi protagonista dei propri cambiamenti». Le azioni messe in campo come risposta sono: «sostegno alla genitorialità (centro per la famiglia); mediazione familiare; attività di sostegno alla genitorialità».

Gli interventi previsti dal progetto condividono l'obiettivo generale di garantire al nucleo familiare una partecipazione e cogestione delle scelte significative nella sua funzione educativa.

Il target a cui si rivolge è a forte rischio di emarginazione: figli di detenuti/e; minori in famiglie povere. Altri destinatari sono gli operatori e le persone coinvolte in vari eventi.

Per stabilizzare e adeguare in progress le tipologie di risposte ai bisogni emergenti dei minori il progetto opera attraverso la presa in carico di tutto il nucleo familiare e un efficace lavoro di équipe, che mette in relazione mediazione familiare e Centro per la famiglia.

Dal 1999 il progetto è molto simile e si presenta come servizio stabile nel tempo. Il progetto si collega al piano sociale di zona e usufruisce di risorse aggiuntive del fondo per le politiche sociali.

La Cooperativa sociale Ferranti Aporti che gestisce il progetto ha un sistema di gestione della qualità UNI EN ISO 9001:2000. Il progetto rientra nel percorso di qualità. Sono previsti strumenti di monitoraggio e valutazione. Esiste la carta dei servizi.

L'integrazione istituzionale, gestionale e professionale sono assicurate dal fatto che l'esperienza è collocata all'interno dei piani sociali di zona, dal rapporto costruttivo con i servizi territoriali (pubblici e privati), con enti e istituzioni, dall'integrazione delle diverse competenze nel lavoro di équipe.

L'attività mette in moto processi di restituzione, per la condivisione e socializzazione dei risultati dei risultati. È previsto un forte coinvolgimento delle famiglie.

L'intervista ha consentito di rilevare che i punti di forza del progetto risiedono nel lavoro di équipe che integra le diverse competenze e nell'aver colto i cambiamenti culturali avviati dalla 285 ponendo al centro il minore quale persona e la famiglia quale soggetto da potenziare, valorizzare e responsabilizzare, offrendo sostegno e aiuto.

CATANIA

Servizio di educativa territoriale mirata a minori sottoposti a provvedimento (civile o amministrativo) dall'autorità giudiziaria minorile e affidati al servizio sociale del Comune di Catania

Il progetto definisce il contesto cittadino nel quale si colloca e individua un problema da affrontare: «[...] crescente numero di casi civili e amministrativi di minori in forte situazione di disagio quali evasione/dispersione scolastica, reati commessi da infraquattordicenni, forte rischio di devianza) che affronta attraverso coerenti azioni (sostegno alla genitorialità; inserimento socioeducativo scolastico; integrazione sociale soggetti a rischio)».

L'obiettivo generale è quello di rafforzare il sistema di intervento sociale a favore di ragazzi a rischio attraverso il collegamento in rete, la costruzione di percorsi personalizzati con i servizi sociali e gli operatori scolastici, il miglioramento dei rapporti con gli adulti e la valorizzazione delle risorse familiari.

Il target indicato, ovvero minori di età compresa tra gli 11 e i 17 anni, è anche in questo caso a forte rischio di emarginazione: infraquattordicenni autori di reato; ragazzi in evasione/dispersione scolastica; figli di detenuti/e; minori in famiglie povere.

Il fattore di cambiamento e di avvio di azioni positive stimolato dal progetto consiste nell'aver sviluppato fiducia negli interlocutori adulti e la conseguente legittimazione da parte del territorio.

Dal 2005 il progetto è molto simile e si presenta come servizio stabile nel tempo, è collegato al piano sociale di zona e usufruisce di risorse aggiuntive del soggetto titolare, mostra buona integrazione istituzionale e lavoro di équipe. Il progetto prevede strumenti di monitoraggio e valutazione. Esiste la carta dei servizi. I risultati raggiunti testimoniano lo sviluppo di contesti socializzanti positivi.

I punti di forza del progetto sono: il riconoscimento degli operatori del servizio (gestito dalla Cooperativa sociale Prospettiva) e della loro attività da parte della comunità territoriale, vista sia come destinatari diretti e potenziali che come servizi del territorio.

FIRENZE

La città e la cultura dell'accoglienza la scuola, la famiglia, il territorio - La rete dei centri di alfabetizzazione

L'intervento ha come cornice di riferimento le scuole primarie e secondarie di 1° grado dei quartieri 1, 2, 4 e 5 di Firenze, con elevata presenza di alunni stranieri, e vede la gestione affidata a una ATI (associazione temporanea di imprese)²⁴. I centri che svolgono il servizio sono: Centro Giufà, Centro Ulysse, Centro Gandhi.

Il problema affrontato viene descritto come disorientamento degli alunni stranieri neo arrivati, insuccessi scolastici, difficoltà degli insegnanti nella gestione della classe plurilingue e pluriculturali, reazione dei genitori italiani alla presenza di alunni di altre nazionalità.

Le azioni promosse si possono suddividere in:

- sostegno alla genitorialità: orientamento e facilitazione della comunicazione fra le famiglie non italofone e la scuola;
- integrazione sociale soggetti a rischio: rendere normale la presenza e l'iscrizione in corso d'anno degli alunni non italofoeni nelle scuole aiutandoli nell'apprendimento della lingua italiana;
- inserimento socioeducativo scolastico: facilitare l'inserimento e il successo scolastico degli alunni stranieri non italofoeni; facilitare gli insegnanti nella gestione delle classi plurilingue;
- aggregazione e socialità: iniziative culturali ed eventi formativi per la conoscenza e la valorizzazione delle culture di origine.

Gli interventi promossi mirano a rendere normale la presenza degli alunni non italofoeni nelle classi, offrendo alla scuola strumenti per arricchire la didattica attraverso la diversità. Il target di riferimento è costituito da bambini e preadolescenti, con un'attenzione ai soggetti a rischio di esclusione sociale (minori stranieri, anche nomadi).

L'innovazione in questo progetto sta nell'aver cercato di rispondere maggiormente ai bisogni dell'utenza, modificando le attività secondo i risultati di una costante ricerca azione.

Dall'anno scolastico 2000/2001 il progetto si presenta come servizio stabile nel tempo e usufruisce di risorse aggiuntive di fondi specifici regionali e del soggetto titolare. Il progetto prevede strumenti di valutazione, quali il rilevamento degli apprendimenti linguistici e l'autovalutazione; inoltre le attività sono costantemente monitorate da parte degli organismi dirigenziali comunali e scolastici.

²⁴ Forma giuridica nella quale più imprese si uniscono per partecipare insieme alla realizzazione di un affare.

Le attività vengono svolte da 3 servizi territoriali gestiti dal terzo settore, divenuti stabili, e prevedono l'integrazione di professionalità diverse e delle diverse istituzioni coinvolte. Il progetto sviluppa inclusione e consolida la rete relazionale fra culture e generazioni diverse.

L'intervista ha consentito di rilevare che i punti di forza del progetto risiedono nella sistematicità del progetto, riscontrabile nella stabilità del servizio, nell'utilizzo della ricerca-azione, nella documentazione dell'esperienza. L'attività conta sulla condivisione di strategie e risultati fra i centri e la scuola.

NAPOLI

Progetto Tonino

Il progetto si situa nel contesto cittadino di Napoli e in particolare affronta il disagio che vivono i familiari dei detenuti del carcere di Secondigliano, così definendolo: «sfiducia nelle istituzioni e condizione di disagio e marginalizzazione dei famigliari dei detenuti». Le azioni implementate sono, sul fronte del sostegno alla genitorialità: «sostegno e consulenza ai famigliari dei detenuti, promuovendo fiducia nelle istituzioni» e «orientamento famiglie per informazioni di primo livello». Nel campo della promozione della socialità, l'intervento propone «intrattenimento ludico ricreativo di minori in visita a parenti detenuti».

L'obiettivo generale del progetto è dunque quello di "umanizzare" il carcere attraverso la socializzazione dei familiari e dei figli dei detenuti, promuovere legalità e fiducia nelle istituzioni e favorire l'integrazione. I destinatari sono minori figli di detenuti/e, dunque un target a forte rischio di emarginazione. Il cambiamento offerto dal progetto sta nel miglioramento della relazione fra detenuti/e e loro familiari, che produce benessere e partecipazione.

Dal 2000 il progetto non ha subito cambiamenti e si presenta come servizio stabile nel tempo, essendo anche collegato al piano sociale di zona e disponendo di risorse aggiuntive di finanziamento garantite all'associazione Centro La Tenda che lo gestisce.

Quotidianamente le presenze vengono monitorate e settimanalmente vengono organizzati incontri di équipe, che accanto agli incontri mensili di supervisione mirano a un'analisi qualitativa dell'intervento.

La collocazione dell'esperienza all'interno dei piani sociali di zona, il rapporto costruttivo con i servizi territoriali e il carcere, l'integrazione delle diverse competenze nel lavoro di équipe evidenziano una buona integrazione istituzionale e professionale del progetto. Infine, l'attività consolida le relazioni fra adulti e fra adulti e minori, sviluppando positività.

I punti di forza del progetto risiedono nel fatto che il carcere si è aperto maggiormente alle esigenze delle famiglie diventando esso stes-

so un luogo dove ricevere ascolto e orientamento. Il mantenimento delle relazioni tra famiglia e detenuto è stato posto come diritto/dovere della persona detenuta, migliorando le relazioni fra detenuto e famiglia e, in particolare, fra detenuto e figlio e, infine, ha generato ricadute positive sul percorso rieducativo del detenuto stesso.

ROMA

Godzilla - Laboratorio di cultura urbana

Il progetto interviene in due quartieri di Roma – Torre Maura e Torre Spaccata – uno con fenomeni di disagio più accentuati e l'altro meno critico ma «privo di momenti aggregativi dove i ragazzi vivono la dimensione della strada e rischiano di acquisire competenze non adeguate a progettare percorsi di vita soddisfacenti» e rileva il bisogno di integrazione con la scuola e partecipazione della collettività e delle famiglie per affrontare i problemi emergenti: «abbandono scolastico, mancanza di momenti aggregativi, comportamenti devianti non gravi».

Dal punto di vista del sostegno alla genitorialità, l'azione implementata riguarda il «sostegno ai giovani e alle famiglie nei contrasti generazionali, attraverso i servizi di spazio genitori e di sportello di ascolto». Nell'ambito dell'inserimento socioeducativo scolastico e lavorativo, vengono realizzate le seguenti attività: «aula didattica multimediale decentrata; piani individuali di apprendimento; orientamento e informazione sulle opportunità formative; inserimento attività nel POF delle scuole; costruzione competenze professionalizzanti». Per l'integrazione sociale di soggetti a rischio e la socialità, le azioni promosse sono invece: «attivazione unità didattiche per ragazzi immigrati e loro famigliari; attività di scambio interculturale».

Obiettivo generale è quello di ridurre la dispersione scolastica attraverso strategie di educazione informale per rafforzare le competenze e favorire l'inclusione sociale. Il Centro Godzilla, gestito dalla Cooperativa Data, si pone come aula didattica multimediale decentrata.

Il target di riferimento sono preadolescenti, adolescenti, famiglie, operatori, insegnanti, persone coinvolte in eventi esterni, con un'attenzione a figli di detenuti/e e minori in famiglie povere.

Il progetto si basa su metodologie innovative ispirate ai principi dell'educazione permanente: innovazione comunicativa in ambiente proprio del giovane, modello educativo di sistema, partecipazione attiva dell'utenza, personalizzazione dei percorsi di apprendimento, *peer education*. La rimodulazione del progetto lo scorso anno ha determinato un positivo riequilibrio fra scuola ed extrascuola favorendo lo spostamento all'interno del Centro di attività precedentemente realizzate solo in ambito scolastico.

Dal 2000 il progetto è stato rimodulato in maniera rilevante per stabilizzarsi quale servizio. Il progetto si collega al piano regolatore so-

ziale territoriale del Municipio VIII e usufruisce di risorse aggiuntive oltre 285.

È previsto un sistema di monitoraggio e valutazione strutturato.

L'esperienza è collocata all'interno della pianificazione territoriale e ha stabilito un rapporto costruttivo con i servizi territoriali (pubblici e privati), con enti e istituzioni, con le istituzioni scolastiche.

L'attività mette in moto processi di restituzione, per la condivisione e socializzazione dei risultati. Attraverso il coinvolgimento delle famiglie e l'organizzazione di eventi.

È stato possibile rilevare che i punti di forza del progetto risiedono nella capacità del Centro di porsi come luogo per sviluppare opportunità per i giovani a rischio di esclusione sociale e l'innovatività della metodologia adottata ispirata al principio di educazione permanente.

VENEZIA

Minori sinti

Il progetto, gestito dalla Cooperativa sociale GEA, si inquadra in un progetto comunale più ampio che prevedeva la riqualificazione delle condizioni di vita della comunità sinta residente in un campo a Mestre attraverso il trasferimento in un'altra zona della Città e la trasformazione del campo in un villaggio attrezzato. Il progetto si rivolge a un problema così definito: «presenza di minori dai 6 ai 16 anni che incontrano notevoli difficoltà nel percorso scolastico a causa di difficoltà linguistiche e scarse competenze didattiche, scarsa motivazione allo studio, alto tasso di assenze, difficoltà di integrazione nella classe, difficoltà delle famiglie nel sostenere il percorso di studi dei figli e nel gestire il rapporto con la scuola. Scarsa conoscenza e fruizione autonoma dei servizi del territorio da parte delle famiglie». Le azioni del progetto prevedono:

- mediazione nei rapporti tra genitori e insegnanti (sostegno alla genitorialità);
- gruppi di studio e supporto individuale pomeridiano (inserimento socioeducativo scolastico);
- accompagnamento alla fruizione dei servizi del territorio (integrazione sociale soggetti a rischio).

Gli interventi previsti dal progetto condividono l'obiettivo generale di tenuta delle condizioni di vivibilità del campo e delle relazioni interne ed esterne per il benessere dei minori, nonché un positivo sviluppo del loro percorso scolastico.

Il target a cui si indirizza è a forte rischio di emarginazione: minori e famiglie sinte.

Il progetto sviluppa cambiamento e positività all'interno del campo nomadi.

Oltre a essere presente nel piano sociale di zona, il progetto si collega a un progetto comunale più vasto di trasferimento del campo che si sta portando a compimento; vi è un rapporto continuo con i servizi territoriali comunali di Venezia e con la scuola.

È attivo un sistema di monitoraggio dell'aumento di frequenza scolastica e della diminuzione della dispersione scolastica dei minori del campo e della gestione autonoma dei rapporti con i servizi territoriali da parte degli adulti.

L'attività crea relazioni positive all'interno del campo e fra le famiglie sinte e l'esterno.

L'intervista ha consentito di rilevare che i punti di forza del progetto risiedono nel rapporto di fiducia che si è strutturato nel corso degli anni, sfociato dall'incontro non sempre facile tra due culture diverse. Ciò ha permesso di raggiungere una maggiore conoscenza reciproca, aiutando a distanziarsi, da entrambe le parti, da rapporti basati su diffidenza, pregiudizio e generalizzazione. È il primo passo per uscire dalla radicata dinamica tra un "dentro" e un "fuori" dal campo.

3. Conclusioni

L'analisi dei progetti 285 ha consentito di rilevare quali punti di forza:

- le azioni di prevenzione e di contrasto (attraverso sostegno e aiuto) che, grazie alla cultura sviluppata dalla 285 e dalla 328, pongono al centro il minore quale persona portatrice di diritti e la famiglia quale soggetto da potenziare, valorizzare e responsabilizzare, per ricomprendere poi "l'universo circostante", dal territorio alle istituzioni;
- l'integrazione delle diverse competenze attraverso il lavoro di équipe;
- il riconoscimento da parte della comunità territoriale degli operatori del servizio e della loro attività, sia da parte dei destinatari diretti e potenziali sia da parte dei vari servizi del territorio;
- la sistematicità del progetto, riscontrabile nella stabilità del servizio, nella costante ricerca-azione, nella condivisione di strategie e risultati, nella documentazione dell'esperienza;
- lo sviluppo delle relazioni tra il minore e la famiglia che, nel caso per es. di genitore in carcere, ha generato ricadute positive sul percorso rieducativo anche del detenuto stesso;
- la capacità di sviluppare opportunità per i giovani a rischio di esclusione sociale;
- l'innovatività della metodologia adottata;
- il rapporto di fiducia che si è strutturato nel corso degli anni tra culture diverse che, nel caso per es. delle popolazioni sinti, ha

permesso di distanziarsi, da entrambe le parti, da rapporti basati su diffidenza, pregiudizio e generalizzazione.

In sintesi, i progetti 285 attraverso professionalità e competenza hanno sviluppato azioni positive e strutturate. Se si vogliono approfondire invece le criticità riscontrate, è necessario partire dall'aspetto che non risulta oggetto di intervento: la povertà economica. I contesti nei quali si sviluppano i progetti e i target ai quali si rivolgono sono i contenitori tipici della povertà e dell'esclusione sociale, sia in presenza di rischio che di disagio conclamato.

Nessun progetto riguarda contributi economici a integrazione del reddito familiare. Può essere considerata una criticità qualora gli interventi propri dei progetti 285 (sostegno alla genitorialità, inserimento socioeducativo scolastico e lavorativo, integrazione sociale soggetti a rischio, aggregazione e socialità) non fossero localmente supportati da adeguati interventi a sostegno del reddito, a completamento dei percorsi individualizzati rivolti ai minori e al loro nucleo familiare. Questo aspetto potrebbe essere maggiormente approfondito per un'azione globale a favore dei minori poveri e a rischio di esclusione sociale. Inoltre sappiamo che alcune Regioni italiane hanno previsto misure economiche strutturate e universalistiche (vedi box 3).

Due sono gli aspetti evidenti: la multidimensionalità del fenomeno di povertà ed esclusione sociale e l'esigenza di affrontarlo in modo integrato.

Una riflessione va fatta, in senso più vasto, in relazione all'integrazione con tutte le altre progettualità a contrasto di povertà ed esclusione. Dalle Città riservatarie emerge con forza l'esigenza di sviluppare le opportunità offerte dalla 285, allontanando la progettualità dagli interventi economici e consolidando un percorso che vada dai progetti ai servizi. Una domanda va posta: i tempi sono forse maturi affinché la progettualità 285 sia ricompresa all'interno del processo avviatosi con la 328?

Occorre fare una riflessione sul fatto che la quasi totalità dei progetti ha la titolarità comunale e la gestione affidata al terzo settore, il quale spesso ricomprende la progettualità all'interno della propria *mission*. La co-progettazione dei piani di zona può essere l'elemento di forza che struttura e favorisce il collegamento fra Comune ed ente gestore (sia a livello di progettualità che di operatività, che di verifica dei risultati).

La prevenzione dell'allontanamento di bambine, bambini e adolescenti dalla famiglia

1. Il contesto di analisi; 2. Le esperienze sfavorevoli infantili; 3. L'allontanamento dei bambini dalla famiglia: significati e caratteristiche; 4. Il percorso di analisi; 5. I progetti segnalati: caratteristiche generali; 6. La progettualità allo specchio: le caratteristiche principali degli interventi; 7. Analisi in profondità di esperienze significative selezionate; 8. Conclusioni

1. Il contesto di analisi

L'area in cui si colloca l'indagine è quella della prevenzione dell'allontanamento di bambine, bambini e adolescenti dalla famiglia, la centatura prevalente è quindi, da un lato, sui temi della prevenzione del rischio, della riduzione della vulnerabilità e della rilevazione precoce per attivare interventi di riparazione, e dall'altro sui temi della resilienza e del sostegno alla genitorialità.

Il tema della prevenzione dell'allontanamento è complesso perché evoca diverse rappresentazioni sul buon-trattamento e sul mal-trattamento e sui criteri in base ai quali è possibile scegliere di supportare le famiglie affinché possano assumere le loro responsabilità e sostenere i loro figli o, al contrario, si giudica necessario attivare interventi di protezione che richiedono il collocamento del bambino, o di una porzione di nucleo, quale madre e figlio, fuori dalla famiglia.

In questo ambito molti sono i concetti di sfondo che possono aiutare a qualificare meglio la progettualità in corso e a collocarla in un quadro di riflessioni di livello europeo e internazionale; ai fini del presente lavoro ne passeremo in rassegna solo alcuni, ma questa premessa ci sembra necessaria per comprendere meglio la prospettiva di analisi qui adottata.

2. Le esperienze sfavorevoli infantili

Un concetto di sfondo oggi imprescindibile è quello di *esperienze sfavorevoli infantili (ESI)*: con questo termine si indica un insieme di situazioni vissute nell'infanzia che incidono significativamente sui processi di attaccamento e che si possono definire come "incidenti di percorso" negativi *più o meno cronici* rispetto all'ideale percorso evolutivo sia sul piano personale che relazionale¹. Le ricerche anche italia-

¹ Felitti, V.J. et al., *Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults*, in Franey, K., Geffner, R., Falconer, R. (eds), *The cost of child maltreatment: who pays? We all do*, S. Diego (CA), Family violence and sexual assault Institute, 2001; Malacrea, M. *Esperienze sfavorevoli infantili ed esiti patologici*, in Gheno, S. (a cura di), *Quindi uscimmo a riveder le stelle*, Milano, Guerini e associati, 2008.

ne indicano come la diffusione delle ESI sia elevatissima, con costi umani e sociali incredibili². Esse includono le varie forme di abuso all'infanzia subito in forma diretta (es. abuso sessuale, maltrattamento, fisico, trascuratezza), ma anche quelle situazioni di rischio indiretto determinato da alcolismo o tossicodipendenza dei genitori, malattie psichiatriche e soprattutto violenza assistita, che rendono l'ambiente familiare malsicuro, provocando nel bambino stati di panico, insicurezza e una continua condizione di allerta.

2.1 La vulnerabilità

Altro concetto di rilievo, sviluppatosi nell'esperienza sociale ed educativa, è quello di vulnerabilità intesa come «una situazione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti sono permanentemente minacciate da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse» (Ranci, 2002)³. La vulnerabilità è un processo che si genera nel cuore delle reti sociali, primarie e secondarie, trasformate da profondi mutamenti dell'organizzazione familiare e delle relazioni intergenerazionali e sempre più stravolte da logiche strumentali che ne erodono le finalità relazionali, di cura, di formazione, saturandole a fini di assorbimento di porzioni crescenti di rischio di cui gli individui devono farsi carico⁴. La vulnerabilità si presenta come esperienza della crescente «fatica di essere se stessi» (Eherenberg, 1999)⁵ e di solitudine, nell'assenza di reti di riferimento. La prospettiva della vulnerabilità è di tipo processuale per cui l'attenzione va prestata ai fattori che amplificano la fragilità (fattori di rischio) e a quelli che la riducono (fattori protettivi)⁶, potenziando la resilienza nella consapevolezza che è possibile interagire nelle e con le situazioni per introdurre elementi che intercettino i pericoli e soprattutto rafforzino le risorse. Accanto ai fattori di rischio e ai corrispondenti fattori protettivi che sono afferrabili all'area psicologica, emergono alcuni aspetti che sono invece di maggiore pregnanza sociale ed educativa: in particolare la carenza di relazioni e di integrazione sociale, la solitudine e l'isolamento; la carenza di conoscenze e il disinteresse per lo sviluppo del bambino; la scarsa capacità di assumere responsabilità educative e di cura.

² Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Vite in bilico. Indagine retrospettiva su maltrattamenti e abusi in età infantile*, a cura di Bianchi, D., Moretti, E., Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006 (Questioni e documenti, n. 40); Pellai, A., *Un'ombra sul cuore. L'abuso sessuale un'epidemia silenziosa*, Milano, F. Angeli, 2004.

³ Ranci, C., *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il mulino, 2002, p. 25.

⁴ IRES, *La vulnerabilità sociale in Emilia-Romagna*, Rapporto di ricerca, ottobre 2005, www.ireser.it

⁵ Eherenberg, E., *La fatica di essere se stessi*, Torino, Einaudi, 1999.

⁶ Di Blasio, P. (a cura di), *Tra rischio e protezione. La valutazione delle competenze parentali*, Torino, Unicopli.

2.2 La resilienza

Un altro concetto sotteso alle progettualità in questo settore è quello della *resilienza*, termine con il quale si indica, in una dimensione processuale, la capacità di resistenza alle avversità e di fronteggiamento delle situazioni difficili e/o traumatiche, capacità che permette di giungere a una forma di riorganizzazione positiva della propria vita. È una chiave di approccio che fa riferimento ai fattori protettivi per lo sviluppo positivo di ogni individuo e che possono essere ricercati nella trama della storia di un soggetto, in cui si intrecciano gli elementi personali e quelli legati al suo ambiente di vita. L'approccio della resilienza centra l'intervento sul rinforzo di bambini e genitori vulnerabili, nel senso di sollecitare l'emersione delle risorse in loro presenti e sostenerle attraverso un processo di *empowerment*, che oggi ispira molta azione sociale ed educativa. È un concetto che investe anche gli operatori che possono essere tutori della resilienza⁷, nella misura in cui, attraverso la loro funzione di ascolto, di promozione dell'autonomia, della progettualità di vita, di legami significativi sostengono la formazione del capitale resiliente.

2.3 I livelli di prevenzione

Per entrare ancor più nel merito dell'oggetto dell'analisi è utile richiamare anche il concetto di prevenzione perché permette di cogliere la logica strategica che può ricondursi ai vari interventi segnalati⁸. Partendo dalla nota tripartizione dei livelli di azione delle prevenzioni, si può facilmente riconoscere che la *prevenzione primaria* è uno dei filoni specifici della 285 che non a caso si titola *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. La prevenzione primaria, infatti, è diretta alla promozione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, ossia fa perno attorno a iniziative che riconoscano i bisogni e i diritti dei bambini nelle loro diverse fasi di sviluppo. Essa è anche orientata agli adulti affinché riescano a sviluppare capacità empatiche, nonché di ascolto e di decodifica dei bisogni dei bambini, allo scopo di prevenire a monte situazioni di disagio. Nell'ambito di interesse, gli obiettivi della prevenzione primaria sono quindi declinabili in termini di promozione dei diritti dell'infanzia e del benessere nelle comunità locali per la prevenzione del disagio e il

⁷ Tomisich, M., *Risorsa famiglia*, Roma, Carocci Faber, 2006; Malaguti, E., Cyrulnik, B., *Costruire la resilienza. La riorganizzazione positiva della vita e la creazione di legami significativi*, Trento, Erickson, 2005.

⁸ *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza: atti e approfondimenti del seminario nazionale, Firenze 24 settembre, 2002*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2004; Pedrocchi Biancardi, M.T., *Prevenzione del disagio e dell'abuso all'infanzia*, in *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, op. cit.; Giordano, M., *I servizi territoriali e la prevenzione del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia: aspetti organizzativi, risorse e nodi problematici*, in *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, op. cit.

contrasto dei fattori di rischio sociale, e di costruzione di una metodologia di lavoro integrato tra risorse istituzionali e terzo settore.

La progettualità che si pone al centro di questa ricognizione afferisce, però, più propriamente all'area della *prevenzione secondaria*. Essa è diretta a favorire il riconoscimento precoce dei segnali di disagio attraverso lo sviluppo della capacità di ascoltare e individuare i segnali di malessere dei minori e le condizioni di rischio per la loro crescita, connessi a condotte pregiudizievoli di adulti e ad attivare percorsi di aiuto, evitando l'aggravarsi di situazioni fortemente a rischio. I segnali lanciati dai bambini costituiscono per l'operatore il sintomo di un malessere generale riferibile all'intera famiglia. Capita spesso che le famiglie affrontino momenti di difficoltà che riescono a superare da sole, ricorrendo, ad esempio, al supporto delle reti primarie e di vicinato; in altri casi, invece, le famiglie possono restare intrappolate in un malessere relazionale che diventa cronico e da cui diventa difficile uscire senza chiedere aiuto a persone esperte. Un approccio preventivo richiede che non si sottovalutino mai le richieste d'aiuto, neanche quelle che possono apparire blande o appena intuibili, perché se trascurate o sottovalutate possono degenerare in sofferenza cronica.

Purtroppo, nella realtà accade spesso che è come se si viaggiasse lungo due strade parallele: da un lato ci sono le attività educative volte al benessere, centrate sull'*empowerment*, sul gioco, sul protagonismo; dall'altro quelle per contrastare il disagio e intervenire in forma riparativa rispetto a esiti patologici già evidenti. Tale scissione indebolisce le prospettive evolutive dei bambini e può deresponsabilizzare chi con loro si relaziona in una dimensione promozionale, pensando che ad altri spetta il compito di rilevare e intervenire. Ma la prevenzione secondaria non riguarda tanto specifiche tipologie di attività, essa è invece un *habitus* mentale, un approccio trasversale a differenti piani di intervento con bambini e famiglie.

La *prevenzione terziaria*, infine, consiste nel lavoro di presa in carico di situazioni già segnate da maltrattamento e violenza; essa cioè, mira a evitare, nei limiti del possibile, il cronicizzarsi di situazioni già segnate da sofferenza. Rispetto agli interventi della 285, in questa area vi sono state esperienze pilota promosse in diverse aree del Paese, ma che non sono oggetto di questa analisi, centrata sulla prevenzione dell'allontanamento e quindi sulle situazioni di rischio e non sulla riparazione dei danni prodotti da situazioni di pregiudizio e maltrattamento.

Dalle definizioni sopra descritte risulta chiaro che gli interventi di prevenzione si muovono lungo un percorso continuo, ciò significa che può risultare talvolta difficile individuare una linea di demarcazione netta che possa segnare inequivocabilmente i confini tra prevenzione primaria e secondaria, da un lato, e tra prevenzione secondaria e terziaria dall'altro.

La prevenzione coinvolge tutti coloro che si occupano di infanzia. Riguarda in modo particolare i servizi di base, a bassa soglia di accesso, che intersecano la generalità della popolazione e impegna gli operatori che a qualsiasi titolo interagiscono con i bambini e le famiglie: i pediatri di comunità, gli operatori degli asili nido e di tutti i servizi per la prima infanzia, gli insegnanti, gli operatori del tempo libero (associazionismo, sport, catechismo, ecc.).

L'idea di una prevenzione che impegna tutti gli adulti a contatto con i bambini fa emergere come – accanto allo sviluppo di *competenze tecniche* specifiche di ciascuna professione per promuovere e sostenere il benessere nell'ambito delle proprie funzioni – sia necessario che ciascuno sviluppi *competenze trasversali* di tipo relazionale per essere in grado di stabilire rapporti significativi con i bambini, con le loro famiglie e con altri operatori.

La prevenzione è un concetto che si intreccia con quello di *comunità educante*: una situazione che si costruisce quando adulti (genitori, operatori, amministratori) e bambini si mettono in gioco con la propria specificità personale, generazionale, professionale, istituzionale per realizzare progetti di crescita e di cambiamento in cui non vi sono educanti ed educandi, ma sono coinvolti tutti. La prevenzione richiede un pensiero complesso e articolato che tenga conto non solo dell'elaborazione di prestazioni sofisticate ma anche di una visione complessa e articolata del benessere e del rischio.

Muoversi nella linea della prevenzione significa sviluppare la capacità di vedere e dare un nome ai problemi che le famiglie vivono, ad esempio dipendenze, problemi psichiatrici, violenza domestica. Più frequentemente nei servizi sociali ed educativi si utilizza un atteggiamento di minimizzazione che racchiude tutto nelle parole disagio, problemi sociali. L'impegno a "dare un nome" è di tipo culturale e professionale, richiede uno sforzo conoscitivo, ma anche la capacità di assumere una responsabilità e, trasversalmente al proprio ruolo e servizio, impegnarsi per il ben-essere e la trasformazione dal mal-essere.

Le funzioni specifiche dei servizi sociali ed educativi nella prevenzione sono quindi⁹:

- ridurre i fattori di rischio (sociali, familiari, personali);
- aumentare i fattori di protezione (sociali, familiari, personali).

È in questo contesto di significati che vanno letti i progetti analizzati per interpretarli anche alla luce delle più recenti raccomandazioni e indicazioni di buone prassi formulate in sede internazio-

2.4 Linee guida e programmi operativi di prevenzione

⁹ Di Blasio, P. (a cura di), *Tra rischio e protezione: la valutazione delle competenze parentali*, Torino, Unicopli, 2005.

nale¹⁰. La strategia della prevenzione è basata sul rafforzamento dei fattori protettivi e della resilienza nei bambini, nella famiglia, nella comunità, per ridurre o eliminare l'incidenza dei fattori di rischio del maltrattamento e quindi le condizioni che portano a dover attivare interventi di protezione nei termini di allontanamento dei minori dal nucleo familiare¹¹.

Le priorità di intervento individuate sono:

- sostenere l'educazione familiare per favorire i processi di attaccamento;
- favorire la resilienza genitoriale;
- facilitare l'accesso ai servizi di base e di supporto ai genitori;
- sviluppare una rete sociale di integrazione e solidarietà.

I programmi e servizi attivabili sono:

- servizi di educazione e formazione familiare sullo sviluppo del bambino e della sua mente, sul rafforzamento dell'attaccamento sicuro e precoce, sull'adozione di comportamenti appropriati per fasce di età, sulla gestione dello stress e il problem solving;
- continuità di servizi e formazione per famiglie a rischio, quali counseling familiare, home visiting, assistenza domiciliare in fase prenatale e neonatale, programmi specifici per gruppi target, reti supportate di famiglie per l'autoaiuto¹²;
- offerta di sistemi di sicurezza economica per le famiglie povere (programmi di riduzione della povertà infantile).

Le linee guida per la prevenzione del maltrattamento all'infanzia elaborate dall'Organizzazione mondiale della sanità mettono in evidenza la centralità della prevenzione e tra le strategie che vengono individuate come prioritarie vi sono le *pratiche di home visiting*¹³ consi-

¹⁰ Preventing child maltreatment (2006), *Linee guida per la prevenzione del maltrattamento all'infanzia*, a breve disponibili anche nella versione in lingua italiana, ora reperibili in lingua inglese sul sito OMS: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/child_maltreatment/en/index.html

¹¹ Bollini, A., *Il sistema di prevenzione italiano: criticità e punti di forza*, in *Verso gli stati generali del maltrattamento*, Congresso CISMAI, Bologna 19 maggio 2009

¹² Gasparini, N., *Il sostegno alla genitorialità: modelli ed evoluzione operativa*, in Giordano, M., Artiaco, D., Gasparini, N., *L'Orsa maggiore Il villaggio. Buone pratiche di sostegno alla genitorialità: Integrazione di percorsi di vita, di saperi, di relazioni*, Napoli, Pisanti, 2007; Ammaniti, M. et al. *Sostegno alla genitorialità nelle madri a rischio: valutazione di un modello di assistenza domiciliare sullo sviluppo della prima infanzia*, in «*Infanzia e adolescenza*» n. 2/2007; Ciotti, F., *Il progetto Mamme insieme di Cesena: una esperienza di sostegno domiciliare*, in «*Infanzia e adolescenza*», n. 2/2007.

¹³ Prezza, M. (a cura di), *Aiutare i neogenitori in difficoltà*, Milano, F. Angeli, 2006; Ammaniti, M., Nicolais, G., Speranza, A.M., *La prevenzione del maltrattamento: il sostegno ai genitori*, in *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, op. cit.

stenti in una modalità di accompagnamento educativo domiciliare all'esercizio della genitorialità nei nuclei a rischio. Secondo il documento, questa tecnica educativa – dove e quando correttamente applicata – ha ridotto gli allontanamenti dei figli dai nuclei familiari disfunzionali del 30%.

Anche il rapporto ONU sulla violenza sui bambini del 2006 a cura di Paulo Sergio Pinheiro¹⁴, contiene un forte richiamo all'importanza di adottare strategie di prevenzione che affrontino le cause sottostanti della violenza all'infanzia attraverso programmi educativi e sociali a sostegno della genitorialità e del legame genitore-figlio.

La letteratura internazionale sulla prevenzione riporta numerose esperienze di programmi, anche soggetti a brevetto, basati sia su azioni per rafforzare la capacità educativa e accuditiva dei genitori sia su interventi diretti ai bambini più vulnerabili alla violenza. Alcuni documenti e la stessa OMS citano, come buona prassi, il programma *Triple P (Positive Parenting Program)*¹⁵ sperimentato con successo in diversi Paesi. La finalità del programma è quella di informare e fornire consulenza e supporto professionale in relazione ai bisogni delle famiglie, riconoscendo che questi possono variare significativamente.

Gli interventi *Triple P* coinvolgono diversi livelli:

- utilizzo dei media per trasmettere messaggi sulla genitorialità positiva;
- diffusione di risorse informative, come materiali informativi e video;
- attuazione di interventi brevi che hanno come target specifici problemi di comportamento;
- adozione di programmi intensivi di formazione rivolti ai genitori;
- interventi sui problemi complessi della famiglia, come il conflitto nella relazione, la depressione di un genitore, situazioni di stress determinato da perdita del posto di lavoro, morte di un congiunto, malattia, ecc.

Molti studi di valutazione, svolti indipendentemente l'uno dall'altro, su progetti che hanno adottato l'approccio *Triple P*, ne hanno di-

¹⁴ Pinheiro, P.S., *World report on violence against children*, New York, United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, 2007.

¹⁵ Sanders, M.R., Markie-Dadds, C., Turner, K.M.T., *Theoretical, scientific and clinical foundations of the Triple-P Positive Parenting Program: a population approach to the promotion of parenting competence*, St Lucia, The Parenting and Family Support Centre, University of Queensland, 2003. (Parenting Research and Practice Monograph No. 1). Consultabile all'indirizzo web: http://www.triplep.net/files/pdf/Parenting_Research_and_Practice_Monograph_No.1.pdf (consultato l'11 giugno 2010).

mostrato l'efficacia nel ridurre comportamenti a rischio (ad esempio, il controllo dell'aggressività) e dannosi per i bambini, nonché nel migliorare la qualità della comunicazione e delle relazioni all'interno dei nuclei familiari, accrescendo la sicurezza dei genitori nel crescere i figli. Il programma, sviluppato inizialmente in Australia, è stato implementato anche in Cina, Germania, Nuova Zelanda, Singapore, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti.

3. L'allontanamento dei bambini dalla famiglia: significati e caratteristiche

Rispetto al tema specifico della prevenzione dell'allontanamento è necessario anche compiere alcune riflessioni sul significato dell'allontanamento in Italia, un istituto che, al di là della legge nazionale che lo disciplina (legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*), manca di un cornice nazionale di riferimento mentre si moltiplicano le iniziative da parte delle Regioni, particolarmente attive nell'utilizzare strumenti di indirizzo e di regolazione per caratterizzare il sistema dei servizi che si devono occupare della prevenzione dell'allontanamento e delle situazioni che invece non possono che sfociare nella scelta di allontanare il bambino dalla famiglia¹⁶.

A distanza di circa 10 anni dal primo rapporto sulle condizioni dei minori fuori dalla famiglia¹⁷, persiste la fatica di raccogliere le informazioni e di confrontarle perché vi è un'estrema eterogeneità di rappresentazioni culturali e di procedure messe in atto nel collocare i bambini fuori dalla famiglia e nel costruire interventi di cura, protezione e tutela dei piccoli e dei loro genitori.

L'allontanamento di un minore dal contesto familiare ha assunto nel tempo diverse significati in modo sintetico riconducibili a una funzione:

- assistenziale, quando, compiuto in considerazione di un disagio, è finalizzato ad assicurare al bambino un contesto sociale ed educativo adeguato al soddisfacimento dei suoi bisogni primari;

¹⁶ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, a cura di Belotti, V., Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009 (Questioni e documenti, n. 48); Id., *Ogni bambino ha diritto a una famiglia*, a cura di Ciampa, A., Ciccotti, E., Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006 (Questioni e documenti, n. 39).

¹⁷ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Pianeta infanzia, n. 9); Id., *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2004 (Questioni e documenti, n. 33); Id., *Ogni bambino ha diritto a una famiglia*, op. cit.; Id., *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, op. cit.

- protettiva e riparativa, quando, compiuto in considerazione di un pregiudizio o di un danno subito in ambito familiare, è finalizzato a offrire al bambino una protezione dal mal-trattamento e un lavoro di cura per riparare i danni e promuovere la resilienza.

Sono anche diversificate le possibili collocazioni “fuori dalla famiglia”: dall’inserimento in famiglie di supporto quali quelle affidatarie a diverse tipologie di comunità. La scelta del tipo di collocazione dipende dalla funzione dell’allontanamento, dagli obiettivi, dalle risorse disponibili.

Fra i motivi che portano alla decisione di collocare un bambino fuori dalla famiglia, la ricognizione del 2006¹⁸ riporta come predominanti in assoluto (67,2%) le condotte di abbandono e/o di grave trascuratezza da parte della famiglia d’origine; a cui seguono problemi di tossicodipendenza, problemi economici, conflittualità. Ciò rimanda al nesso oggi più evidente tra la collocazione dei bambini fuori dalla famiglia e gli interventi da compiere con i genitori.

Fino a 30 anni fa il ricorso all’istituzionalizzazione rappresentava la misura assistenziale prevalente nei confronti dei bambini. Da allora ci sono stati molti cambiamenti¹⁹: un movimento culturale, politico e operativo più attento ai diritti dei bambini ha sostenuto la formulazione e l’attuazione di leggi come le leggi 184/1983, 285/1997 e 149/2001 e ha permesso di ridurre progressivamente il numero dei bambini accolti nelle strutture residenziali; ha lavorato per la chiusura degli istituti e per la promozione di forme di accoglienza più rispondenti ai bisogni e ai diritti dei piccoli e degli adolescenti, nonché per la promozione di azioni di sostegno ai genitori in difficoltà.

La legge 149/2001 con la formulazione del principio «Ogni bambino ha diritto a una famiglia» ha rafforzato gli orientamenti politici volti al sostegno della genitorialità e allo sviluppo di forme di accoglienza e di solidarietà anche non convenzionali tra famiglie. Non essendo dotata di fondi propri, l’operatività di questo principio è stata possibile maggiormente dove, nell’ambito della programmazione della legge 285, si è scelto di sperimentare percorsi che rendessero concreto l’enunciato legislativo, in particolare promuovendo forme di affidamento che tutelino il bisogno/diritto dei bambini, soprattutto dei piccoli, a una famiglia.

¹⁸ Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *Ogni bambino ha diritto a una famiglia*, op. cit.

¹⁹ Zullo, F., Bastianoni, P., Taurino, A., *La deistituzionalizzazione dei bambini e degli adolescenti in una prospettiva psicodinamica e psicosociale*, in «Rassegna bibliografica» n. 3/2008, p. 5-31; Pregliasco, R., *Misure di tutela dei bambini e degli adolescenti fuori dalla famiglia*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *Esperienze e buone pratiche oltre la l. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007 (Questioni e documenti, n. 45), p. 71-96.

L'analisi svolta nel 2006, e confermata nel 2009, individua tra le strategie che hanno portato alla riduzione dei bambini fuori dalla famiglia, l'aiuto offerto alle famiglie d'origine con misure dirette al superamento delle difficoltà e al mantenimento dei bambini al proprio interno attraverso l'accoglienza nei centri socioeducativi che accolgono i bambini in orario post scolastico; l'educativa domiciliare; l'affido educativo a tempo parziale o diurno, i contributi economici, lo sviluppo delle famiglie accoglienti e dell'associazionismo familiare, l'affidamento familiare inteso come una "duplice collocazione" quella del bambino con una famiglia di supporto e quello della famiglia d'origine con i servizi sociali e con una rete solidale.

Si sottolinea anche il ruolo dei servizi sociali e della scuola per un intervento precoce di riconoscimento delle difficoltà e attivazione di strategie di aiuto per i bambini e le loro famiglie.

Ciò che sta maturando in questi anni in Italia è un innalzamento dei livelli di attenzione per l'infanzia²⁰ che porta a guardare con occhi nuovi la qualità delle relazioni e dei legami familiari in cui vivono i bambini, affrontando, senza negarla, la complessità rappresentata dai diritti dei bambini a vivere in una famiglia non perché "proprietà dei genitori", ma perché contesto sufficientemente buono; il sostegno ai contesti vulnerabili senza pregiudicare l'integrità dei figli; l'azione di allontanamento quando la situazione è pregiudizievole. In questo senso è maturata una diversa consapevolezza dei servizi sulla responsabilità nel lavoro di cura dei bambini e delle loro famiglie nelle situazioni di "beneficità", quando la criticità non è tale da richiedere protezione, ma sicuramente sostegno e cura.

In ambito internazionale si è sviluppata negli anni una riflessione molto forte sia sulle garanzie da assicurare ai minori collocati fuori dalla famiglia, sia soprattutto rispetto al supporto preventivo da offrire alle famiglie per prevenire l'allontanamento dei bambini. Un quesito che viene posto agli Stati è se il collocamento dei bambini fuori dalla famiglia non rappresenti un fallimento dell'offerta di servizi di sostegno ai nuclei in difficoltà²¹. Certamente anche per l'Italia il lavoro con i bambini e i loro genitori in situazione di mantenimento dei legami familiari è una sfida aperta.

Escludendo le situazioni in cui l'allontanamento rappresenta una misura di protezione del bambino, l'Europa raccomanda, sia con direttive sia con giurisprudenza, di costruire forme di collocamento fuori

²⁰ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, op. cit.

²¹ EU Daphne programme/Who Regional office Europe Identifying good practices for de-institutionalization of children under 5 in institutions in Europe, thens Conference 2005.

dalla famiglia che permettano di mantenere i legami familiari e l'assunzione di responsabilità genitoriale²².

Si è anche sviluppata una ricerca²³ per individuare le condizioni e i modi per realizzare esperienze di accoglienza fuori dalla famiglia che possano essere positive per i bambini. In particolare si stanno approfondendo dal punto di vista teorico e metodologico le connessioni tra gli interventi a tutela del bambino e gli interventi di supporto alla famiglia: la metodologia dei progetti personalizzati inizia a svilupparsi in modo più consistente, innovando rispetto a pratiche lavorative sconnesse che "parcheggiavano" i bambini nelle comunità, al di fuori di qualsiasi percorso riparativo o educativo.

Con l'impulso dato dalla legge 149/2001 stanno emergendo *i nodi critici a livello culturale e operativo* che rallentano l'utilizzo della collocazione temporanea fuori dalla famiglia, in particolare nelle forme dell'affidamento, come risorsa per tutelare il bambino e supportare i genitori. Vi sono difficoltà a reperire e sostenere risorse dell'accoglienza: le famiglie sono preoccupate per la temporaneità dell'accoglienza e per l'inserimento in un sistema ampio in cui, oltre al bambino e a loro, vi sono i servizi e la famiglia biologica; le famiglie biologiche sono diffidenti e spaventate di perdere il figlio; sono difficili le connessioni tra i servizi per costruire progettualità coerenti e condivise.

La legge 285 si rivela una legge che ha saputo dare una mano all'attuazione di servizi e progetti a sostegno dell'effettiva implementazione della legge 149, e anche per prevenire positivamente il suo utilizzo, essa ha messo a disposizione risorse dedicate e ha dato un contributo anche culturale favorendo:

- la creazione di una *comunità educante* attenta ai bisogni e ai diritti dei bambini anche al di là dei ruoli istituzionali;
- *progettualità integrate* tra sociale, educativo, sanitario per promuovere e/o curare e riparare le diverse dimensioni del bambino e della sua famiglia.

4. Il percorso di analisi

La prospettiva di analisi di questo lavoro si colloca quindi in un approccio che connette l'offerta di opportunità per i bambini con gli interventi di sostegno ai genitori per rendere l'ambiente sicuro e prevedibile, in una logica comunitaria. Si è quindi scelto di osservare esperienze di intervento orientate a

²² Pregliasco, R., *Misure di tutela dei bambini e degli adolescenti fuori dalla famiglia*, op cit.

²³ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Ogni bambino ha diritto a una famiglia*, op cit.

- rafforzare la qualità e le risorse degli ambienti di vita e delle relazioni dei bambini;
- accrescere competenze e strumenti per riconoscere e intervenire sui contesti di rischio;
- favorire forme di supporto per prevenire l'allontanamento;
- sostenere interventi di allontanamento che siano tutelanti e finalizzate.

Come precisato nell'introduzione, la ricognizione qui condotta ha tenuto conto di altre ricerche realizzate dal Centro nazionale di documentazione sulle buone pratiche in ambito 285, la prima nel 2001 e la seconda nel 2007. Accanto alle dimensioni generali di analisi che hanno fatto da cornice di sfondo per l'intera ricognizione, in questo ambito un'attenzione particolare è stata dedicata a questi aspetti, utilizzando anche spunti e proposte di concettualizzazione²⁴ sviluppati in altre aree del sociale:

- la capacità di descrivere *l'oggetto di lavoro* in modo preciso e quindi la comprensibilità del problema a cui l'intervento intende far fronte, l'esplicitazione chiara degli obiettivi, degli strumenti, delle risorse messe in campo, dei criteri di valutazione;
- la chiarezza di individuazione dei destinatari e delle modalità di intervento, quindi il livello di azione diretta con i bambini o con i genitori;
- l'esistenza di *un'ampia rete* che colloca il progetto nel territorio e attiva una sinergia di risorse, l'individuazione delle caratteristiche e modalità di integrazione tra le diverse agenzie;
- le caratteristiche dei *professionisti* coinvolti sia dal punto di vista qualitativo (formazione, ecc.) sia dal punto di vista quantitativo (numero operatori, e il monte ore dedicato per ciascun bambino, ecc.), l'attenzione all'incremento di competenze e alla professionalizzazione degli operatori dei diversi soggetti coinvolti;
- lo sviluppo di *innovazione metodologica*, il livello di esplicitazione chiara del chi fa cosa, come; il livello di centratura su proposte di gruppo, laboratori, lavoro individuale ecc.
- la produzione di *documentazione* adeguata e la generazione di condizioni di riproducibilità dell'esperienza.

²⁴ Besozzi, E., *Elementi qualificanti una definizione delle buone pratiche nell'educazione interculturale*, in *Atti del convegno nazionale Alunni stranieri in Italia: linee guida e buone pratiche*, Brescia, 23-24 novembre 2005.

La progettualità che qui interessa è nominata dalla legge all'interno del complesso art. 4 che indica quali siano le azioni da realizzare nell'ambito dei servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali.

Come già detto in precedenza si sono inforcate delle lenti per definire e delimitare il campo, utilizzando come chiave interpretativa i concetti delle esperienze sfavorevoli infantili, della vulnerabilità, della resilienza e della prevenzione come azione trasversale. Nella legge 285 sono state quindi individuate tre macro tipologie di intervento riconducibili alla prevenzione dell'allontanamento:

- interventi orientati a prevenire le situazioni di crisi e di rischio psicosociale;
- interventi di supporto alla relazione madre bambino in una prospettiva di riduzione del rischio e sostegno alla genitorialità;
- interventi di protezione dalla violenza.

Nell'ambito dell'art. 4 si è provveduto a una lettura e ricollocazione dei suoi contenuti, scegliendo alcuni approfondimenti che sembrano più coerenti con l'area tematica e anche con le progettualità messa in atto dalle Città riservatarie in questi anni. Alcune azioni specifiche si collocano a cavallo tra questa area e quella dedicata all'esame dei progetti per il contrasto della povertà, in alcuni casi è stato necessario decidere di non sovrapporre gli ambiti in modo da permettere un'analisi più organica delle varie esperienze segnalate. Ciò spiega l'assenza di alcune attività frequenti in questo ambito, ma fortemente orientate anche sul versante del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, si pensi ad esempio agli interventi di sostegno economico.

4.1 Le tipologie di interventi nella legge 285

Per ognuna delle prime due macrotipologie sopra indicate sono state individuate alcune azioni considerate caratterizzanti, ma non tutte le Città riservatarie hanno segnalato progetti significativi. Inoltre, per quanto riguarda la terza, riguardante gli interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori, come già anticipato, si è scelto di non approfondirla perché essa sviluppa la dimensione riparativa più che quella preventiva.

Per la prima macrotipologia, *interventi orientati a prevenire il collocamento dei minori fuori dalla famiglia* sono state individuate come azioni specifiche le attività di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale, anche mediante il potenziamento di servizi di rete attraverso:

- interventi domiciliari;
- interventi diurni (per questa azione non è stata però segnalata alcuna buona pratica);
- interventi educativi territoriali;
- interventi di sostegno alla frequenza scolastica.

Rispetto alla seconda macrotipologia, gli interventi di supporto ai minori collocati fuori dalla famiglia, si sono indicati:

- servizi di pronto intervento;
- gli affidamenti familiari sia diurni che residenziali;
- l'accoglienza temporanea di minori, anche sieropositivi, e portatori di handicap fisico, psichico e sensoriale, in piccole comunità educativo-riabilitative (nessuna esperienza segnalata);
- l'attivazione di residenze per donne agli arresti domiciliari: (nessuna esperienza segnalata);
- la realizzazione di case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori, o in stato di gravidanza;
- la promozione da parte di famiglie di accoglienze per genitori unici esercenti la potestà con figli minori al seguito: (nessuna esperienza segnalata).

Il modo di procedere è in parte comune alle altre aree: sono state analizzate le esperienze che le Città riservatarie hanno segnalato come buone pratiche, attraverso lo studio dei materiali relativi alla progettazione. Per ogni progetto segnalato, si è quindi proceduto a esaminare il format redatto dalla Città riservataria e una scheda di approfondimento redatta dall'ente gestore, nonché alcuni materiali a volte resi disponibili; per alcuni progetti (in particolare, quando le attività erano particolarmente complesse o risultavano carenti le informazioni in risposta al questionario di approfondimento) si è proceduto a un'intervista con l'operatore responsabile dell'attività finanziata.

Merita segnalare che la quasi totalità delle iniziative opera da molti anni con continuità nel quadro della progettualità 285, e, secondo quanto si ricava dall'analisi delle risposte ai format, la maggioranza di esse è rimasta sostanzialmente immutata in termini di target e di obiettivi, pur con alcune variazioni nella metodologia di intervento derivanti da processi di valutazione *in itinere*.

5. I progetti segnalati: caratteristiche generali

Complessivamente, i progetti segnalati dalle Città riservatarie per questa area sono 18. La loro distribuzione rispetto alle *macro tipologie costruite per l'analisi* è la seguente:

1. interventi orientati a prevenire le situazioni di crisi e di rischio psicosociale (14 progetti):
 - azioni generali di sostegno al minore e ai componenti della famiglia (4 progetti: 1 centro ascolto, 1 spazio famiglie, 1 centro antiviolenza, 1 centro per l'integrazione degli adolescenti migranti);
 - interventi domiciliari (3);
 - interventi educativi territoriali (5);
 - interventi di sostegno alla frequenza scolastica (2);
2. interventi di supporto alla relazione madre bambino in una prospettiva di riduzione del rischio e sostegno alla genitorialità (4 progetti):
 - affidamenti familiari sia diurni che residenziali (2);
 - la realizzazione di case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori, o in stato di gravidanza (1);
 - servizi di pronto intervento (1).

Città riservataria	Azioni generali di sostegno al minore e alla famiglia	Interventi domiciliari	Interventi educativi territoriali	Interventi di sostegno alla frequenza scolastica	Affidamenti familiari	Case di accoglienza	Pronta accoglienza
Bari	x						
Bologna							
Brindisi		x			x		
Cagliari							x
Catania			x x				
Firenze							
Genova						x	
Milano	x						
Napoli	x		x	x x			
Palermo			x x				
Reggio Calabria		x					
Roma	x	x					
Taranto							
Torino					x		
Venezia							

Rispetto alla *distribuzione territoriale*, gli interventi sono stati segnalati in modo ampio da 11 Città riservatarie, salvo i progetti di educativa territoriale indicati solo da Città del Sud.

Dal punto di vista del *territorio di intervento*, il 60% dei progetti si realizza a livello infracomunale, in particolare gli interventi di prevenzione dell'allontanamento in senso stretto come l'educativa domiciliare e territoriale; mentre gli interventi di sostegno ai minori già fuori dalla famiglia, come l'affidamento, hanno un riferimento territoriale almeno comunale perché l'attivazione di risorse di accoglienza, siano queste famiglie o comunità residenziali, necessita di avvalersi di opportunità reperibili in un territorio più ampio.

Per quanto riguarda il lavoro messo in campo, l'obiettivo operativo trasversale a tutte le esperienze è ovviamente *il sostegno alla genitorialità*, che però non appare mai come unica area di lavoro, bensì è sempre connessa ad altre riferite più direttamente a obiettivi di modificazione delle condizioni dei minori, per esempio il sostegno scolastico, le modalità di accudimento, la creazione di legami amicali.

5.1 Titolarità, modalità di gestione e programmazione

Le Città riservatarie sono sempre *titolari* del progetto. La *gestione* è invece affidata prevalentemente al terzo settore, salvo in un caso in cui l'azienda sanitaria locale è ente gestore e in un'altra in cui la gestione del servizio è curata direttamente dall'amministrazione comunale riservataria.

In genere i soggetti gestori non operano mai da soli, vi sono infatti *partenariati* che però nella maggioranza dei casi riguardano solo l'operatività e non anche la titolarità del progetto.

La *modalità prevalente di affidamento dei servizi* è la gara d'appalto, anche se vi è una quota di interventi a convenzionamento diretto. In alcuni casi viene segnalato che, dopo una fase iniziale di gara, si è passati al convenzionamento diretto, a volte in connessione con la stabilizzazione del servizio e presumibilmente all'integrazione del progetto nel piano sociale di zona.

La maggioranza dei progetti è ancora collocata esclusivamente nel *piano territoriale* di intervento *ex lege* 285, solo una piccola quota è rientrata nel più complessivo piano di zona (sociale, sociosanitario, educativo, di salute, unitario locale dei servizi, ecc.). Le differenze dipendono sia dalle scelte a monte di quanto mantenere una forma di autonomia del piano 285 rispetto al complessivo piano di zona sia ai diversi stati d'avanzamento della programmazione *ex lege* 328. A ciò peraltro corrisponde anche la presenza o meno di integrazioni dal fondo delle politiche sociali. Alcune Città riservatarie stanno scegliendo – in un'ottica di stabilità – di collocare alcuni progetti nel piano di zona, facendoli così uscire dalla sperimentaltà e utilizzando le risorse della 328 o altre delle Regioni o proprie dei

Comuni, con percorsi piuttosto diversificati, in relazione ai diversi assetti del sistema dei servizi.

Su questi processi in atto, la ricognizione ha permesso di rilevare che vi sono punti di vista differenti tra amministratori ed enti gestori, non tanto per una prospettiva politica, quanto di gestione: gli uni propensi alla integrazione tout court, gli altri preoccupati, soprattutto al Sud, che l'inserimento nei fondi della legge 328 renda ancora più precaria la situazione economica e finanziaria e la tutela della specificità e continuità degli interventi che il fondo dedicato ha garantito finora.

L'operatività assorbe le energie delle organizzazioni e dei referenti, metodologie e strumenti di autovalutazione sono presenti, ma è praticamente totale l'assenza di ricerche valutative specifiche, nonostante tutti gli enti gestori abbiano un sistema di monitoraggio e valutazione e molti gestiscano i progetti da un numero consistente di anni. Ciò rappresenta un limite per cogliere – al di là di quadri generali – come variano nel tempo le caratteristiche del problema cui essi intendono rispondere, le esigenze e le risposte da parte dell'utenza e l'impatto delle iniziative proposte.

5.2 Le risorse umane

Dall'analisi dei questionari e delle risposte alle interviste di approfondimento si ricavano elementi che confermano quanto la progettualità 285 debba alla *motivazione* e alla *passione* di tanti operatori e operatrici che in questi anni hanno lavorato in questo ambito. Un tratto comune a tutti i progetti è però anche la presenza di personale molto preoccupato per la precarietà e la non continuità amministrativa e finanziaria: ciò pesa sugli utenti per le inevitabili fratture nell'offerta e a volte sulla qualità degli interventi, per le difficoltà che gli stessi operatori vivono a causa di instabilità nei contratti e di pagamenti differiti a volte in modo estremamente significativo quantitativamente e temporalmente.

Dal punto di vista della *tipologia delle figure professionali*, vi è una prevalenza di personale educativo, integrato poi, in base alle caratteristiche degli interventi, da assistenti sociali, psicologi e altre figure di area clinico-sanitaria. È interessante osservare che probabilmente soprattutto nel Meridione è possibile parlare di personale educativo in senso ampio perché solo recentemente si sono avviati percorsi curriculari istituzionali che formano educatori professionali, mentre per molti anni gli operatori si sono formati con percorsi un po' disarticolati, acquisendo strumenti e conoscenze fondamentalmente dall'esperienza e dalla formazione sul campo.

L'analisi permette, in effetti, di fare alcune considerazioni interessanti in merito alle *competenze* che si sono sviluppate grazie alle progettualità della legge 285, che spesso ha richiesto ai professionisti co-

involti di mettere in gioco non solo conoscenze e abilità, ma anche aspetti più profondi e personali connessi a capacità trasversali e modi di essere.

La scelta espressa dalla legge 285, di “andare verso” i cittadini e i bambini in particolare, ha rovesciato le rappresentazioni dei servizi diffuse tra gli amministratori ma anche tra gli operatori di attendere gli utenti presso le sedi, e ha sorpreso anche i cittadini stessi. La maggioranza dei progetti *ex lege* 285 si caratterizza per avere una bassa soglia di accesso, per ridurre le distanze, per una scelta di prossimità, sottolineata da alcune forme di intervento quali la domiciliarità, e le modalità di offerta dei servizi educativi territoriali.

Sul *piano dei saperi* è emersa nel tempo la necessità di aggiornare e integrare gli approcci teorici di base, come esito del confronto diretto con i problemi da trattare, costruendo così nuovi paradigmi interpretativi, nuovi criteri di analisi, nuovi strumenti di intervento. *Il modo stesso di intendere le funzioni professionali* è stato profondamente messo in discussione perché gli operatori, come spesso hanno sottolineato nei questionari o nelle interviste, sono stati sollecitati all'elaborazione di nuovi modi di rappresentare se stessi, il proprio ruolo e le modalità di intervento adottate.

L'istanza di promozione del benessere che caratterizza lo spirito della legge ha sollecitato gli operatori ad aprirsi a nuovi apprendimenti, non previsti fin ora dai percorsi accademici o dalla formazione professionalizzante, sia rispetto ad alcuni temi sia rispetto alle modalità di intervento. È emersa una necessità diffusa tra gli operatori dei diversi servizi di condividere alcune rappresentazioni sul “buon trattamento” dei bambini che permettano di costruire progettualità condivise: ciò ha comportato percorsi di *formazione integrata* in cui acquisire o sviluppare saperi comuni sull'infanzia dal punto di vista dei bisogni (psicologici, educativi, affettivi, di accudimento) nelle diverse fasi del ciclo di vita, superando le segmentazioni dei diversi ruoli professionali (sanitario, sociale, educativo, amministrativo), contaminando anche conoscenze, competenze, punti di vista.

L'esigenza di costruire percorsi nuovi ha richiesto la formazione anche di *competenze trasversali*, da un lato sulle capacità di ascolto, accoglienza, relazione che chiunque lavori con i bambini deve mettere in campo, dall'altro sulle capacità di cooperare e co-progettare, necessarie tra operatori per la realizzazione di interventi complessi e integrati. La legge 328 ha ulteriormente sollecitato – per costruire servizi integrati – il potenziamento di competenze relative alla negoziazione, alla programmazione concertata, al monitoraggio e alla valutazione. Si sono sviluppati così nuovi apprendimenti rispetto ad alcune funzioni da assumere. Ad esempio rispetto:

- all'*accoglienza* da ripensare come una modalità di intervento ad ampio spettro, non solo rivolta a chi in modo tradizionale richiede una presa in carico, ma anche a chi spontaneamente non si avvicina ai servizi, e quindi va “cercato”, “avvicinato”, “agganciato” con modalità relazionali e in contesti diversi, informali, attraverso ad esempio la strada, la domiciliarità, la presenza nei luoghi naturali di aggregazione. In questa linea si sono sviluppati percorsi per abbassare la soglia di accesso ai servizi in modo da rompere isolamenti culturali e facilitare l'integrazione e l'inclusione sociale. Si pensi per esempio alle misure a favore dei bambini e delle famiglie provenienti da Paesi e culture diverse;
- alla *cura delle famiglie*, non intesa più come cura sanitaria o assistenziale bensì anche come risposta alla solitudine, alle diffidenze, alla fatica di crescere i figli nella complessità. È questa un'area in cui sviluppare una riflessione specifica per dare formazione adeguata a coloro che si occupano degli interventi di sostegno ed educativa domiciliare;
- all'*integrazione* tra interventi sociali, educativi e sanitari, e anche, in una logica di sussidiarietà orizzontale, tra operatori pubblici e del terzo settore.

Considerati gli obiettivi operativi dei progetti, risulta sostanzialmente trasversale a tutte le diverse professionalità una dimensione educativa del lavoro sociale, ossia un'intenzionalità e un'attenzione alla crescita personale, allo sviluppo di relazionalità, alla costruzione di cambiamento, al quale ciascuno contribuisce con metodologie e procedure differenti.

È comunque opportuno osservare che molte organizzazioni parlano in modo indifferenziato di animatori, educatori professionali e operatori con funzioni educative. Nonostante una maggiore formazione specifica, permane ancora quella *confusione di profili e contenuti professionali*, che peraltro da anni motiva la richiesta crescente di un riconoscimento della professionalità educativa. Purtroppo gli stessi ordinamenti regionali fanno previsioni diverse che sono confusive e creano problemi di legittimazione. Come già accennato, gli intervistati dichiarano spesso di essere (o avere in équipe) operatori formati prevalentemente sul campo o con percorsi *ad hoc*, completando solo nel tempo la formazione in percorsi accademici o professionali regionali. Come già notato in altre relazioni sullo stato di attuazione della legge 285 e sullo stato dell'arte delle *professioni sociali* nel Paese²⁵, la tensio-

²⁵ Presutti, E., *Le professioni sociali nei sistemi di welfare regionali*, Foromez Regione Puglia, aprile 2006.

ne innovativa ha richiesto lo sviluppo di un'identità flessibile e polivalente, in grado di rispondere sia agli interventi individuali e di gruppo sia alla relazione con le famiglie e alle altre agenzie del territorio. Questa situazione ha comportato la costruzione di un *capitale sociale* umano molto ricco, che per esser valorizzato richiede un lavoro di elaborazione di saperi, competenze, abilità che possa essere conoscibile, condivisibile e trasferibile per non esaurirsi sul piano esperienziale. L'impegno realizzato in questi anni nelle connessioni e nelle sintesi di approcci diversi va oggi sistematizzato, affinché possa offrire una chiave interpretativa e un modello di riferimento riproducibile.

La declinazione in genere pluridisciplinare dei progetti ha fatto sì che in modo naturale anche altre figure professionali abbiano vissuto in questi anni una forte spinta alla rimodulazione e modificazione: *gli assistenti sociali* impegnati nei servizi della legge 285 hanno maggiormente sviluppato le competenze del lavoro di rete e un approccio di comunità, che però molto spesso si pone in modo antitetico alla tradizionale presa in carico dei servizi sociosanitari pubblici. Anche per loro, affinché gli sviluppi attuali non vadano dispersi, si coglie l'esigenza diffusa di traghettare le innovazioni introdotte con il lavoro sul campo dal mondo del fare a quello della formazione curriculare, formalizzando le acquisizioni teoriche recenti in approcci teorici e metodologie di intervento centrate sulla professionalità dell'assistente sociale, senza dover ricorrere necessariamente ai riferimenti concettuali di altre professioni più forti e storicamente consolidate.

Anche la figura degli *psicologi* appare investita da movimenti innovativi messi in atto dalla progettualità scaturita dalla legge 285. Essi partecipano ai progetti sia con una funzione diretta di counseling alle famiglie, introducendo approcci e modelli di intervento brevi che si diversificano dalle prese in carico consultoriali, sia con un lavoro di supporto alle équipes rispetto al contenimento dei vissuti emotivi degli operatori e la supervisione sulla gestione dei casi.

Dal confronto con i progetti emergono alcune domande sul tipo di apporto che le *organizzazioni del terzo settore* e i professionisti impegnati al loro interno possono dare, non solo sul piano operativo ma sul piano dell'elaborazione di diverse costruzioni di ruoli e funzioni professionali, modelli di intervento e setting operativi che si integrano con quelli tradizionali e tipici dei servizi pubblici. È possibile un lavoro comune in una logica di integrazione rispetto alla complessità degli interventi, e non di contrapposizione o di gerarchia? Quali sono i vincoli e i "gradi di libertà" reciproci che influenzano la possibilità di contaminazioni tra le pratiche di lavoro degli operatori che lavorano nel settore pubblico e quelle di coloro che

sono impegnati nel terzo settore? Dalle esperienze appare ancora diffuso un atteggiamento di non riconoscimento dell'apporto professionale delle organizzazioni di terzo settore: si segnala che talvolta le operatrici e gli operatori che vi lavorano vengono liquidati con la generica espressione di volontari (un termine che nel vissuto degli intervistati sembra usato in senso svalutativo) anche quando si tratta di persone impegnate in modo continuativo, professionale e retribuito, ma collocate semplicemente in una posizione differente nel sistema dei servizi.

In altri casi (che certamente sarebbe interessante approfondire) il servizio pubblico ha sviluppato prospettive differenti proprio nella gestione e/o nell'integrazione positiva con i professionisti del terzo settore impegnati nei progetti della legge 285, per esempio attraverso la creazione di équipes integrate o attraverso un lavoro di monitoraggio puntuale che ha permesso la condivisione degli interventi, anche quando affidati in gestione.

A proposito dei volontari, in tutte le progettualità c'è comunque un apporto significativo di *figure non retribuite*, distribuite tra tirocinanti, volontari e servizio civile: è uno spaccato che esprime il coinvolgimento della comunità alle iniziative. Uno sguardo più attento permette di cogliere differenze anche profonde tra le motivazioni e le tipologie delle persone coinvolte. Le iniziative connesse all'affido evidenziano l'impegno di persone che compiono una scelta di stile di vita familiare accogliente che si declina quantitativamente e qualitativamente con una disponibilità all'accoglienza all'interno della vita domestica dei bambini e, in parte, dei loro genitori. Un'altra quota molto consistente di volontari partecipa alle altre tipologie di iniziative all'interno di una scelta formativa esistenziale e professionale, espressa nelle forme dei tirocini universitari o del servizio civile: si tratta prevalentemente di giovani che nella maggior parte dei casi si avvicinano al lavoro sociale ed educativo per maturare un'identità personale e professionale. Il loro contributo è dato dall'apporto motivazionale e dall'impegno nelle relazioni con i bambini e con le famiglie. Rappresentano un investimento in capitale sociale in quanto il loro coinvolgimento è in molti casi una premessa per un buono sviluppo formativo professionale.

6. La progettualità allo specchio: le caratteristiche principali degli interventi

L'analisi degli interventi viene proposta attraverso alcune chiavi di lettura che portano a individuare la bontà della pratica tramite un quadro descrittivo che considera la tipologia dei servizi offerti, l'organizzazione, le metodologie, e anche i significati attribuiti alle iniziative e gli apprendimenti maturati attraverso le esperienze. Ciascuna azione è quindi presentata attraverso:

- una descrizione sintetica del tipo di servizio offerto con riferimento alle caratteristiche prevalenti del territorio; le Città riservatarie titolari; le caratteristiche degli enti gestori e delle modalità di affidamento;
- l'individuazione dei problemi trattabili: sono descritti sinteticamente i problemi che l'azione ha inteso affrontare, quali obiettivi si sono prefissati;
- la collocazione nell'area della prevenzione dell'allontanamento/supporto ai minori allontanati: si esplicitano gli elementi per i quali l'azione rientra in questa area, con riferimento ai presupposti teorici e all'offerta realizzata;
- il livello di innovazione: si descrive l'innovatività presente sia sul piano formale sia sul piano metodologico;
- approcci e metodologie: si presentano gli approcci teorici e le metodologie proposte per riconoscere il "perché" e il "come" si fa, riconducendole al quadro teorico presentato nella parte iniziale del capitolo.
- attività: si offre una descrizione sintetica dell'offerta per cogliere il "cosa si fa";
- risorse umane: si specifica il tipo di risorse coinvolte, approfondendo quanto detto nell'inquadramento generale;
- integrazione: si segnalano i livelli di integrazione realizzati;
- monitoraggio e valutazione: si indicano i processi e gli strumenti riscontrati;
- risorse e nodi critici: si sintetizzano alcuni punti di forza e di debolezza delle esperienze.

6.1 Gli interventi orientati a prevenire le situazioni di crisi e di rischio psicosociale

6.1.1 I centri socioeducativi

Nella macroarea degli interventi orientati a prevenire le situazioni di crisi e di rischio psicosociale è possibile individuare due tipi di progettualità prevalenti, i centri socioeducativi, nei progetti diversamente denominati ma con significative caratteristiche comuni, e l'educativa domiciliare.

I centri socioeducativi – che vengono più frequentemente definiti dai progetti *centri di educativa territoriale* – si caratterizzano per essere orientati a una presenza educativa quotidiana in aree territoriali a rischio di disagio. Le Città che li segnalano sono accomunate da una descrizione dei problemi locali fortemente segnata da diffusi e pesanti rischi di esclusione sociale per la popolazione in generale e per quella minorile in modo particolare. Esse quindi individuano i centri socioeducativi sia come *antenne* per l'intercettazione precoce del rischio so-

ciale e per l'attivazione di interventi di tutela nei casi più delicati, sia come *presenza educativa* al fianco delle famiglie.

Tra le esperienze segnalate, sono collocabili in questa tipologia:

- Catania, *Centro socioeducativo Zona A*;
- Catania, *Centro socioeducativo Zona B*;
- Napoli, *Laboratori di educativa territoriale*;
- Napoli, *Progetto I care*;
- Napoli, *Progetto Agenzia territoriale socioeducativa*;
- Palermo, *Progetto Crescere a Danisinni*;
- Palermo, *Progetto Al centro della strada. Centro aggregativo adolescenti*.

Una caratteristica prevalente degli *enti gestori* è la natura associativa degli enti che, pur avendo una diversa matrice, laica o cattolica, si caratterizzano per una comune mission educativa espressa da simili metodologie e scelte operative: il gruppo, la cooperazione, lo sport, l'attività di strada, un potenziamento della presenza estiva per contrastare il vuoto istituzionale in coincidenza con la fine della scuola, gli interventi contro la dispersione scolastica, una scelta strategica di alleanza con i genitori.

Diverse Città riservatarie collocano queste iniziative all'interno di un *progetto quadro* che viene articolato nelle diverse aree della Città da differenti gestori, individuati in alcuni casi tramite gara, in altri tramite affidamento diretto. Il progetto indicato risulta spesso gestito da un ente che le Città hanno segnalato come espressione di buona pratica, all'interno del quadro generale.

L'individuazione dei problemi trattabili

Il problema che i centri intendono affrontare è individuato prevalentemente nelle *forme di disgregazione familiare* legate a situazioni di povertà, ma anche a "*modi di stare al mondo*" poco congruenti con i bisogni di crescita dei bambini e dei ragazzi, che necessitano dunque di forme di supporto e di accompagnamento. Tra gli obiettivi più ricorrenti assegnati ai centri vi sono «la costruzione di una rete di protezione sociale di solidarietà» e la «co-costruzione di nuove opportunità e scenari di vita, valorizzando le potenzialità degli utenti e lavorando per svilupparne di nuove».

Sinteticamente gli obiettivi dei centri sono:

- offrire l'opportunità di spazi di incontro e aggregazione, per le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi, favorendo i processi di socializzazione tra le diverse fasce d'età e lo sviluppo del senso di appartenenza;

- proporre, attraverso gruppi educativi, percorsi di crescita dell'autonomia e di consapevolezza della propria identità, corporeità e libertà;
- offrire modelli positivi di utilizzo del tempo libero, stimolando le potenzialità creative e aprendo a nuove opportunità;
- “accompagnare” e affiancare in modo individualizzato alcuni ragazzi e le loro famiglie interagendo con tutte le altre risorse in rete presenti sul territorio;
- offrire alle famiglie uno spazio per il confronto e lo scambio sulla crescita dei ragazzi;
- implementare le relazioni tra le famiglie e le agenzie educative formali e informali esistenti sul territorio.

I *destinatari* appartengono a una fascia di età piuttosto ampia, dai 6 ai 16 anni, ed è interessante il fatto che la maggioranza dei progetti sottolinea la particolare efficacia dell'intervento preventivo con i bambini fino ai 12 anni. I genitori rappresentano in genere gli utenti indiretti, ma in alcune attività essi sono coinvolti in modo attivo e intenzionale.

La funzione di prevenzione dell'allontanamento

Diversi sono gli elementi che permettono di collocare questi interventi nella prevenzione dell'allontanamento, rispetto al concetto di *vulnerabilità* e di *prevenzione delle esperienze sfavorevoli infantili* e anche rispetto all'approccio della *resilienza*.

Innanzitutto l'*intenzionalità* che li ispira: una presenza *al fianco dei genitori* per sostenerli nella funzione educativa, mettendo al centro l'intervento con i bambini e i ragazzi, ma coinvolgendo in diverse modalità e intensità anche direttamente le famiglie per stimolarle ad affrontare ciò che amplifica la loro vulnerabilità. In questa linea sono esemplificativi gli incontri di gruppo con i genitori su tematiche comuni, l'affiancamento nell'esercizio delle loro funzioni nelle relazioni con la scuola o nell'accesso in generale ai servizi, l'offerta di spazi di crescita personale attraverso l'aiuto a partecipare a iniziative di educazione degli adulti.

Un altro aspetto è la loro funzione di *promozione di reti di protezione* sociale e di solidarietà tra i bambini stessi, le famiglie, le scuole, gli enti religiosi, i servizi, lì dove i processi di esclusione sono così diffusi da rendere impensabili forme di allontanamento a causa della generalizzazione dei fenomeni.

Infine, l'offerta di *un contesto relazionale sicuro* in cui sperimentare relazioni sufficientemente buone e contrastare l'imprevedibilità, in città tristemente in testa alla classifica per la criminalità adulta e minori-

le e i tassi di omicidi, in cui i ragazzi vivono in un clima violento che produce assuefazione e li porta a minimizzare ciò che accade attorno a loro, imparando così a considerare normali modalità violente di relazione. Nei quartieri essi sono testimoni di violenza sia dentro la famiglia nelle relazioni tra i genitori, tra genitori e figli, tra fratelli e tra parenti stretti, sia per strada. La cultura e la pratica della criminalità organizzata – ispirata ai valori della sopraffazione e dell’abuso del potere – orienta non solo i comportamenti sociali degli adulti, ma anche le relazioni familiari.

In questi contesti i centri rappresentano un presidio di prevenzione e contrasto. Tuttavia non rispondono ai bisogni di tutela dei bambini appartenenti alle famiglie legate alla criminalità organizzata: su questo tema la riflessione e la pratica dei servizi appare ancora poco sviluppata per la complessità di realizzare interventi sociali ed educativi di contrasto alle mafie.

L’innovatività

Per quanto riguarda *la dimensione formale dell’innovatività*, alcune esperienze provengono da iniziative sperimentali promosse con la legge 19 luglio 1991, n. 216, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminosa*, e progressivamente stabilizzate con la legge 285. In questo senso si può dire che i centri in una fase iniziale hanno rappresentato l’offerta di servizi “di base” per la comunità locale prevedendo attività nuove in assoluto, corrispondenti a bisogni emergenti nel territorio.

Oggi i centri esprimono l’innovazione *nell’impegno metodologico e organizzativo* di rispondere in modo flessibile all’evoluzione continua dei problemi: ad esempio in tutte le Città viene sottolineata la trasformazione nel tempo dell’utenza con un crescita di popolazione di migranti; le diverse modalità di integrazione costruite con le scuole per contrastare la dispersione scolastica; il maggiore coinvolgimento dei genitori, non solo in modo strategico rispetto all’ingaggio dei figli, ma anche rispetto all’accoglimento delle loro difficoltà e all’offerta di un sostegno perché possano più efficacemente svolgere le funzioni parentali. In questo senso oggi più consapevolmente i centri giocano la partita di prevenzione dell’allontanamento.

Approcci e metodologie

Il lavoro nei centri si ispira a diversi approcci teorici non solo strettamente pedagogici, ma anche psicologici e sociali, peraltro non sempre consapevolmente sviluppati e, soprattutto, tradotti in modo sincretico nelle metodologie e nelle proposte operative.

Vi sono delle convergenze riconoscibili nella *psicologia di comunità* per quel che riguarda la centratura non sulla mancanza, il problema, il

deficit, ma sulle risorse, le competenze che possono essere utilizzate per sviluppare e migliorare la qualità della vita. Come anche vi sono dei riferimenti *all'approccio centrato sulla persona* soprattutto per quanto riguarda la relazione di aiuto, caratterizzata dall'ascolto attivo e la non direttività, coniugata con gli approcci pedagogici di Paulo Freire sulla educazione come pratica di libertà²⁶.

È interessante notare come vi sia una produzione originale nei centri e al tempo stesso la ricorrenza di una serie di analogie tra le esperienze delle diverse Città, come se al di là dei contesti e delle caratteristiche peculiari le possibili risposte ai problemi avessero generato metodologie simili.

Dal punto di vista *dell'impostazione metodologica* i centri privilegiano l'esperienza di gruppo, la promozione dell'autonomia secondo i principi dell'empowerment e utilizzano la relazione tra pari e con l'educatore come strumento privilegiato per la crescita e il cambiamento.

Il lavoro di gruppo è integrato in molti casi da *un'attenzione individualizzata* per i ragazzi portatori di specifiche difficoltà di integrazione, con l'elaborazione di progetti educativi individualizzati che coinvolgono anche il supporto sociale ed educativo alle famiglie.

È possibile riconoscere alcuni valori di fondo e parole chiave che ispirano i centri analizzati e sulle quali è utile soffermarsi per comprendere meglio "come" e "cosa" fanno le esperienze qui illustrate.

In primo luogo, il *gruppo*, come logica dell'agire degli operatori, come luogo (fisico e metaforico) da creare per l'incontro con bambini, ragazzi e famiglie. Nella preadolescenza e nell'adolescenza, l'influenza sociale reciproca è molto forte e il gruppo è il contesto in cui maggiormente si condividono esperienze e si trasmettono saperi, competenze e stili di vita. Il gruppo, quindi, è individuato come spazio di crescita e relazione, di rivelazione e definizione, di incertezza e ricerca, di imprevisti; come spazio di comunicazione, di cambiamento, di confronto con "altro" (i pari, gli altri, realtà diverse, ecc.). Oltre a essere una metodologia e uno strumento, il gruppo esprime un valore. È anche un'opportunità di proporre un contesto positivo di opportunità in cui far sperimentare valori, relazioni, significati ai ragazzi, anche differenti dal contesto familiare e sociale.

Lavoro per obiettivi: i gruppi e i percorsi individuali sono caratterizzati dall'individuazione condivisa con i ragazzi e con i genitori degli obiettivi da perseguire, dalla costruzione di un itinerario, dallo stabilire tempi e modi e valutare i passi compiuti. Si diversifica da un atteg-

²⁶ Bisogni, M.M., *L'approccio centrato sulla persona: attualità del metodo rogersiano nell'educazione e nel counselling*, Milano, F. Angeli, 1983; Freire, P., *Pedagogia dell'autonomia: saperi necessari per la pratica educativa*, Torino, EGA, 2004.

giamento culturale, peraltro modo diffuso nel Mezzogiorno, di vivere fatalisticamente, rinunciando a una progettualità concreta.

Comunità educante: il coinvolgimento affettivo e la condivisione dei genitori permette di assumere come scelta metodologica la loro partecipazione come attori e artefici, attraverso momenti di confronto e scambio su una più ampia progettualità della vita dei ragazzi e al tempo stesso come destinatari per il sollievo che comunque ricevono.

Lo sviluppo delle autonomie: sia per l'empowerment che per il sostegno alla resilienza, viene utilizzata una metodologia che coinvolge i partecipanti, sostiene le domande, propone percorsi che a partire "dal fare" consentano di costruire il sapere, sviluppare competenze, acquisire strumenti. *L'intenzionalità educativa* si caratterizza per lo sguardo ai processi che si attivano piuttosto che ai prodotti ottenuti: i gruppi quindi non sono centrati sul risultato, ma sulle "perturbazioni" che si attivano, sui movimenti, sui cambiamenti, sui legami. Vi sono diverse applicazioni della "peer education", soprattutto nel modello della *empowered peer education*, in cui vi è una condivisione tra adolescenti ed educatori²⁷.

Il *gioco* è individuato nelle sue diverse forme, come strumento privilegiato perché mette in moto l'aggregazione, sostiene una dimensione valoriale per la gestione di competitività, cooperazione, responsabilità, sollecita sviluppo cognitivo per l'acquisizione di regole, abilità, capacità di usare strategie²⁸.

Rispetto al tema della prevenzione dell'allontanamento è da sottolineare che i centri sono orientati a costruire un *contesto relazionale sufficientemente buono*²⁹, promuovendo l'*accoglienza* invece che l'esclusione, la *gestione dei conflitti* in modo non violento invece dell'aggressività e della sopraffazione, la *responsabilità* di ognuno (ragazzi, genitori, operatori) invece dell'individualismo e della deresponsabilizzazione.

Le attività

L'offerta di servizi è ricca e complessa perché intende rispondere alla molteplicità di bisogni dei bambini e dei ragazzi. Si caratterizza prevalentemente per la *quotidianità*, con un'offerta oraria complementare a quella della scuola, intensificata nei periodi di chiusura di questa, al fine di garantire un presidio sul territorio e un'opportunità educativa e di socializzazione, in aree prive di qualsiasi altro punto di rife-

²⁷ Pirone, M., *Un nuovo metodo per la peer education*, in *Giornata di studio Questa è la mia strada*, ASL Lecco, 2007.

²⁸ D'Alessio, R., Giacometti, M., *Il gioco*, in Ellena, G.A. (a cura di), *Manuale di animazione socioculturale*, Torino, EGA, 1989.

²⁹ L'Orsa maggiore Legami, in *Le imprese dei ragazzi*, Start up, Campania, 2007.

rimento. Un intervento comune a quasi tutte le iniziative segnalate è *il contrasto alla dispersione scolastica*, che in alcuni casi rappresenta l'aspetto prevalente dell'offerta, in altri la integra. Si realizza in una rete operativa con le scuole a livello territoriale e in alcuni casi anche con la direzione scolastica regionale. I bambini vengono aiutati nello svolgimento dei compiti e/o si costruiscono con le scuole dei percorsi integrativi, orientati a colmare le carenze, sviluppare le risorse e facilitare l'apprendimento e l'integrazione. All'interno dei centri le attività hanno carattere laboratoriale e sostengono il protagonismo dei ragazzi attraverso proposte diversificate: dalla manipolazione, alle attività sportive, dal teatro alla produzione dei video, dai grandi giochi ad attività più riflessive, secondo i principi del *cooperative learning* e del *learning by doing*.

Alcune progettualità integrano l'esperienza del centro con il lavoro di strada, in una duplice accezione:

- l'animazione territoriale, azione diretta a coinvolgere il territorio in modo positivo con dinamiche cooperative e aggreganti, anche in opposizione alla presenza criminale;
- l'educativa di strada, come presenza leggera che permette di intercettare e coinvolgere bambini e ragazzi più diffidenti verso forme istituzionali di ingaggio, nella linea dell'abbassamento della soglia.

Parallelo è il *lavoro con le famiglie e l'integrazione con i servizi sociali* e le scuole per la progettazione educativa integrata.

Le risorse umane

Il personale impegnato è composto prevalentemente da *educatori*, nell'accezione ampia descritta in precedenza. È da sottolineare come i centri investano in operatori disponibili a *mettersi in gioco* in modo personale, così da ridurre le diffidenze dei ragazzi e delle famiglie verso le figure più istituzionali, per svolgere una funzione di ponte, di connessione, di accesso a bassa soglia.

Da questo punto di vista *la continuità* nel tempo dei centri – e degli operatori – rappresenta un elemento di bontà perché rinforza la fiducia, creando un senso di appartenenza che è connesso anche ai legami interpersonali che si costruiscono. Diversamente magari dal mondo della scuola dove la permanenza del personale, in quelle che vengono definite posizioni di trincea, è limitata al tempo necessario.

A fronte e a sostegno di un lavoro usurante, gli enti gestori effettuano *una manutenzione* – spesso gratuita – delle motivazioni e delle competenze degli operatori sia rispetto all'evoluzione dei problemi sia alle funzioni trasversali di connessione con il sistema dei servizi sia rispetto allo stress.

L'équipe rappresenta un punto di forza metodologico che sostiene la qualità, rappresenta uno spazio di riflessione, autoformazione, riprogettazione, non adeguatamente riconosciuto dai committenti.

L'integrazione

Le diverse esperienze dei centri evidenziano un certo livello di *connessioni con altri partner del terzo settore* che, all'interno di accordi formali o informali, esprimono competenze o punti di accesso alla rete.

Rispetto all'*integrazione con i servizi pubblici*, emergono prevalentemente le connessioni con i servizi sociali territoriali e le scuole; in alcuni casi con il tribunale per i minorenni e gli uffici di servizio sociale minorenni, e con i servizi della ASL, in particolare i consultori. Tuttavia si evidenzia in modo diffuso la difficoltà di integrare linguaggi e modalità differenti.

La regia istituzionale viene vissuta in modo diffuso come poco consistente: prevale un senso di solitudine, la mancanza di legittimazione nella rete (si viene spesso considerati privi di professionalità e funzioni specifiche), un vissuto di delega delle difficoltà.

Monitoraggio e valutazione

I centri sono provvisti di sistemi di monitoraggio e valutazione, in particolare di *strumenti quantitativi* quali i registri per le presenze di bambini e operatori. Alcune esperienze segnalate descrivono anche strumenti per la *valutazione del gradimento* sia dei ragazzi sia delle famiglie.

Gli esiti del processo di monitoraggio sono prevalentemente riportati nelle *relazioni periodiche* al committente.

Risorse e nodi critici

I centri rappresentano una presenza strategica nei territori rispetto alla scarsità di risorse e di presenza istituzionale: vi è una cura della *capillarità e dell'abbassamento della soglia* attraverso soluzioni organizzative e logistiche leggere, ad esempio sedi antenna che facilitino l'incontro con i bambini e gli adolescenti, e con le loro famiglie.

Rispetto alla prevenzione dell'allontanamento, non sempre è sufficientemente diffuso tra gli operatori la consapevolezza sulla funzione di *"tutori della resilienza"* che si svolge per cui, in alcuni casi – anche per la solitudine e per la forte esposizione in contesti sociali violenti in cui i centri si trovano – non viene valorizzato fino in fondo la funzione preventiva e di supporto delle famiglie, sprecando un'opportunità.

Descrizione

La seconda tipologia è relativa ai servizi *di educativa domiciliare* che si collocano in prima fila, dal punto di vista delle strategie della prevenzione dell'allontanamento, e permettono all'Italia di buon grado

di collocarsi – sia pure con esperienze per ora limitate – nella scia di una pratica che si sta facendo strada, come già illustrato in premessa.

Tra le esperienze segnalate, sono collocabili in questa tipologia:

- Brindisi, *La casa di Pollicino* - Servizio di assistenza domiciliare ai minori;
- Reggio Calabria, progetto *Assistenza domiciliare minori* (progetto macro);
- Roma, progetto *Raggiungere gli irraggiungibili* - Un sostegno precoce alla genitorialità come azione di prevenzione del disagio infantile, dell'abbandono e del maltrattamento.

Gli *enti gestori* sono tre organizzazioni di terzo settore di diversa natura (associazione, cooperativa).

L'individuazione dei problemi trattabili

Nella descrizione del problema che si intende affrontare emerge una differenza tra i progetti che sottolineano come fattore di rischio il *disagio socioeconomico* – declinato nelle forme della disoccupazione, questione abitativa, scarsa scolarizzazione, interruzione delle reti formali, isolamento – e quelli che evidenziano le *carenze nelle cure parentali*.

L'analisi offerta dai progetti individua, come sfera privilegiata sulla quale orientare l'azione, gli *effetti della povertà sullo sviluppo infantile*, per la capacità che essi hanno di minare il benessere, elevare gli aspetti di stress, interferire con i processi di attaccamento. Si coglie consapevolezza circa le dimensioni dei problemi locali e capacità di cogliere le ripercussioni a livello individuale e sociale, come peraltro si avverte in modo crescente in numerosi studi attuali sulla società italiana. Basta pensare alle recenti indagini ISTAT sulla povertà, di cui si stima la crescente incidenza tra le famiglie italiane, in specifico su alcune formazioni quali i nuclei monoparentali, i migranti, i nuclei con problemi di dipendenza.

Le iniziative mettono in campo servizi e interventi che cercano di aiutare famiglie esposte a una serie di pressioni che rendono inefficace la funzione educativa e di orientamento e le proiettano in una condizione di solitudine ed emarginazione con un'esistenza borderline all'interno di un equilibrio precario, dove anche un nuovo evento può scatenare reazioni a catena regressive, che limitano le già residue potenzialità educative.

Alcuni sottolineano maggiormente la dinamica della carenza delle cure parentali. I dati ISTAT confermano che nelle grandi Città sono in aumento le famiglie monoparentali, mentre diminuiscono le reti parentali di sostegno ai nuclei familiari dopo la nascita di un bambino. Si evidenzia un quadro caratterizzato da solitudine, precarietà, aumento dello

stress, dei sentimenti depressivi e del senso di fatica fisica ed emotiva. Pertanto, accanto alla contentezza per la nascita del bambino, emergono un insieme di sentimenti poco riconosciuti, ansie, senso di fragilità e di inadeguatezza, disorientamento, bisogno di protezione.

Gli obiettivi sono declinati come

- aumentare le conoscenze e la consapevolezza dei genitori sui bisogni dei figli e sulle possibilità di risposta, con attenzione ai cambiamenti della crescita;
- valorizzare le esperienze quotidiane dei genitori aiutandoli ad acquisire consapevolezza del loro significato educativo e relazionale;
- riconoscere le criticità nella propria esperienza di genitori e individuare le connessioni tra la propria storia di figli e l'attuale situazione di genitori;
- sostenere le capacità di comunicazione dei genitori tra loro e con i figli, in particolare stimolare l'acquisizione di stili di comunicazione e di azione empatici attivi, attraverso la valorizzazione dell'ascolto;
- incentivare le attitudini dei genitori a partecipare in modo attivo alla vita sociale, e a interagire con le agenzie del territorio (servizi sociali, consultori familiari, scuole, organizzazioni del terzo settore, ecc.);
- accompagnare nell'accesso ai servizi, riducendo le diffidenze reciproche;
- favorire lo sviluppo di reti di supporto informale e formale.

I destinatari sono i bambini e i loro genitori: lì dove i progetti sono diretti a bambini molto piccoli è più forte e persistente l'intervento sulla relazione genitore bambino; lì dove i bambini sono più grandi vi sono anche attività distinte. Alcuni progetti individuano come fascia esclusiva di attenzione quella dei bambini piccoli, altri i preadolescenti. I primi privilegiano il lavoro di supporto alle famiglie nell'assunzione della funzione genitoriale. Gli altri lavorano per aiutare i genitori a fronteggiare le difficoltà educative e le situazioni di disagio. Questa non definizione si ritrova anche in altre progettualità sia in Italia che in Europa con la difficoltà di compiere delle comparazioni.

La funzione di prevenzione dell'allontanamento

Questa tipologia di progetti si colloca a pieno titolo nell'area della prevenzione dell'allontanamento per la forte ed esplicita connotazione di *sostegno alla genitorialità vulnerabile*.

Le iniziative segnalate sottolineano aspetti diversificati, alcune più centrati sul supporto nell'assolvimento di *funzioni di accudimento*, altre più orientate al sostegno nell'assunzione della *funzione genitoriale*.

Gli operatori lavorano come tutori della resilienza attraverso:

- l'aiuto educativo che offre sia ai genitori che ai bambini l'opportunità di un legame significativo necessario per sviluppare autonomia e progettualità di vita;
- la presenza e la condivisione quotidiana e domiciliare che sostiene l'assunzione di comportamenti competenti;
- la connessione con le reti dei servizi che permette di accedere a nuove relazioni.

Il rafforzamento personale dei genitori e dei bambini – in assenza di situazioni di pregiudizio che emergano o si aggravino – permette di attraversare le difficoltà senza dover ricorrere alla collocazione dei bambini fuori dalla famiglia.

L'innovatività

Nella fase iniziale questi progetti hanno rappresentato una rottura rispetto all'offerta tradizionale soprattutto per il *capovolgimento di logica nell'offerta*: non un servizio come luogo, ma “una presenza presso”. I progetti sottolineano il significato innovativo dell’*“andare verso”* che esprime un'inversione di logica organizzativa e metodologica, non solo rispetto alle tradizionali modalità di offerta dei servizi, ma anche rispetto ai percorsi, pure innovativi, di abbassamento della soglia di accesso.

Ancora ora, a distanza di anni, l'educativa domiciliare viene percepita dalle famiglie e dalla rete nella sua portata innovativa e trasformativa sia rispetto agli obiettivi che alle metodologie proposte.

Approcci e metodologie

I progetti si caratterizzano per una scarsa esplicitazione delle teorie cui fanno riferimento. Come in altre progettualità *ex lege* 285 è possibile però risalire, attraverso le scelte metodologiche, agli approcci che orientano gli interventi. Si possono riconoscere prevalentemente i riferimenti alla *teoria ecologica*³⁰ e alla *teoria dell'attaccamento*³¹ attraverso cui sono analizzati i percorsi evolutivi a rischio, le diverse forme di svantaggio (individuale, relazionale, sociale; legato a dipendenze, problemi psichiatrici, depressione, povertà), i processi di attaccamento³².

Della teoria ecologica è evidente il riferimento nella lettura delle connessioni tra le condizioni materiali e i fattori sociali che influenza-

³⁰ Bronfenbrenner, U., *Ecologia dello sviluppo umano*, Bologna, Il mulino, 1986.

³¹ Bowlby, J., *Una base sicura*, Milano, Raffaello Cortina, 1989; Ammanniti, M. *et al.*, *Maternità a rischio: interazioni precoci e attaccamento infantile*, in «Età evolutiva», 72, 2002.

³² Coppola, G., *Percorsi di sviluppo infantile a rischio: il ruolo della tossicodipendenza, disturbi psichiatrici e povertà*, in Prezza, M. (a cura di), *Aiutare i neogenitori in difficoltà*, op. cit.

no le capacità dei genitori di prendersi cura dei figli, nonché nei livelli di integrazioni nelle reti sociali.

La teoria dell'attaccamento è più presente nei progetti orientati ai bambini piccoli che attribuiscono centralità alla relazione tra madre e bambino per la costruzione di un adeguato modello di funzionamento: in particolare la focalizzazione è sull'offerta di un'esperienza sicura al bambino con un adulto responsivo e disponibile, lavorando sia sul "qui" della relazione madre bambino, sia sull'"allora" dell'esperienza di figlia dell'attuale madre, attraverso la relazione che si instaura con l'operatrice domiciliare. L'approccio che ispira tutti gli interventi è fortemente orientato a investire nella relazione tra genitore e figlio, individuando il domicilio come luogo da sostenere quale fonte di benessere, in linea con i programmi *Triple P* segnalati a livello internazionale. Dal punto di vista metodologico i progetti sono accomunati dal *mettere al centro la casa* come luogo dell'intervento e la condivisione di spazi quotidiani con la famiglia, al fine di favorire l'emersione di buone pratiche, l'assunzione di modelli positivi, il sollievo nella fatica dell'accudimento.

Gli interventi si configurano come modalità di *accompagnamento al sistema familiare*, che supera la tradizionale e unilaterale "presa in carico" perché sollecita il coinvolgimento attivo dei genitori e l'attivazione delle risorse informali della comunità. Si accompagna il genitore ad assumere in maniera consapevole funzioni legate all'accudimento, al riconoscimento e al rispetto dei segnali di sviluppo psicofisico dei figli, alla conquista di soggettività autentiche connesse all'assunzione di responsabilità.

Alcuni interventi, soprattutto lì dove sono presenti i bambini molto piccoli, privilegiano un taglio educativo che coinvolge in prima persona i genitori, con un'attenzione anche ad aspetti connessi alla salute, altri invece, orientano gli interventi ai bambini, coinvolgendo i genitori nell'esercizio attivo di alcune funzioni o supportandoli proprio per il farsi cura.

Inoltre, tutti i progetti sottolineano la dimensione delle reti nella duplice dimensione informale e formale: tutte le fasi del processo di intervento sono caratterizzati da una strategia di rete per l'individuazione delle famiglie, la presa in carico, l'accompagnamento e il percorso di autonomia, contando sia su un miglioramento della comunicazione nella rete dei servizi che nelle relazioni di supporto informale.

Le attività

Le attività prevalenti sono *l'intervento di presenza attiva domiciliare* – con una frequenza diversa nelle differenti esperienze per cadenza settimanale e oraria – e l'accompagnamento nell'accesso ai servizi territoriali; in un'esperienza vi è anche uno sportello di orientamento e ascolto.

Nel tempo di presenza in famiglia, l'operatrice prevalentemente condivide con la madre i compiti di accudimento con i bambini piccoli: dalle pulizie all'alimentazione al gioco, mentre in presenza di bambini più grandi coadiuva nella preparazione per la scuola e nell'assolvimento dei compiti. In ogni caso dedica uno spazio alla riflessione con la madre sulle difficoltà e i dubbi e rinforza la positiva assunzione della funzione; l'accompagna all'esterno nell'utilizzo di servizi e opportunità, costruendo con lei nuove relazioni e legami stabili.

Risorse umane

Al tradizionale *personale con funzione educativa*, alcune progettualità affiancano *assistenti domiciliari* formate sui temi specifici della prima infanzia e in modo specifico all'intervento domiciliare. Anche in questo ambito sono valide le considerazioni generali effettuate sulle professionalità che si sono sviluppate nell'ambito della legge 285. In particolare, gli interventi di educativa domiciliare ripropongono alcuni quesiti sulla *formazione a monte e in itinere* del personale impiegato. Infatti, gli operatori devono sviluppare una specifica capacità di "stare in casa", condividendo con la famiglia la quotidianità, senza "confondersi" però con i familiari. Sono operatori che si avvalgono di un sapere psicologico, sociale, educativo, per osservare e sostenere le madri, principalmente utilizzando una relazione interpersonale che possa favorire l'emersione delle loro risorse. In questo è essenziale il lavoro *in itinere* di formazione e *supervisione* che le organizzazioni offrono agli operatori per riconoscere e gestire le loro emozioni, così da sostenere e proteggere la madre senza sostituirsi o contrapporsi e senza confondere l'intervento con altri tipi di setting (psicoterapeutico o medico o altro).

Monitoraggio e valutazione

Salvo una specifica ricerca³³, gli interventi – che rappresentano una punta avanzata nella prevenzione dell'allontanamento – non sono supportati da un sufficiente sistema di monitoraggio e valutazione. Pur essendovi *un controllo sulla soddisfazione e sulla partecipazione* al progetto familiare, manca il follow up che aiuterebbe meglio a cogliere l'impatto. Tutti gli enti gestori tra l'altro registrano una casistica limitata perché la tipologia di intervento richiesto è onerosa rispetto ai finanziamenti allocati.

³³ Prezza, M., *Gli effetti dell'intervento domiciliare sulla relazione madre bambino*, in Prezza, M. (a cura di), op. cit.; Pacilli, M.G., Tabacco, V., *L'intervento domiciliare dal punto di vista delle madri, delle operatrici domiciliari e degli operatori dei servizi socio sanitari*, in Prezza, M. (a cura di), op. cit.

L'integrazione

La dimensione dell'integrazione è centrale nei progetti sia rispetto all'accesso al servizio sia rispetto al processo che si attiva con le famiglie.

Tutti i progetti prevedono che per accedere al servizio i bambini e i genitori siano segnalati dai servizi sociali e sanitari: vi è una funzione strategica della rete che evidenzia la finalità di tutela dell'intervento. La connessione con l'inviante si articola poi diversamente nelle esperienze: in alcuni casi vi è la costruzione di un progetto integrato; in altri solo la restituzione finale sull'esito dell'intervento.

L'altra dimensione dell'integrazione, specifica di questa tipologia di progetti, è relativa al lavoro che gli operatori compiono per costruire e rafforzare una rete di supporto intorno alla famiglia, per consentire, finito l'intervento domiciliare, la presenza di riferimenti stabili che sostengano il processo di autonomia e inclusione sociale. Questo lavoro è essenziale per dare continuità ed efficacia al lavoro di prevenzione e coinvolge parallelamente i servizi – rispetto a un'organizzazione a rete disponibile al supporto – e le famiglie rispetto al lavoro sulla fiducia.

Risorse e nodi critici

Diversamente dai centri educativi, in queste progettualità l'obiettivo di sostenere la genitorialità è forte sia nel pensiero degli enti sia nell'operatività. Il lavoro concreto con i piccoli e con i genitori è una costante metodologica. Vi sono continui momenti di *intervento congiunto con bambini e genitori* ed è chiara la focalizzazione.

Un punto critico evidenziato è il rischio di una *collusione* tra adulti (operatori e genitori) che può ridurre la portata della tutela, o meglio la capacità degli operatori di riconoscere i rischi eccessivi in cui vivono i bambini tali da richiedere interventi di maggiore protezione.

Un altro nodo critico rilevato è la *scarsa visibilità e conoscenza* dell'intervento sia per lo scarso numero di utenti sia proprio per il carattere di domiciliarietà che lo rende invisibile: ciò ne riduce l'impatto trasformativo a livello culturale e operativo.

Descrizione

Nell'area delle *azioni di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale* rientrano anche alcuni progetti non assimilabili agli altri che si caratterizzano per un'offerta di tipo consulenziale:

- Bari (Carbonara, Ceglie, Loseto), progetto *Centro di ascolto per le famiglie Raggio di sole*;
- Milano, progetto *Giovane Ulisse*;
- Napoli, progetto *Spazi per le famiglie: per l'accoglienza, l'ascolto, l'accompagnamento e il sostegno/cura*;
- Roma, progetto *Genitori e figli oltre il disagio*.

6.1.3 Altre categorie di intervento

Tutte le esperienze segnalate si collocano come servizi consulenziali, prevalentemente di tipo specialistico, collocati nella rete dei servizi con l'intento di sostenere i bambini, gli adolescenti e i genitori rispetto alla prevenzione del rischio sociale, della violenza, dell'esclusione sociale.

I progetti di Bari e Milano hanno una connotazione più spiccata di lavoro psicosociale con gli adolescenti, gli uni anche di area penale, gli altri migranti; gli interventi di Napoli e Roma guardano di più le famiglie come sistema.

La funzione di prevenzione dell'allontanamento

Gli elementi che permettono di collocare questi interventi nella funzione di prevenzione dell'allontanamento sono da ricondurre al concetto di prevenzione delle esperienze sfavorevoli infantili e alla resilienza, connessi a quanto emerge rispetto agli elementi che maggiormente determinano la collocazione fuori dalla famiglia.

Il *riconoscimento precoce della sofferenza* dei bambini e dei genitori, attraverso la funzione di ascolto e di valutazione, permette di intervenire precocemente per aiutare, attraverso il lavoro clinico psicologico ed educativo, a ridurre i danni e attivare le risorse personali, familiari e sociali.

La collocazione del lavoro consulenziale *all'interno della rete dei servizi* permette di compiere una valutazione e attivare un progetto di intervento che considera la complessità dei problemi e degli attori favorendo una presa in carico integrata.

Approccio e metodologia

Rispetto a queste iniziative non è possibile sviluppare una riflessione unitaria perché esprimono ciascuna una sua specificità sia nei presupposti teorici che nelle metodologie attivate. Ciò che le accomuna è il carattere di *intervento integrativo e sperimentale* per sostenere le famiglie e gli adolescenti vulnerabili.

I progetti di Napoli e Roma – connessi con attività consultoriali – coniugano un approccio sistemico relazionale con l'approccio e le metodologie di contrasto della violenza domestica e dell'abuso all'infanzia.

I progetti di Bari e Milano con gli adolescenti utilizzano maggiormente il counseling psicologico ed educativo e l'orientamento, all'interno di diversi approcci.

Le attività

I progetti di Napoli e Roma offrono interventi di *consulenza psicosociale, valutazione genitoriale, mediazione familiare* con un'attenzione forte alle famiglie multiproblematiche e alle situazioni di conflittualità e di violenza.

I progetti di Bari e Milano offrono un servizio di *counseling e orientamento ad adolescenti*. A Milano si svolge anche un lavoro di formazione e supporto agli operatori rispetto all'accoglienza e all'integrazione con i migranti e un lavoro educativo di gruppo di integrazione tra adolescenti migranti e non.

L'innovatività

I progetti sono innovativi rispetto al *contesto* in cui sono inseriti: garantiscono un servizio altrimenti assente (Bari, Milano); propongono una *metodologia e un posizionamento nella rete* originale (Napoli, Roma) di supporto agli altri servizi.

Inoltre, alcuni propongono (Napoli, Milano) un approccio al tema del disagio (familiare, personale) che coinvolge *la comunità* nella costruzione di percorsi di aiuto e integrazione.

Risorse umane

Il 50% delle esperienze ha una forte connotazione di integrazione sociosanitaria ed è gestita attraverso personale consultoriale, in un caso pubblico, negli altri di terzo settore. Vi è quindi una prevalenza tra gli operatori di *psicologi e assistenti sociali*, ma anche mediatori familiari e mediatori culturali.

L'integrazione

Le reti di collaborazione sono abbastanza articolate e includono anche il sistema della giustizia minorile sia nell'area della tutela dei minori sia nell'area penale.

Inoltre gli enti gestori segnalano come negli anni si siano trasformate *le motivazioni di invio* da parte dei servizi pubblici ai servizi consulenziali: si è sviluppata un'attenzione non solo connessa ai casi in cui vi sono delle preoccupazioni relative alla salute ma anche lì dove si individua un rischio psicosociale.

Monitoraggio e valutazione

Ciascun servizio ha un proprio sistema di monitoraggio e valutazione rispetto alla tipologia di utenza e agli interventi effettuati.

Risorse e nodi critici

È interessante l'annotazione su come un buon inserimento del centro nella rete dei servizi migliori l'invio e quindi l'aggancio con i genitori, che si sentono sostenuti sia dall'inviante che da servizio di accoglienza e supporto.

Un altro dato interessante, che emerge in considerazione della continuità, è che il servizio diventa *un riferimento significativo* per gli utenti, anche successivamente al percorso. Infine, una considerazione

6.2 Interventi
di supporto
alla relazione madre
bambino
in una prospettiva
di riduzione
del rischio e sostegno
alla genitorialità

emersa è che nei genitori si sviluppa *la consapevolezza* della possibilità che il bambino rimanga in famiglia grazie al sostegno attivato.

La seconda macroarea è rappresentata dagli interventi di supporto alla relazione madre bambino in una prospettiva di riduzione del rischio e sostegno alla genitorialità, espressi nelle diverse forme dell'accoglienza. Tra le esperienze segnalate sono collocabili in questa tipologia nell'area specifica dell'*affido familiare*:

- Brindisi, progetto *Affidi*;
- Torino, progetto *Neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi)*.

E nell'area dell'*accoglienza in strutture residenziali*, anche di tipo pronto intervento:

- Cagliari, progetto *Servizio di pronta accoglienza per minori di età compresa tra 0-fino a 3 anni e loro madri in stato di difficoltà, di età inferiore ai 18 anni*;
- Genova, progetto *Appartamenti protetti per genitori e bambini*.

Una caratteristica di questi progetti riguarda *le modalità di gestione*: è presente in tutti una forte regia pubblica, e in uno direttamente la titolarità comunale. Ciò è riconducibile alle caratteristiche dell'intervento che si colloca tra la prevenzione e la protezione e mette in gioco sia risorse informali – quali le famiglie accoglienti – sia risorse più strutturate e richiede l'attivazione di numerosi intrecci con l'autorità giudiziaria minorile. Sono anche progetti che hanno un'utenza proveniente dall'intero *territorio* cittadino e si avvalgono a volte di risorse sovracomunali.

La maggioranza delle esperienze sono finalizzate a *prevenire e ridurre l'istituzionalizzazione* e sono caratterizzate da un'attenzione ai bambini piccoli e agli adolescenti, madri minorenni e stranieri non accompagnati.

Sono interventi che connettono la dimensione di sostegno del legame tra madre e bambino con una dimensione di tutela che include un percorso di valutazione dei genitori. I *destinatari* sono diversi: in alcuni casi esclusivamente i bambini piccoli, in altri anche bambini più grandi. È sempre previsto un intervento che ha come destinatari anche i genitori, in particolare le madri, con l'offerta di un percorso di valutazione e sostegno (Brindisi, Torino) e anche di accoglienza congiunta (Cagliari, Genova).

I problemi che i progetti intendono trattare sono le condizioni di vulnerabilità individuate come:

- situazioni di precarietà e di rischio psicosociale e condizioni di disagio e/o di difficoltà di neonati, bambini, adolescenti, donne gestanti, e madri sole anche minorenni con figli;
- difficoltà familiari che richiedono l'allontanamento temporaneo del bambino e la sua accoglienza in comunità, anche a causa di situazioni di emergenza che necessitano di un'immediata tutela;
- condizioni di esclusione per cause sociali, personali, culturali di donne con bambini e adolescenti anche migranti, e privi di un luogo di vita autonomo.

Gli obiettivi sono:

- accogliere i bambini all'interno di legami di tipo genitoriale;
- sostenere la famiglia accogliente nella complessa esperienza;
- individuare un'organizzazione di servizi che consenta, in modo rapido, di individuare la collocazione eterofamiliare più adeguata a rispondere ai bisogni di cura dei neonati (famiglia affidataria), di effettuare la valutazione delle capacità genitoriali e di fornire all'autorità giudiziaria gli elementi necessari per assumere una decisione circa il futuro del bambino;
- strutturare un contesto esperienziale in cui sia centrale la possibilità della persona (adolescente, donna) di sperimentare autonomamente le proprie potenzialità e i propri limiti, attraverso la relazione con gli/le altre ospiti.

Si registra in alcune realtà una crescita della domanda di accoglienza connessa alla povertà, soprattutto per i migranti e anche per nuclei italiani: ciò pone il problema di individuare – in condizione di scarsità di risorse – le priorità e definire i criteri per l'accesso.

Gli elementi per cui i progetti rientrano in questa tipologia sono riconducibili alle riflessioni sull'allontanamento proposte all'inizio del capitolo, in particolare alle *strategie di prevenzione delle esperienze sfavorevoli infantili e agli interventi di sostegno alla genitorialità*.

Gli interventi si pongono al confine tra la *prevenzione secondaria e terziaria* perché partono dall'individuazione di situazioni di rischio per le quali si è valutata l'opportunità di un collocamento temporaneo fuori dalla famiglia del bambino (talvolta con la madre) all'interno di un progetto di valutazione e sostegno dei genitori. Si caratterizzano in modo consistente per prevedere un'attenzione congiunta ai bambini e ai loro genitori. Non sono progetti che sono orientati all'accoglienza e alla riparazione di bambini vittime di violenza ma a *quell'area della vulnerabilità* in cui il temporaneo collocamento del bambino in un diverso contesto può *tutelare la sua integrità e il legame di attaccamento*.

In alcuni casi, soprattutto nelle esperienze che coinvolgono adolescenti (Brindisi), si è in presenza di esperienze di danno per cui l'affidamento ha un valore fortemente riparativo³⁴, in quanto non è sufficiente l'apporto affettivo ed educativo dei nuovi "care giver" ma è necessaria un'esperienza di cura e ricostruzione di quanto danneggiato dalle esperienze sfavorevoli.

Approcci e metodologie

Le progettualità segnalate contengono una scarsa descrizione delle *teorie di riferimento* che orientano la valutazione delle condizioni di vita del bambino, la qualità del rapporto con la madre, le risorse familiari e quindi la scelta della collocazione fuori dalla famiglia. Attraverso le scelte metodologiche, è possibile però riconoscere riferimenti alla *teoria dell'attaccamento*, all'*approccio relazionale-simbolico*, alla *psicologia della famiglia* e alle *teorie sul maltrattamento*³⁵. Più che nelle altre progettualità, in queste sarebbe necessaria un'esplicitazione dell'approccio teorico per poter realizzare degli interventi coerenti.

Un presupposto dell'affido è una valutazione tempestiva del bambino e della sua famiglia per capire se vi sono gli spazi per costruire un allontanamento preventivo e consensuale – che attraverso una diversa collocazione e un percorso di valutazione protegga il legame, favorisca l'attaccamento sicuro del bambino e consenta un cambiamento – o invece se sussiste una condizione di pericolo che rende l'ambiente imprevedibile e malsicuro, richiede una protezione e una riparazione del bambino parallelamente a un percorso di valutazione e cura dei genitori³⁶.

Un aspetto della complessità è dato dalla presenza di una molteplicità di attori con diverse funzioni: intorno al bambino vi è la famiglia biologica, la famiglia accogliente, il sistema dei servizi con funzioni di valutazione e sostegno, il tribunale per i minorenni. Spesso ciascuno è portatore di cornici di riferimento e rappresentazioni della situazione differenti e non condivise con gli altri, che fanno ipotizzare livelli di gravità della situazione, potenzialità degli abbinamenti, interpretazioni degli esiti dei percorsi di valutazione e delle progettualità conseguenti diversi e a volte anche conflittuali.

Un altro aspetto della complessità è rappresentato dalla presenza contestuale di due focus: il bambino – e la sua vulnerabilità – e il ge-

³⁴ Pedrocco Biancardi, M.T., *Prevenzione del disagio e dell'abuso all'infanzia*, in *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, op. cit.

³⁵ Cirillo, S., *Famiglie in crisi ed affido familiare*, Roma, NIS, 1986; Piccolo, M., *L'affidamento familiare*, in Di Blasio, P. (a cura di), *Tra rischio e protezione*, Torino, Unicopli, 2005.

³⁶ Bowlby, J., *Una base sicura*, op. cit., Ammanniti, M., et al., *Maternità a rischio*, op. cit.; Pedrocco Biancardi, M.T., Sperase, M., *La cicogna miope*, Milano, Franco Angeli, 2008.

nitore, generalmente la madre – nelle sue caratteristiche di bambina incompiuta, partner delusa, genitore dis-attento. Inoltre l'idea – spesso ricorrente in modo implicito – che il benessere di entrambi sia connesso al perdurare del loro legame rende difficile emotivamente e culturalmente intervenire formulando ipotesi differenti che permettano un percorso esplorativo e valutativo necessario alla costruzione di una buona progettualità.

In questo senso è da registrare l'importanza dell'adozione di un modello di intervento che, accogliendo il principio che la fragilità genitoriale può essere connessa non solo a un disagio culturale o sociale ma anche a precedenti esperienze sfavorevoli infantili del genitore, preveda – prima di qualunque offerta di sostegno sociale ed educativo – *la valutazione non solo delle competenze genitoriali, ma anche della recuperabilità* ossia della capacità dei genitori, sostenuti dagli operatori, di mettere in atto un cambiamento³⁷.

Un ulteriore aspetto di complessità è da ricondurre proprio alle caratteristiche dell'affido che non si pone come obiettivo l'allontanamento dalla famiglia di origine e la rottura del legame, ma si configura piuttosto come un intervento di protezione del legame genitori-figli³⁸ attraverso un processo di valutazione e tutela che permetta di costruire una progettualità. Tuttavia il percorso sembra proporre dei *paradossi*³⁹: la temporaneità, la costante presenza della famiglia biologica del bambino, la previsione del rientro; tutti aspetti che sembrano contraddire la possibilità di offrire un attaccamento sicuro, stabile, prevedibile. Si presenta come una sfida ai figli in affido che sono “al confine” tra due appartenenze familiari e alla funzione dei genitori accoglienti “al confine” tra genitorialità e generatività sociale.

I fili conduttori delle esperienze di questa area sono la valutazione del genitore per costruire un progetto chiaro per i bambini, la cura del legame tra genitore e figlio, la promozione dell'autonomia. Queste dimensioni si sviluppano diversamente secondo la centratura che i progetti hanno: si focalizzano sugli aspetti del sostegno *alla resilienza o dell'empowerment* a seconda che ci si riferisca maggiormente alle teorie del maltrattamento o a quelle dell'autoefficacia⁴⁰.

³⁷ Cirillo, S., *Cattivi genitori*, Milano, Raffaello Cortina, 2005; Ordine degli psicologi dell'Emilia-Romagna, *Buone pratiche per la valutazione della genitorialità: raccomandazioni per gli psicologi*, Bologna, 2009.

³⁸ Cirillo, S., *Cattivi genitori*, op. cit.

³⁹ Chiotti, D., *La genitorialità “sociale” nell'affido familiare*, in «Animazione sociale», 11/2005.

⁴⁰ Gheno, S., D'Angelo, G., *Sviluppare resilienza: un'altra possibilità per le vittime di esperienze sfavorevoli infantili*, in Gheno, S. (a cura di), *Quindi uscimmo a riveder le stelle*, op. cit.

Una nota metodologica che accomuna i diversi progetti è la rilevanza attribuita *al fattore tempo* proprio in una logica preventiva: vi è una previsione del tempo – diversa nei differenti casi ma sempre predefinita – da dedicare al collocamento del bambino fuori dalla famiglia ed entro il quale realizzare tutti gli interventi necessari per formulare un progetto definitivo orientato al rientro del piccolo con i genitori, a un percorso di autonomia madre bambino, a un'evoluzione adottiva.

Le attività

Le tipologie di attività offerte sono abbastanza differenziate.

L'accoglienza ai bambini è offerta sia nelle famiglie (Brindisi, Torino) sia nelle strutture residenziali comunitarie (Cagliari, Genova).

Come già detto, vi è una forte regia pubblica e con un forte impegno organizzativo per individuare rapidamente una collocazione sufficientemente buona per i bambini, soprattutto i neonati e per favorire la creazione precoce di legami di attaccamento, soprattutto nella tipologia familiare. Viene dedicato un tempo specifico al lavoro di individuazione delle famiglie e di abbinamento oltre che di affiancamento e sostegno.

Dal punto di vista dell'accoglienza comunitaria, Cagliari ha un'impostazione che gioca sull'aiuto, la riparazione e il sostegno alla resilienza in quanto le madri sono adolescenti; l'esperienza di Genova è più orientata all'empowerment perché adotta una chiave interpretativa più centrata sul disagio sociale con un'utenza piuttosto adulta.

Il lavoro di valutazione della genitorialità è strettamente connesso al costruire un progetto di benessere per il bambino, soprattutto quando è neonato ed è inserito nel percorso di cura del legame tra madre bambino. Il percorso di valutazione è disposto dal tribunale per i minori e realizzato in collaborazione con la rete dei servizi sanitari. I modelli di riferimento adottati dai servizi e professionisti impegnati non sono descritti anche perché sono parte della rete del progetto, ma non dentro. Tuttavia è importante notare come la valutazione sia parte essenziale del progetto.

Un altro aspetto cui viene dedicata attenzione è *la cura del legame tra genitore e bambino* sia nei casi di affidamento sia nei casi di accoglienza in struttura residenziale. Vi sono delle sperimentazioni interessanti nei tempi della vita quotidiana all'interno delle strutture di accoglienza con forme più o meno consistenti di intervento degli operatori.

Un'altra area di attività è *il lavoro per l'autonomia* che viene realizzato con interventi di affiancamento, orientamento, consulenza, in rete con altri servizi. Sono oggetto di attenzione sia le dimensioni personali delle madri e degli adolescenti accolti nelle strutture attraverso una sorta di tutoraggio individuale che permette di elaborare nella relazione educativa ed eventualmente terapeutica le parti sofferenti di

sé che rendono vulnerabile la genitorialità; sia percorsi di orientamento e accompagnamento che favoriscano la costruzione di un'autonomia su più dimensioni: il completamento di percorsi di istruzione e formazione, il bilancio di competenze, l'inserimento nel mondo del lavoro, la costruzione di reti di relazioni informali, attraverso un affiancamento, un accompagnamento, un invio sostenuto. Tutto si confronta con il sistema territoriale complessivo e le sue risorse.

Un'altra area di attività è la *promozione di una cultura solidale* con i servizi e con *le famiglie accoglienti*: alcuni di questi progetti lavorano per la promozione di un approccio integrato e condiviso tra i servizi, proprio per ridurre e trattare le divergenze nell'interesse dei minori. Lavorano inoltre per la manutenzione delle famiglie durante le esperienze di affidamento, rispetto alla gestione dei loro vissuti emotivi, degli impegni di cura nei confronti dei piccoli, delle relazioni con i genitori biologici, attraverso l'offerta di spazi di counseling individuale e di gruppi di condivisione.

Vi è una consapevolezza, soprattutto in alcune esperienze, della complessità della funzione delle famiglie accoglienti e vi sono alcune strategie messe in atto per il sostegno e la manutenzione, soprattutto attraverso un supporto sistematico di operatori che alleviano il carico della famiglia accogliente, mediano rispetto ai genitori biologici, contribuiscono alla comprensione e al fronteggiamento dei bisogni dei piccoli.

L'innovazione

I progetti segnalati hanno preceduto e si sono integrati nello spirito della legge 149/2001 per la riduzione dell'istituzionalizzazione e gli interventi precoci per la tutela dei processi di attaccamento sicuro dei bambini, sottolineando la dimensione progettuale che include l'accoglienza dei piccoli e la valutazione tempestiva e il sostegno dei genitori.

Rappresentano un'innovazione rispetto ai processi di *deistituzionalizzazione e alla costruzione di collocamenti fuori dalla famiglia* "sufficientemente buoni" in quanto propongono approcci nuovi al diritto del bambino a una famiglia con soluzioni flessibili e diversificate.

Particolarmente innovative sono le esperienze di promozione di reti di famiglie accoglienti che sviluppano la sussidiarietà orizzontale in modo non alternativo alle reti formali ma costruendo sinergie e opportunità.

Risorse umane

Le progettualità più centrate sull'affidamento familiare sono caratterizzate da una presenza molto significativa di *risorse non retribuite* rappresentate soprattutto dalle famiglie accoglienti. Parallelamente questi stessi interventi registrano una significativa presenza di assistenti sociali impegnati nelle funzioni di prima valutazione della situazione che porta al progetto di collocamento fuori dalla famiglia,

nel lavoro di connessione con le risorse accoglienti, all'attivazione dei percorsi di valutazione e sostegno dei genitori, nonché di manutenzione e regia del percorso complessivo che in tutti i progetti prevede, come già detto, una scansione temporale ritmata che richiede un costante lavoro di monitoraggio.

Un'altra presenza rilevante in queste progettualità è quella degli *psicologi* impegnati variamente in un lavoro di counseling a supporto dei genitori affidatari e biologici o di valutazione vera e propria dei genitori naturali o di sostegno alle famiglie affidatarie e alle équipe delle comunità.

La presenza del personale educativo (educatori, animatori, pedagogisti) è minore che nelle altre tipologie esaminate.

La funzione degli *operatori educativi* in alcuni casi si esprime in termini di mentoring o tutor o "fratello maggiore" (per gli adolescenti) nella condivisione leggera del quotidiano e nel sostegno alla progettualità di vita.

L'integrazione

In modo molto significativo, questa tipologia di progetti si caratterizza per la centralità delle reti formali e informali e per il tipo di contesto.

La possibilità di un esito positivo della collocazione del bambino fuori dalla famiglia dipende molto dal *funzionamento della rete*, dall'intercettazione precoce della vulnerabilità e dalle risorse che si mobilitano a supporto e per l'autonomia, ovvero i servizi sociali, sanitari ed educativi, così da rafforzare un sostegno intorno ai bambini e alle famiglie di origine e affidatarie.

Rispetto al *contesto*, in maniera simile ma ancora più accentuata degli interventi educativi domiciliari, il tribunale per i minorenni svolge una funzione strategica rispetto ai percorsi di valutazione dei genitori e anche alle progettualità individuali collegate, con tutto quello che caratterizza contesti non spontanei di intervento, orientati alla tutela dei bambini e degli adolescenti. Alcune esperienze sono collegate alle reti madri-bambino e quindi beneficiano degli stimoli e dei confronti con altre realtà, sia come supporto motivazionale che come confronto di buone pratiche.

La esplicita e vitale presenza di una regia pubblica comunale sui processi di integrazione è più forte che nelle altre tipologie, da un lato con un carattere un po' direttivo dall'altro con aspetti di efficacia rispetto alla tempestività degli interventi.

Monitoraggio e valutazione

Una nota ricorrente in queste progettualità è la presenza di un forte sistema di monitoraggio e valutazione individuale con le persone

che partecipano al progetto e con la rete degli operatori. Attraverso i progetti educativi individuali e con l'uso di colloqui, questionari, interviste si coinvolge la persona nel percorso per definire obiettivi, tappe e valutare insieme i cambiamenti in atto. Rispetto alla rete dei servizi le riunioni di équipe rappresentano un'opportunità utilizzata di frequente per osservare e valutare gli interventi promossi e reimpostare il coinvolgimento delle risorse.

La presenza della forte regia pubblica produce anche una possibilità di visibilità e di esplicitazione dei problemi e dei processi in atto a livello territoriale attraverso la realizzazione di incontri, seminari e iniziative in cui la comunità territoriale è coinvolta.

Risorse e nodi critici

Le esperienze analizzate mettono in evidenza alcuni elementi di bontà, per esempio rispetto alle forme di *sostegno da offrire alle famiglie accoglienti* e alle modalità di *cura del legame madre bambino* attraverso la costruzione di un modello complesso che prevede spazi comuni di incontro con una forte interazione dei servizi professionali, non delegando a una sussidiarietà orizzontale l'affido, ma coniugando la funzione di tutela pubblica con la solidarietà.

Un'altra considerazione riguarda *i nessi tra gli interventi di sostegno alla genitorialità e le altre politiche*, in particolare quelle giovanili che vengono chiamate in causa sulle progettualità di vita nelle aree della formazione, dell'orientamento, dell'alloggio e della cultura.

I punti maggiormente critici sono stati riconosciuti nella difficoltà di attivare le risorse del territorio sia nel senso dell'accoglienza familiare sia nel senso dell'accoglienza più in generale, come offerta di opportunità e di sostegno a persone vulnerabili. Tutti gli operatori, sia coloro che lavorano con gli adolescenti migranti e con le adolescenti madri, sia coloro che si occupano più in generale dei genitori in difficoltà, segnalano una resistenza culturale e operativa delle comunità territoriali a mettere a disposizione risorse.

7. Analisi in profondità di esperienze significative selezionate

7.1 Le buone pratiche nei centri socioeducativi

Tra i diversi progetti segnalati, con le cautele già sottolineate anche per la descrizione di "buone pratiche" concernenti altri ambiti di azione, se ne individuano alcuni che per caratteristiche e materiali prodotti sono particolarmente esemplificativi.

Nella macrotipologia degli interventi orientati a prevenire le situazioni di crisi e di rischio psicosociale – area dei *servizi di educativa territoriale* – più che una singola esperienza è interessante ricostruire le caratteristiche salienti che rendono la tipologia di servizio una buona pratica, utilizzando come riferimento in particolare il *Centro socioedu-*

cativo zona B di Catania gestito dall'Associazione Spes - Cultura e servizi tra la gente, onlus, il progetto *Laboratori di educativa territoriale*, Ponticelli di Napoli, gestito dall'ARCI Movie, il progetto *Crescere a Danisinni di Palermo*, gestito dalla Parrocchia di s. Agnese.

Il centro rappresenta – nelle diverse esperienze – una presenza di tipo aggregativo, sociale ed educativo. I centri sono collocati strategicamente sul territorio in aree a rischio sociale: viene evidenziato il valore della capillarità che facilita l'accesso soprattutto ai più piccoli. Infatti, molti centri hanno in realtà più sedi aperte anche a ridotta distanza le une dalle altre.

Alla base delle esperienze dei Centri vi è un *approccio* comunitario che fa riferimento in dei casi alla psicologia sociale in altri al modello sistemico.

I destinatari sono minori compresi nella fascia di età 8-17 anni. Si sottolinea come l'intervento è particolarmente efficace nella prima fascia di età, fino gli 11-12 anni come intervento di prevenzione.

I ragazzi che partecipano alle esperienze sono principalmente quelli residenti nelle aree dove è presente il centro, con un'attenzione privilegiata alle situazioni di marginalità sociale, i migranti, i ragazzi in area penale. Tuttavia – come viene segnalato dall'esperienza di Napoli – vi sono anche ragazzi con condizioni non problematiche che partecipano all'attività, sollecitati da un bisogno di socialità.

Obiettivi. I centri si propongono degli obiettivi che riguardano i processi di esclusione sociale rispetto alle altre famiglie e alle istituzioni, il contrasto della solitudine e dell'isolamento dei ragazzi e delle famiglie, la costruzione di nuove opportunità e di nuovi scenari di vita che aiutino i ragazzi ad affermarsi come soggetti consapevoli dei propri desideri e dei mezzi per realizzarli.

L'individuazione dei nuclei. Oltre a una quota di bambini e adolescenti che accede spontaneamente, i ragazzi vengono individuati attraverso la collaborazione e l'invio dei servizi sociali territoriali, del tribunale per i minorenni, delle scuole. L'incremento della collaborazione si è sviluppata negli anni perché le diverse agenzie hanno individuato nei centri una risorsa concreta per le loro funzioni istituzionali, sia rispetto ai bambini sia rispetto ai genitori. I centri rappresentano un punto di osservazione competente dei ragazzi e un'opportunità di offerta di stimoli e di cure in condizioni familiari carenti. Essi svolgono una funzione di supporto per le famiglie nell'assunzione dei compiti educativi. Inoltre, l'offerta di un servizio concreto alle famiglie diventa occasione di aggancio e proposta anche per i genitori, sia intorno al tema stesso della cura dei figli sia per loro problematiche specifiche.

Infine, il fatto stesso che i centri siano gestiti da organizzazioni del territorio (associazioni, cooperative, parrocchie), spesso già note alle

persone, riduce le diffidenze e permette una maggiore collaborazione e apertura dei genitori rispetto a ciò che accade con i servizi sociali territoriali, aumentando così le possibilità di intervento a favore dei ragazzi.

Offerta. Le attività si articolano generalmente per cinque giorni a settimana, dalle ore 15 alle ore 19 nel periodo scolastico e dalle 9 alle 13 in quello estivo. Le prime due ore sono dedicate ai compiti scolastici, ai giochi, alle discussioni e alla cura del centro. Le due ore successive sono dedicate alle attività laboratoriali con una progettualità più o meno trimestrale che si chiude con una “rappresentazione”, il riassunto e la messa in comune dei risultati conseguiti. Un aspetto caratterizzante è la proposta che integra il *supporto scolastico con interventi che mirano all’empowerment* sul piano emotivo, relazionale, operativo.

La metodologia prevalente è quella del lavoro di gruppo con numeri non elevati e un rapporto medio 1/10 tra ragazzi ed educatori. La proposta educativa è centrata sullo sviluppo delle relazioni tra pari, l’assunzione di responsabilità, la costruzione condivisa e il rispetto delle regole, il gioco, il rapporto autentico con l’educatore.

Nelle esperienze di Catania e Napoli, il lavoro educativo di gruppo è integrato dal *lavoro di strada* e dal *tutoraggio individuale*.

Il lavoro di strada è inteso in una duplice accezione: animazione del territorio e abbassamento della soglia di accesso. L’attività per strada è positiva e socializzante, in aree in cui lo spazio è spesso occupato da attività criminose ed esprime un significato profondo rispetto alla fiducia e alla possibilità di relazioni comunitarie, in contesti in cui le famiglie vivono – da vittime, testimoni, autori – la violenza come stile prevalente. Il lavoro di strada è al tempo stesso una presenza leggera che abbassa la soglia di accesso, favorisce un primo aggancio con ragazzi e famiglie che spontaneamente non accedrebbero al Centro.

Il tutoraggio individuale riguarda casi particolari o in una fase di coinvolgimento, quando i ragazzi sono segnalati e agganciati in modo personale per poi coinvolgerli nei percorsi di gruppo o in una fase integrativa al lavoro di gruppo in quanto portatori di specifiche problematiche. In questa linea le diverse esperienze segnalano l’uso di una progettazione educativa individuale (PEI) che permette di focalizzare problemi, obiettivi, risorse, interventi, verifiche.

Il lavoro con le *famiglie* viene individuato come centrale rispetto al supporto e all’accompagnamento educativo e sociale: gli educatori si offrono come adulti interlocutori significativi per i bambini e gli adolescenti, attenti a non cadere nella trappola della sostituzione dei genitori, ma anzi sottolineando la complementarietà.

Rispetto al lavoro *nei contesti violenti e criminali* i centri vivono la sfida di accogliere tutti i ragazzi e proporre loro uno stile relazionale basato sull’accoglienza, il rispetto, la legalità, la partecipazione, il sen-

so civico, per rinforzare il capitale sociale individuale, la resilienza, le risorse democratiche e sviluppare una cultura diversa da quella della prevaricazione dell'indifferenza.

L'équipe è segnalata dal punto di vista metodologico come centrale nel lavoro di progettazione e gestione dei centri: tuttavia viene sottolineata la necessità di integrare le risorse di supporto agli educatori, che spesso sono lasciati soli a gestire i problemi del quotidiano. Emerge anche la necessità di garantire all'équipe un sostegno nel "leggere" il contesto, i comportamenti e le dinamiche che si svolgono intorno e un supporto nell'impostare una corretta azione educativa, sociale, costruendo intorno a loro e al centro reti di riferimento formali e informali.

Risorse umane. Il nucleo centrale dell'équipe è composto da personale con funzioni educative; a Napoli e Palermo il gruppo è abbastanza omogeneo sul profilo delle professionalità, a Catania, l'équipe è supportata da un gruppo multiprofessionale utile non solo nella valutazione, ma anche nel decifrare le dinamiche sociali interne ed esterne al centro e a svolgere funzioni di formazione, supporto, accompagnamento e sostegno sia al gruppo operatori sia al gruppo minori, non solo in fase iniziale ma anche *in itinere*. Viene sottolineato in alcune esperienze l'apporto di un *operatore migrante* con funzioni di mediatore culturale per il lavoro di coinvolgimento dei ragazzi stranieri e delle loro famiglie.

Monitoraggio e valutazione. Le esperienze sottolineano il lavoro di programmazione e verifica della proposta educativa supportato da diversi strumenti, sia per i gruppi sia sul piano individuale: schede di osservazione, diari delle attività, progetti educativi individuali, questionari di gradimento ai bambini e ai genitori, incontri con i ragazzi e i genitori, équipe con i servizi del territorio, relazioni periodiche. Sono anche individuati, in modi simili e quindi con valore rafforzativo rispetto alla considerazione della buona pratica, le dimensioni e gli indicatori della valutazione.

Innovatività. I centri hanno rappresentato nei contesti territoriali di riferimento un'esperienza innovativa postasi in continuità con iniziative promosse con la legge 216/1991. Sono poi diventate opportunità di sistema soprattutto per alcune caratteristiche: la presenza quotidiana di personale professionale, la proposta articolata in modo complesso sul piano del dentro/fuori, gruppo/individuo, apprendimento/relazioni/gioco, cooperazione sistematica con la rete dei servizi. A distanza di anni l'innovatività persiste nell'adeguarsi ai nuovi problemi emergenti, in particolare la presenza dei migranti e dei rom e il coinvolgimento più forte delle famiglie, una volta abbassate le diffidenze.

I punti critici sono rappresentati dalla discontinuità degli interventi, connessi agli intervalli temporali intercorrenti tra le gare d'appalto, ai ritardi nei pagamenti, alla divaricazione tra le competenze sul campo degli operatori e le esigenze di figure formate sul piano curricolare. Un

altro punto critico è rappresentato dalle connessioni con la rete dei servizi che nei contesti esaminati soffrono di carenze e sovraccarichi che rendono a volte scarsa la disponibilità a un'autentica collaborazione.

7.2 Le buone pratiche nell'educativa domiciliare

Sempre nella macrotipologia degli interventi di prevenzione del collocamento dei minori fuori dalla famiglia – *area dei servizi di educativa domiciliare* – si approfondisce l'analisi del progetto *Raggiungere gli irraggiungibili* che è abbastanza esemplificativo e interessante con delle note di raccordo rispetto alle buone pratiche con le esperienze segnalate da Brindisi e Reggio Calabria.

Il progetto nasce a Roma nell'intersecazione tra il servizio pubblico e l'Associazione Il melograno, con tutte le ricchezze e le contraddizioni che in questi anni hanno caratterizzato i processi di integrazione tra pubblico e terzo settore.

Il progetto riguarda *un intervento di prevenzione* finalizzato a ridurre la prevalenza del disagio infantile, comprese le situazioni di abuso e maltrattamento, nelle popolazioni ad alto rischio.

Destinatari sono i bambini da 0 a 12 mesi e le loro madri, con una definizione che diversifica dalle altre esperienze segnalate che sono dirette a una più varia fascia d'età. La definizione così precisa permette di offrire un intervento specifico di prevenzione e sostegno alla genitorialità, in linea con gli orientamenti internazionali che individuano la fascia 0-2 come fascia da privilegiare e implementare.

Il progetto si fonda su *un approccio* che documenta come la capacità della madre di percepire i segnali del bambino e di rispondervi in maniera adeguata favorisce un'interazione armonica della diade e pone le basi per un attaccamento sicuro nel bambino.

Le famiglie coinvolte nel progetto accedono o spontaneamente o su invio dei servizi e sono individuate secondo criteri di rischio, non essendo possibile accogliere tutti, in quanto l'intervento è impegnativo. Pur non disponendo di una ricerca valutativa, gli operatori registrano un aumento negli ultimi due anni di famiglie di migranti e di situazioni plurigemellari.

Il progetto, intervenendo sulla crescita della disponibilità e sensibilità materna, svolge un'importante funzione di protezione e di prevenzione, contrastando o attenuando gli effetti negativi dei fattori di rischio presenti nei nuclei familiari più in difficoltà. Si pone, pertanto, lo scopo di "raggiungere" al momento della nascita e prendere in carico quelle famiglie a rischio psicosociale che non si rivolgono ai servizi o che non li fanno in pieno utilizzare. *Obiettivi sono:* favorire un legame sicuro nella relazione madre bambino nel primo anno di vita e accrescere l'utilizzo delle risorse sociali e sanitarie disponibili sul territorio.

Ai nuclei presi in carico è offerto un intervento di sostegno domiciliare calibrato sulle specifiche caratteristiche ed esigenze di ciascun nu-

cleo; l'operatrice si affianca alla mamma, costruendo un rapporto di fiducia, accoglie i suoi vissuti, stimola le sue risorse, facilita la sua relazione con il bambino e la comprensione dei suoi segnali comunicativi, stimola la costruzione di un ambiente progressivamente più accogliente e a misura della sua crescita. Senza mai sostituirsi alla mamma, la sostiene nell'affrontare le sue ansie e le sue difficoltà, facilita l'accesso ai servizi e promuove tutte le possibili risorse familiari e sociali intorno al nucleo.

L'individuazione dei nuclei avviene su segnalazione degli operatori dei reparti ospedalieri di ostetricia e neonatologia, dei pediatri di base e dei servizi sociosanitari comunali e sanitari.

Il lavoro con gli ospedali non sempre funziona per l'assenza di una figura stabile di connessione. Tuttavia nel tempo si è costruita una buona integrazione con i servizi territoriali, che facilita anche l'invio e la presa in carico perché filtra un messaggio più chiaro. Anche nelle esperienze segnalate dalle altre Città è evidenziato come una migliore collaborazione tra servizi rende l'invio più chiaro e permette al nucleo di sentirsi sostenuto.

L'accesso avviene quindi in parte in modo spontaneo su invio dei servizi, soprattutto dagli ospedali, in parte su segnalazione da parte dei servizi: in questi casi è necessario a volte un intervento domiciliare iniziale per coinvolgere il nucleo. Anche nelle esperienze segnalate dalle altre Città è evidenziato come nei casi di invio coatto è necessario mettere in gioco delle strategie di coinvolgimento delle mamme per ridurre le diffidenze e favorire una relazione autentica senza la quale l'intervento è inefficace.

Il servizio ovviamente ha una capienza limitata e quindi funziona un criterio "a sportello". Negli anni il numero di richieste è aumentato, fino a raddoppiare perché i servizi invianti hanno verificato l'efficacia dell'intervento.

Offerta. A ciascun nucleo viene offerto un intervento che prevede incontri di 2 ore con una frequenza bisettimanale nei primi sei mesi di vita del bambino e settimanale di 2 ore nei mesi successivi fino al raggiungimento del primo anno di vita.

L'operatrice costruisce con la madre un rapporto di fiducia, accoglie i suoi vissuti, la sostiene, facilita la relazione con il bambino, osservando insieme l'evoluzione delle sue competenze e favorendo la costruzione di un ambiente più accogliente e a misura della sua crescita. Un aspetto centrale è lo stile di condivisione del quotidiano come una sorella maggiore, e l'accompagnamento nelle mura di casa a organizzare la relazione, i tempi, l'ambiente a misura del bambino e fuori casa nelle relazioni sociali informali e formali, attivando parallelamente la rete.

Nell'esperienza segnalata da Brindisi, che sottolinea molto gli aspetti educativi dell'intervento domiciliare, è evidenziato il valore

del *modelling* per proporre alle madri l'assunzione di comportamenti e stili nuovi o diversi. È interessante notare che raramente gli interventi si interrompono prima del compimento dell'anno del bambino.

Risorse umane. Il personale impegnato ha una laurea psicosociale, una formazione specifica alla domiciliarità ed è accompagnato con una supervisione costante.

Interessante l'esperienza che ha proposto – nell'ambito del progetto – un'iniziativa di formazione congiunta con gli operatori di tutti i servizi sociosanitari per costruire una cultura condivisa di programmazione unitaria per le famiglie.

Monitoraggio e valutazione. Gli interventi sono monitorati costantemente e supervisionati. Gli strumenti sono comuni anche alle esperienze proposte dalle altre Città:

- il progetto educativo individualizzato e la sua verifica con le madri;
- incontri di équipe interna;
- incontri con gli invianti/rete.

In questi anni un risultato che emerge sia dalle madri che dai servizi è la consapevolezza dei cambiamenti positivi individuali attivati e lo sviluppo di reti di supporto intorno ai nuclei.

Fondamentale è la ricollocazione dei nuclei familiari nella rete dei servizi e delle istituzioni: le madri stesse riconoscono un aumento della conoscenza e dell'utilizzo dei servizi stessi e un miglioramento del rapporto con i medesimi. A Roma vengono offerte risposte, attraverso strumenti informativi e di orientamento per utilizzare al meglio i servizi sociali, sanitari ed educativi esistenti nell'area materno-infantile. Brindisi sottolinea il cambiamento avvenuto anche nei servizi sociali per la presa in carico.

Innovatività. Il progetto è interessante perché gli interventi sono realizzati prevalentemente in modo congiunto con madre e bambino, quando possibile coinvolgendo anche gli altri familiari. Si presenta come innovativo sia nelle Città che lo hanno segnalato sia nel panorama nazionale: la scelta della domiciliarità tutt'ora rappresenta un'esperienza pilota come possibilità di intercettazione precoce – soprattutto dove è diretta ai neonati – e cura del rischio sociale e – come sottolinea anche Brindisi – di intervento congiunto con bambini e genitori. La proposta di un modello di presa in carico caratterizzato dall'“andare verso” invece che di aspettare è positiva ed efficace.

I punti critici sono rappresentati dalla scarsità di risorse per cui le prese in carico possibili sono inferiori alle richieste e dalla dispersione sul territorio cittadino – in un ambito ampio come il Comune di Roma – ciò tra l'altro ha reso infruttuose le esperienze di gruppi di madri perché le eccessive distanze rendevano incostanti e dispersivi gli incontri.

8. Conclusioni

Gli elementi caratterizzanti che emergono da questa analisi possono essere sintetizzati attraverso luci e ombre per individuare alcune piste percorribili.

8.1 La centralità dell'attenzione ai bambini e alla prevenzione

Attraverso i progetti collocati nell'area della prevenzione dell'allontanamento, le Città hanno *coniugato la promozione dei diritti e delle opportunità con l'attenzione agli specifici problemi* del territorio, dei ragazzi e delle famiglie. Si è sviluppata una "buona" cultura tra gli operatori e le agenzie che mette a fuoco – con diversi livelli di consapevolezza ed esplicitazione – la necessità di *uno sguardo bifocale* su bambini e genitori e l'assunzione di un approccio preventivo. La presenza di interventi ad *alto livello di prossimità* (in particolare, i centri socioeducativi e l'educativa domiciliare) sembra che sia riuscita a fare *emergere dall'invisibilità* i problemi dei bambini e delle famiglie, sollecitando le culture professionali e le comunità territoriali a mettersi in discussione, a comunicare e a costruire pensieri condivisi e non scissi sulla vulnerabilità e sul rinforzo delle risorse. La prospettiva da sviluppare – come già alcuni stanno facendo – è l'integrazione con altre politiche e interventi di prevenzione (ad esempio della violenza e della xenofobia), di inclusione sociale e di cittadinanza attiva (programmi europei per i giovani, scambi, ecc.).

8.2 La risposta alle trasformazioni

Molti progetti segnalano i mutamenti avvenuti nel corso degli anni sia sul piano della collocazione nel sistema dei servizi, a seguito delle nuove normative introdotte, sia sul piano dei problemi da trattare.

L'introduzione del *Piano sociale di zona ex lege 328/2000* sta producendo differenti esiti rispetto alla collocazione degli interventi per l'infanzia, orientandosi in alcuni territori alla stabilizzazione all'interno del piano, in altri conservando una gestione separata ma connessa. Rispetto all'efficacia di tali scelte le valutazioni degli enti gestori sono differenti. Come già indicato, alcune persone contattate, pur convenendo sulla bontà di principio dello sviluppo di un sistema integrato dei servizi sociosanitari che porti alla stabilizzazione dei servizi per l'infanzia, temono che, con l'inclusione della progettualità nel piano sociale (o sociosanitario) locale, le risorse dedicate si disperdano a causa di una forte competitività di altri problemi (dalle persone anziane non autosufficienti, al problema della sicurezza urbana) riducendo così di fatto le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Ciò richiama l'attenzione sul serio problema delle risorse da destinare all'infanzia e sui vincoli per garantire che i contenuti della legge 285 non siano dispersi dalla logica delle emergenze.

Sempre sul piano normativo la legge 149/2001 ha meglio definito il diritto dei bambini alla famiglia e la gamma degli interventi relativi, soprattutto sul tema della deistituzionalizzazione. In questa linea alcu-

ni progetti nati con la legge 285 si sono anche ricollocati e hanno trovato una cornice istituzionale più coerente all'interno di un insieme di dispositivi regolamentari e organizzativi più articolati che coniugano il sostegno alle famiglie con la tutela dei bambini.

Un aspetto – supportato dalla legge 149 ma ancora critico nell'applicazione – è la costruzione di dispositivi territoriali che permettano *il dialogo e la cooperazione dei diversi attori coinvolti*, portatori di punti di vista culturali e professionali differenti.

Tra i punti critici ricorrenti vi è l'assunzione della *funzione di regia* da parte dei servizi sociali territoriali: la coincidenza di carenze di organico nei servizi pubblici e la presenza di un terzo settore competente a volte portano pericolosamente a minimizzare la titolarità pubblica della funzione di tutela, da esercitare almeno attraverso una forte regia degli interventi di protezione e prevenzione.

Un altro aspetto critico è rappresentato dalla *divergenza* – che diventa conflitto e divaricazione – tra i diversi punti di vista – connessi ad approcci culturali e professionali, ma anche a posizionamenti organizzativi – tra chi (i servizi pubblici) si occupa della valutazione dei genitori e chi (le risorse del privato sociale) accoglie i bambini: l'assenza di spazi di condivisione e confronto può portare a conflitti inutili e dannosi per i progetti di vita dei bambini⁴¹.

Il confronto sui progetti pone con forza l'esigenza di riflettere sull'*impatto* che i cambiamenti sociali in atto hanno, e potranno avere, sulla progettualità *ex lege* 285 e su quanto la legge riesca a cogliere le nuove domande che essi pongono alle istituzioni e alle comunità locali.

In alcuni casi vi è una *trasformazione dell'utenza*, da più parti si sottolinea la crescente incidenza della popolazione migrante nei territori, evento che propone la necessità di aprirsi all'accoglienza delle differenze e ad assumere diversi approcci educativi.

Ancora è segnalato l'aumento della *povertà*, particolarmente negli ultimi anni: esso è individuato come un allarmante elemento di stress, che agisce in situazioni già precarie aumentando la vulnerabilità delle famiglie rispetto all'assolvimento delle funzioni parentali.

La trasformazione dei problemi e la loro crescente complessità sollecita quindi a sviluppare *connessioni concettuali e politiche* tra le diverse questioni (interventi di contrasto alla povertà, politiche di inclusione sociale, ecc.) affrontando la difficoltà – in una condizione di scarsità di risorse – di costruire un sistema integrato che migliora le

⁴¹ Maurizio, R., *Le politiche e le esperienze regionali*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, op. cit., p. 107-203.

opportunità di vita per tutti, con un'attenzione specifica alle peculiarità dell'infanzia.

Lo sviluppo dei progetti nel tempo ha favorito – soprattutto in alcune esperienze di tipo consulenziale e con un'équipe multidisciplinare – la maturazione di chiavi interpretative che hanno permesso di passare da una lettura dei fenomeni in termini di bisogni all'enucleazione di parti di problemi trattabili attraverso l'offerta dei servizi mirati. In questa linea sono interessanti gli spunti intuibili dalla metodologia della ricerca azione con gli adolescenti migranti per meglio capire e configurare i problemi, che ha permesso di integrare l'intervento consulenziale con altre iniziative (formazione per gli operatori, partecipazione attiva con le comunità, gruppi integrati migranti e non sulla condizione adolescenziale) non prevedibili e scaturite da un lavoro diretto e riflessivo. Analogamente si può dire di quanto accaduto nei centri di consulenza, inizialmente coinvolti per un lavoro sul disagio e sulla conflittualità familiare che hanno poi maturato un approccio e una tipologia di presa in carico in rete a supporto delle genitorialità fragili.

Tuttavia non è ancora diffusa in modo omogeneo la capacità di leggere in modo articolato le trasformazioni.

Una criticità ancora piuttosto ricorrente è la carenza di una riflessione, supportata da informazioni ed elaborazione di ipotesi, sui fenomeni e sui problemi trattati. Molte organizzazioni sembrano conoscere il proprio ambito senza avere tempo per le necessarie considerazioni che porterebbero a un'evoluzione più consapevole, confrontabile e sostenibile sui problemi e sugli interventi.

8.3 La costruzione di nuovi modelli di intervento

La quasi totalità degli interventi analizzati propone esperienze che si sono consolidate nell'arco di diversi anni (mediamente 7), ma tale anzianità non sembra aver aiutato a consolidare e formalizzare gli approcci teorici sottesi agli interventi e anche le acquisizioni emerse dalla prassi che hanno modificato e integrato le iniziali e tradizionali chiavi interpretative. Si registra a volte una distanza tra un quadro teorico più chiaro ai progettisti e una pratica operativa più sincretica dei professionisti, senza molte occasioni di dialogo e rielaborazione, con una perdita per lo sviluppo di una cultura professionale condivisa e diffusa congruente. Ciò richiama il tema dei saperi e degli investimenti in termini di formazione che a partire dalla legge 285 si potrebbero sviluppare per non perdere il patrimonio prodotto e per implementare il capitale sociale spendibile anche a livello europeo, se adeguatamente trattato. Questa debolezza sembra però anche conseguenza della logica del fare e della richiesta da parte dei committenti di stare sull'emergenza, lasciando poco spazio, e risorse economiche dedicate, alla supervisione o ad attività di auto o etero valutazione.

Certamente è possibile cogliere alcuni elementi di interesse soprattutto rispetto all'innovatività, che tutt'ora incorporano, e che andrebbe rafforzata e validata. Di questi va sottolineata come positivamente ridondante la scelta di prossimità.

I centri socioeducativi. Prevale la considerazione che la loro "bontà" sia nel collocarsi in modo capillare nel territorio non solo per l'*abbassamento della soglia d'accesso* ma anche per l'offerta di una presenza – caratterizzata da équipe educative leggere – lì dove c'è assenza istituzionale. È da evidenziare in particolare come i centri riescono a inserirsi e operare in contesti territoriali diffidenti, aprendo varchi di presenza in aree inaccessibili e divenendo antenne di rilevazione – qualora valorizzate – rispetto alla programmazione territoriale. Inoltre, la proposta ha un forte carattere educativo rispetto al *sostegno delle progettualità di vita* dei ragazzi e le attività sono strumentali a ciò, non fermandosi a un'unica dimensione (ludica, scolastica, sportiva) e sviluppando i temi della responsabilità, della cittadinanza attiva e della legalità. Un valore aggiunto molto sottolineato è la *costruzione di nessi* con le opportunità culturali, formative, lavorative del territorio e lo sviluppo di proposte per i genitori, anche nella logica dell'educazione degli adulti.

I servizi di educativa domiciliare. Una considerazione condivisa per la "bontà" delle pratiche è la *formazione specifica in itinere* degli operatori alla domiciliarità per orientare in modo proficuo gli interventi e il costante monitoraggio per finalizzare la presenza a cambiamenti in tempi ragionevoli evitando la cronicizzazione. Sono progetti che si sono inseriti in maniera dinamica nel sistema delle opportunità, ponendosi come risorsa per i servizi istituzionali, lavorando sulle diffidenze delle famiglie verso i servizi e sugli approcci stereotipati e sfiduciati di questi verso alcune fasce di utenti, interpretando attraverso la *domiciliarità* un'efficace forma di prossimità.

I servizi di accoglienza. Un elemento di bontà prevalente e condiviso è l'indispensabilità di *coniugare la valutazione della genitorialità con gli interventi di collocamento* dei bambini fuori dalla famiglia, con tempi ben definiti per dare progettualità e autentico significato preventivo all'intervento; un altro elemento è la *coniugazione di diversi livelli* quali la cura dei genitori e la tutela dei bambini, la cooperazione tra risorse informali quali le famiglie accoglienti e risorse professionali quali gli operatori dei servizi e delle comunità. Pur essendo interventi quantitativamente ancora molto limitati, esprimono un'alta forma di prossimità nella condivisione quotidiana e rappresentano una potenzialità per lo sviluppo di un capitale umano indispensabile nella logica della reciprocità e della reciprocazione, sia per chi accoglie che per chi è accolto che per i servizi.

8.4.1 *Le connessioni
metodologiche
e operative tra interventi
con i bambini
e con i genitori*

Si sono sperimentati e in alcuni casi consolidati modelli di intervento che connettono la promozione del benessere dei bambini con il sostegno ai genitori. Si è individuata la necessità – per rendere possibile questa connessione – di accogliere i genitori sia nella loro funzione parentale sia nella loro dimensione personale di adulti e partner: è presente in una pluralità di progetti l'offerta ai genitori di spazi di elaborazione delle difficoltà attraverso il counseling o i gruppi e anche l'affiancamento nell'accesso a percorsi di istruzione e formazione, oltre a offrire opportunità culturali in una logica che integra l'educazione degli adulti con il supporto alla genitorialità.

8.4.2 *La manutenzione
delle risorse umane*

Tutti i progetti sottolineano la centralità delle risorse umane e della loro manutenzione. Un elemento di bontà è rappresentato dalle équipe multiprofessionali che garantiscono uno spazio di riflessione e riprogettazione. La costruzione di modelli di intervento nuovi è resa possibile – come già detto – proprio dall'investimento dei singoli professionisti e delle organizzazioni nella riflessione sul lavoro in corso, creando circuiti virtuosi prassi-teoria-prassi. Inoltre, le équipe rappresentano un fattore protettivo per gli operatori per sostenere lo stress di situazioni di frontiera sia negli interventi domiciliari che territoriali e per conservare la giusta vicinanza tra bambini e genitori, lì dove gli interventi tenderebbero a divaricare le posizioni. Poche esperienze però riescono – e solo in alcuni momenti – a garantire ciò, a volte con un investimento proprio di tipo volontaristico.

8.4.3 *La manutenzione
delle reti*

Un elemento di bontà ricorrente è l'integrazione dei progetti in reti operative diversamente formalizzate e consistenti, ma presenti e ricorrenti. È possibile dire che in questi anni nelle diverse Città è cresciuto il *capitale sociale* nella logica relazionale, ossia «l'insieme di quegli elementi dell'organizzazione sociale – come la fiducia, le norme condivise, le reti sociali – che possono migliorare l'efficienza della società nel suo insieme, nella misura in cui facilitano l'azione coordinata degli individui»⁴².

Parallelamente, soprattutto dalle interviste, emergono le difficoltà nella manutenzione delle connessioni. Persistono le *diffidenze e i conflitti* ascrivibili a differenze non trattate di approcci, posizioni di potere, scarsa legittimazione da parte delle organizzazioni al lavoro di integrazione.

È ancora presente una divaricazione tra strumenti formali (ad esempio protocolli) che riconoscono la necessità del lavoro di rete e il

⁴² Putnam, R.D., *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

riconoscimento dei tempi necessari per l'integrazione (mini-équipe, formazione congiunta, ecc.), riducendola a un mero colloquio telefonico o alla casualità dell'incontro. Questo rappresenta una criticità che rischia di aggravarsi nell'attuale situazione di riduzione delle risorse e con la prevalenza di un'ottica economicista che tendono a *sottovalutare il significato dell'integrazione* per il buon esito degli interventi.

8.4.4 Monitoraggio e valutazione

È da riconoscere come elemento di bontà la lenta diffusione di sistemi di monitoraggio interno che riguardano le dimensioni del gradimento degli utenti e gli esiti dei progetti educativi individuali, anche con un coinvolgimento degli utenti stessi nella valutazione dei percorsi effettuati. Sono però meno presenti – in conformità peraltro con una cultura della valutazione sociale ancora scarsamente presente nel Paese – sistemi che permettano di valutare i processi attivati e l'impatto sulla comunità, anche perché è ancora poco presente una cultura condivisa sugli indicatori di benessere per l'infanzia. La carenza di sistemi strutturati di monitoraggio e valutazione è connessa alle difficoltà di analisi delle trasformazioni, alla scarsa elaborazione in termini di culture professionali e modelli di intervento e alla loro trasferibilità.

Un altro elemento da sviluppare è il coinvolgimento nei percorsi di monitoraggio e valutazione degli attori sociali e dei diversi punti di vista professionali: ciò peraltro pregiudica in parte la configurazione delle buone pratiche che richiedono un "discussant" esterno.

I progetti nel 2008

ALCUNE ESPERIENZE
DI RICOGNIZIONE

Gli indicatori dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Città riservatarie

1. Premessa; 2. I risultati della ricognizione; 3. La necessità di un percorso comune e condiviso

1. Premessa

Come stanno i bambini e gli adolescenti nelle Città riservatarie? La loro qualità di vita è migliorata o peggiorata negli anni? In quali ambiti si riscontrano i maggiori rischi e le maggiori difficoltà? Ci sono differenze significative da Città a Città?

Nella consapevolezza che i dati possono dire molto ma non tutto, il Centro nazionale ha avviato una prima ricognizione per verificare se e in quale misura nelle disponibilità delle Città riservatarie ci fossero elementi quantitativi utili per ragionare attorno alle questioni sopracitate.

Nel corso del primo semestre 2009 sono stati avviati contatti diretti con i referenti 285 operanti presso le Città riservatarie da parte di operatori statistici del Centro nazionale per condividere il percorso da realizzare, gli scopi da perseguire e gli strumenti da utilizzare.

I referenti 285, oltre a organizzare la raccolta diretta delle informazioni di pertinenza della ricognizione, si sono fatti carico del coinvolgimento attivo di tutti gli uffici comunali, in particolare i servizi per la statistica, che avessero competenza sul tema (vedi Appendice 1. Le fonti e gli uffici coinvolti per Città riservataria). Al primo contatto diretto con i referenti 285 è seguita un'intensa e quotidiana attività di raccordo con tutti i soggetti coinvolti sia in termini di chiarimenti sui contenuti della ricognizione sia come supporto per un'efficace raccolta e valorizzazione delle informazioni a disposizione delle Città.

Parallelamente sono stati contattati, laddove esistenti, gli osservatori sociali provinciali al fine di estendere e arricchire la raccolta dati, strategia che si è rivelata particolarmente efficace e complementare alle informazioni derivanti dal Comune, per le Città riservatarie di Bari e Cagliari.

Gli strumenti di rilevazione proposti ai referenti 285, così come agli osservatori provinciali, si sono basati sull'esperienza maturata dal Centro nazionale in merito agli indicatori di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito del sempre più vivace dibattito internazionale sul tema.

In linea con la prima specifica esperienza di studio del Centro na-

zionale¹ la griglia di rilevazione per la ricognizione nelle Città riservatarie risulta organizzata su 9 dimensioni di senso, ciascuna delle quali rappresenta un'area di interesse informativo per la valutazione della condizione di vita e dei livelli di benessere raggiunti dai bambini e dagli adolescenti, e che di seguito elenchiamo:

- struttura sociale;
- relazioni e legami;
- deprivazione materiale e culturale;
- benessere soggettivo;
- partecipazione sociale;
- salute;
- inclusione scolastica;
- sicurezza e pericolo;
- diffusione e uso dei servizi.

Ciascuna dimensione è a sua volta organizzata in sottodimensioni di senso che puntualizzano gli aspetti rilevanti in cui la dimensione concettualmente si articola.

Nella griglia sottoposta ai referenti 285 sono stati riportati a titolo esemplificativo, per ciascuna dimensione e sottodimensione, un certo numero di indicatori pertinenti per i quali è stata richiesta la compilazione sulla base dei valori numerici in possesso dell'amministrazione comunale. Naturalmente è stata data possibilità alle Città riservatarie di inserire nella griglia ulteriori indicatori pertinenti per cui si disponesse dei dati.

Un ulteriore criterio di implementazione della griglia di rilevazione ha riguardato la possibilità di segnalare per ciascun indicatore la serie storica nel periodo 1997-2008. Se, infatti, i principali scopi della ricognizione riguardano la verifica dell'esistente e in prospettiva la comparazione della condizione e del benessere dei bambini nelle 15 Città riservatarie in uno stesso arco temporale, per scelta metodologica è sembrato opportuno perseguire con le serie storiche la possibilità di promuovere, anche in questo caso in prospettiva, un confronto nel tempo dei livelli di benessere sperimentati da ogni Città riservataria.

Il periodo preso in considerazione, 1997-2008, non è ovviamente casuale e nasce dall'esigenza di mettere in relazione la promulgazione

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Bambini in Italia, verso mappe di indicatori sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, presentato a Roma il 24 giugno 2009 nell'ambito della 1ª edizione delle Giornate della ricerca sociale organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con lo IAS (Istituto per gli affari sociali).

della legge 285 all'oggi, al fine di verificare se e in quale misura il messaggio e lo spirito della legge siano diventati effettivo patrimonio delle Città in studio, senza per questo voler stabilire un nesso causale, diretto, né tanto meno esclusivo tra l'applicazione delle azioni di promozione dei diritti e delle opportunità dei bambini e degli adolescenti promossi dalla legge e i livelli di benessere raggiunti nelle 15 Città riservatarie.

2. I risultati della ricognizione

La raccolta dei dati perfezionata attraverso il ritorno delle griglie di rilevazione compilate dalle Città riservatarie, arricchite anche con la ricerca di ulteriori informazioni disponibili sui siti web delle Città stesse, ha permesso di ricostruire, pur con un fisiologico margine di imprecisione insito in qualsiasi attività di ricognizione e più o meno evidente nelle diverse realtà interpellate, il quadro di disponibilità di dati e indicatori sull'infanzia e l'adolescenza (vedi Appendice 2. Indicatori disponibili per Città riservataria).

Gli esiti della ricognizione evidenziano un sistema di conoscenza a geometria variabile sia rispetto alle Città riservatarie che sulle dimensioni di senso.

La Città di Roma dispone, infatti, di dati su 7 delle 9 dimensioni in studio; un gruppo ben più nutrito (Torino, Milano, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari) può contare su dati per 6 delle 9 dimensioni; la sola Città di Venezia copre 5 dimensioni; Genova, Bologna e Catania dispongono di indicatori su 4 dimensioni; Brindisi e Taranto, infine, su 3.

Tabella 1 - Presenza di indicatori secondo la dimensione e la Città riservataria

Città riservatarie	Dimensioni								
	Struttura sociale	Relazioni e legami	Deprivazione materiale e culturale	Benessere soggettivo	Partecipazione sociale	Salute	Inclusione scolastica	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Torino	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si
Milano	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si
Venezia	Si	Si	-	-	-	Si	Si	-	Si
Genova	Si	-	-	-	-	Si	Si	-	Si
Bologna	Si	-	-	-	-	Si	Si	-	Si
Firenze	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si
Roma	Si	Si	Si	-	-	Si	Si	Si	Si
Napoli	Si	Si	Si	-	-	Si	Si	-	Si
Bari	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si
Brindisi	Si	-	-	-	-	Si	-	-	Si
Taranto	Si	-	-	-	-	Si	-	-	Si
Reggio Calabria	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si
Catania	Si	-	-	-	-	Si	Si	-	Si
Palermo	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si
Cagliari	Si	Si	-	-	-	Si	Si	Si	Si

Passando ad analizzare le dimensioni proposte emerge che 3 di esse risultano coperte su tutte le Città riservatarie, ovvero per ciascuna di esse è disponibile almeno 1 indicatore di pertinenza in ogni Città riservataria – come si vedrà più avanti il novero degli indicatori disponibili è ben più ampio. Si tratta nello specifico di aree di grande interesse quali la struttura sociale, la salute, la diffusione e l'uso dei servizi.

Anche la dimensione dell'inclusione scolastica è ampiamente rappresentata, 13 Città riservatarie su 15 – mancano all'appello solo le Città pugliesi di Brindisi e Taranto – e come vedremo in seguito anch'essa con un notevole numero di indicatori a disposizione.

Non del tutto coperte, ma con un rilevante ventaglio di Città rispondenti, risultano le dimensioni delle relazioni e legami e della sicurezza e pericolo, per le quali hanno fornito almeno 1 indicatore rispettivamente 10 e 8 Città riservatarie.

Decisamente più lacunose appaiono le dimensioni della deprivazione materiale e culturale, per la quale sono disponibili indicatori solo per le Città di Roma e Napoli, e ancor più del benessere soggettivo e della partecipazione sociale per le quali non si hanno indicatori su nessuna delle Città in studio.

Queste iniziali considerazioni permettono di trarre almeno due prime interessanti conclusioni:

- le dimensioni maggiormente coperte con dati e indicatori riguardano, come era lecito attendersi, i servizi e le aree di intervento più strettamente riconducibili alle competenze precipue dei Comuni;
- le dimensioni deboli, da un punto di vista di copertura informativa, a livello di Città riservataria, ricalcano perfettamente quelle di livello regionale riscontrate nel lavoro del Centro nazionale citato in apertura. In un certo senso questa evidenza era prevedibile, se si considera che gli indicatori della deprivazione materiale e culturale, del benessere soggettivo e della partecipazione sociale derivano a livello nazionale da indagini specifiche e dirette sui bambini e gli adolescenti, spesso di natura campionaria, che raramente sono riproposte a livello regionale, principalmente per motivi di costo da sopportare per raggiungere un'accettabile significatività statistica, e che dunque a maggior ragione trovano ancor meno spazio a livello di Città riservataria.

Passando ad analizzare più da vicino i contenuti della ricognizione, emerge che non tutte le dimensioni di senso per le quali le Città riservatarie hanno fornito informazioni hanno lo stesso peso, sia in quanto a numerosità di indicatori a disposizione, sia in quanto a capacità interpretative che gli indicatori di ciascuna dimensione permettono sulla realtà di bambini e adolescenti.

Rispetto alla prima questione, la ricognizione ha infatti messo in luce livelli di approfondimento molto differenziati da dimensione a dimensione, e da Città a Città, in cui di volta in volta risultano disponibili numerosità estremamente variabili di indicatori.

Relativamente alle capacità interpretative, va premesso che gli indicatori raccolti e riorganizzati secondo la mappa concettuale delle dimensioni di senso sono stati distinti in due famiglie: gli indicatori di *contesto* e quelli di *benessere*.

Appartengono alla prima famiglia quegli indicatori che descrivono una realtà di fatto, uno stato, una situazione senza farne discendere un giudizio di valore sulla condizione dei bambini e degli adolescenti che risultano coinvolti. Un esempio di questa tipologia di indicatori può essere considerata l'incidenza di minori stranieri sul totale dei minori residenti. Diversamente afferiscono alla seconda famiglia quegli indicatori che esprimono, lungo un *continuum* di misurazione, lo star bene o lo star male degli stessi bambini e adolescenti, o una condizione di benessere o di malessere degli stessi. Come esempio si può citare in questo caso il numero di bambini allontanati dalla propria famiglia ogni 1.000 residenti minorenni. Anche in quest'ultimo caso le differenze tra dimensioni di senso e tra Città riservatarie risultano rilevanti.

Nella prima dimensione di senso considerata, ovvero la struttura sociale, gli esiti della raccolta dei dati e degli indicatori hanno evidenziato che per ogni Città riservataria si può fare affidamento su un ampio numero di indicatori, che riguardano, caso unico, lo stesso set di indicatori per tutte le Città.

Tabella 1.1 - Indicatori della dimensione STRUTTURA SOCIALE per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		Totale
	contesto	benessere	
Torino	10	-	10
Milano	10	-	10
Venezia	10	-	10
Genova	10	-	10
Bologna	10	-	10
Firenze	10	-	10
Roma	10	-	10
Napoli	10	-	10
Bari	10	-	10
Brindisi	10	-	10
Taranto	10	-	10
Reggio Calabria	10	-	10
Catania	10	-	10
Palermo	10	-	10
Cagliari	10	-	10

Si tratta di indicatori esclusivamente di contesto che descrivono le principali dimensioni demografiche in cui sono calati i bambini e gli adolescenti che vivono nelle 15 Città in studio e, grazie anche alla presenza di serie storiche complete per ciascun indicatore, le più rilevanti tendenze di mutamento demografico in atto.

Gli indicatori di questa dimensione esplorano i temi dei minori nella popolazione residente, della natalità e della presenza straniera e in particolare:

- percentuale di minorenni sul totale della popolazione residente;
- rapporto di mascolinità dei minorenni;
- percentuale di minorenni femmine sul totale dei minorenni residenti;
- minorenni residenti delle fasce d'età scolastiche sul totale dei minorenni residenti;
- indice di dipendenza giovanile (residenti 0-14 anni per 100 residenti 15-64 anni);
- indice di vecchiaia (residenti 65 anni e più per 100 residenti 0-14 anni);
- quoziente di natalità;
- minorenni stranieri residenti per 1.000 minori residenti;
- percentuale di minorenni stranieri residenti sul totale degli stranieri residenti;
- quoziente di natalità degli stranieri.

La seconda dimensione presa in considerazione è quella delle relazioni e dei legami che nella mappa concettuale elaborata, e dunque nella scheda di ricognizione utilizzata, si articola nelle sottodimensioni delle relazioni familiari e delle relazioni tra pari. Su quest'ultima sottodimensione nessuna delle Città ha fornito informazioni, quelle disponibili si riferiscono dunque in modo esclusivo alla dimensione delle relazioni familiari.

In questa dimensione di senso, come avverrà per molte di quelle successive, non si riscontra una generalizzata disponibilità degli stessi indicatori su tutte le Città. Per essa, il tema più trasversale nella disponibilità informativa delle Città riservatarie è rintracciabile nei minori fuori famiglia. Complessivamente tra gli indicatori a disposizione si registra una lieve prevalenza di quelli di benessere rispetto a quelli di contesto caratterizzati in entrambi i casi da limitate serie storiche.

Gli indicatori più trasversali alle esperienze di monitoraggio delle Città, sebbene non completi, riguardano, per quanto concerne quelli di contesto:

- gli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) ogni 10 mila residenti di 0-17 anni;
- i minori accolti nei servizi residenziali ogni 10 mila residenti di 0-17 anni;
- mentre sul fronte del benessere gli allontanamenti (ovvero la somma degli affidamenti e dei minori accolti nei servizi residenziali) ogni 10 mila residenti di 0-17 anni.

Tabella 1.2 - Indicatori della dimensione RELAZIONI E LEGAMI per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		
	contesto	benessere	Totale
Torino	1	3	4
Milano	2	3	5
Venezia	1	1	2
Genova	-	-	0
Bologna	-	-	0
Firenze	1	1	2
Roma	1	0	1
Napoli	1	1	2
Bari	2	1	3
Brindisi	-	-	0
Taranto	-	-	0
Reggio Calabria	-	2	2
Catania	-	-	0
Palermo	-	1	1
Cagliari	1	1	2

Sono le Città di Torino (4 indicatori) e Milano (5 indicatori) le realtà in cui si riscontra il maggior numero di indicatori a disposizione, in cui accanto a quelli sui minori fuori famiglia si hanno interessanti indicatori riferiti al riconoscimento dei figli naturali, ovvero dei bambini nati fuori dal matrimonio. Diversamente Reggio Calabria è la sola Città a fornire informazioni sui figli affidati nelle separazioni e nei divorzi.

La terza dimensione in studio, deprivazione materiale e culturale, mostra come già segnalato in precedenza una limitatissima disponibilità di indicatori esclusivamente di benessere e circoscritti alle sole Città di Roma e Napoli.

Tabella 1.3 - Indicatori della dimensione DEPRIVAZIONE MATERIALE E CULTURALE per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		
	contesto	benessere	Totale
Roma	-	3	3
Napoli	-	1	1

Per la Città di Napoli l'indicatore fornito, riferito alla fruizione culturale, riguarda gli utenti minorenni delle biblioteche rapportati alla popolazione minorile residente. Per la Città di Roma, oltre all'indicatore sulle opere prestate dalle biblioteche ogni 100 residenti minorenni, si hanno due interessanti indicatori aggiuntivi, sebbene privi di serie storica, che ricalcano quanto a livello nazionale è consultabile nelle indagini multiscopo dell'ISTAT, ovvero:

- la percentuale di bambini e adolescenti di 6-17 anni che utilizzano il personal computer;
- la percentuale di bambini e adolescenti di 6-17 anni che hanno utilizzato Internet nei tre mesi precedenti l'intervista.

Se nessun indicatore risulta disponibile sulle dimensioni del benessere soggettivo e della partecipazione sociale, un ampio numero di informazioni sono rintracciabili sul tema della salute.

Gli indicatori di questa dimensione si caratterizzano per una forte prevalenza di quelli riconducibili al benessere piuttosto che al contesto e da una diffusa disponibilità di serie storiche dei dati.

Le sottodimensioni di senso interessate sono molte e vanno dalla mortalità alle malattie infettive e l'AIDS, dall'ospedalizzazione all'abortività.

È la mortalità il tema maggiormente coperto e spesso declinato nelle sue componenti primarie della nati-mortalità, della mortalità perinatale, neonatale e infantile, oltre che nei tassi relativi all'intera fascia d'età minorile. Si tratta certamente di un ambito di grande interesse ai fini di una valutazione del benessere dei bambini, se si considera che la mortalità infantile, in particolare, è un indicatore che assieme alla speranza di vita alla nascita è normalmente messo in relazione allo sviluppo e alla qualità di vita di una popolazione essendo strettamente correlato alla situazione sanitaria della stessa.

A livello di Città, si rileva una forte variabilità della disponibilità degli indicatori che oscilla dalle situazioni di Milano, Roma e Cagliari che presentano un ampio ventaglio di indicatori con ampie serie storiche dei dati, a quelle di Catania, Taranto, Brindisi, Bologna e Venezia che hanno fornito 1 solo indicatore ciascuna.

Tra le dimensioni più rappresentate in termini informativi è da annoverare l'inclusione scolastica. La copertura informativa è garantita maggiormente da indicatori di contesto piuttosto che di benessere che normalmente toccano tutti gli ordini dell'istruzione obbligatoria. I dati e gli indicatori raccolti spaziano, inoltre, su diversi sottotemi ricompresi nell'inclusione (la scolarità, gli esiti scolastici e la dispersione, la disabilità), quasi sempre con una buona presenza di serie storiche.

Tabella 1.4 - Indicatori della dimensione SALUTE per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		
	contesto	benessere	Totale
Torino	1	5	6
Milano	1	8	9
Venezia	-	1	1
Genova	2	2	4
Bologna	-	1	1
Firenze	-	4	4
Roma	3	8	11
Napoli	-	2	2
Bari	-	3	3
Brindisi	-	1	1
Taranto	-	1	1
Reggio Calabria	-	2	2
Catania	-	1	1
Palermo	2	6	8
Cagliari	1	14	15

Tabella 1.5 - Indicatori della dimensione INCLUSIONE SCOLASTICA per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		
	contesto	benessere	Totale
Torino	16	6	22
Milano	20	6	26
Venezia	8	-	8
Genova	5	-	5
Bologna	12	2	14
Firenze	19	4	23
Roma	15	5	20
Napoli	5	2	7
Bari	8	-	8
Brindisi	-	-	0
Taranto	-	-	0
Reggio Calabria	8	-	8
Catania	4	-	4
Palermo	4	-	4
Cagliari	20	6	26

Nel sottotema della scolarità i tassi di iscrizione per ordine scolastico risultano in molte esperienze di monitoraggio (Torino, Milano, Bologna, Firenze, Roma, Cagliari) maggiormente articolati e capaci di fornire indicazioni utili rispetto alle differenze di genere e alla crescente presenza straniera. Rispetto agli esiti scolastici e alla dispersione, laddove questo sottotema risulta coperto (Cagliari, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino) prevalgono gli indicatori relativi ai ripetenti, all'abbandono, ai ritardi di frequenza. Nella sottodimen-

sione della disabilità, infine, gli indicatori più diffusi riguardano l'incidenza di alunni/studenti in situazione di handicap sul totale degli iscritti per ordine scolastico, sebbene in alcune realtà (Bologna, Torino) siano disponibili anche i dati sulle dotazioni di insegnanti di sostegno.

La dimensione di senso "sicurezza e pericolo" presenta un quadro di copertura tutt'altro che omogeneo. Sono molte le Città riservatarie che su questo tema non hanno fornito indicatori e molte sono al tempo stesso le realtà che hanno fornito 1 unico indicatore. Le esperienze più significative sono certamente quelle di Torino, Milano, Firenze, Palermo e Cagliari che coprono, complessivamente considerate, le sottodimensioni dell'autolesionismo, dei traumi e delle morti violente, dei reati, dell'abuso e maltrattamento.

Tabella 1.6 - Indicatori della dimensione SICUREZZA E PERICOLO per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		
	contesto	benessere	Totale
Torino	1	3	4
Milano	2	4	6
Venezia	-	-	-
Genova	-	-	-
Bologna	-	-	-
Firenze	2	6	8
Roma	-	1	1
Napoli	-	-	-
Bari	-	1	1
Brindisi	-	-	-
Taranto	-	-	-
Reggio Calabria	-	1	1
Catania	-	-	-
Palermo	2	4	6
Cagliari	1	2	3

Gli indicatori maggiormente diffusi, e che presentano interessanti serie storiche, riguardano i comportamenti suicidari dei minorenni, l'incidentalità stradale che li coinvolge, i rischi di mortalità connessi ai traumatismi e agli avvelenamenti, tutti aspetti rilevanti per la valutazione dei livelli di benessere dei bambini e degli adolescenti.

L'ultima dimensione presa in considerazione è la diffusione e uso dei servizi, che risulta, se si esclude dal confronto la struttura sociale, quella maggiormente coperta e per la quale si riscontra un sostanziale equilibrio nella disponibilità di indicatori di contesto e di benessere.

Sono le Città di Torino, Venezia, Firenze, Roma e Bari le realtà in cui si registra il maggior numero di indicatori sul tema (almeno 10).

Tabella 1.7 - Indicatori della dimensione DIFFUSIONE E USO DEI SERVIZI per Città riservataria

Città riservatarie	Indicatori		
	contesto	benessere	Totale
Torino	7	8	15
Milano	5	4	9
Venezia	6	5	11
Genova	1	3	4
Bologna	4	4	8
Firenze	7	9	16
Roma	5	5	10
Napoli	3	6	9
Bari	5	8	13
Brindisi	-	4	4
Taranto	-	4	4
Reggio Calabria	5	4	9
Catania	-	2	2
Palermo	4	2	6
Cagliari	5	4	9

Le sottodimensioni di senso complessivamente coperte, sebbene da un numero variabile di Città riservatarie, riguardano: la spesa dei Comuni, i servizi per i bambini di 0-2 anni, i servizi scolastici, i servizi per i minori fuori famiglia, i servizi sanitari.

La spesa dei Comuni mette, per così dire, d'accordo tutte le Città riservatarie al punto che per ciascuna di esse risultano disponibili, sulla scorta della rilevazione implementata annualmente dall'ISTAT sugli *Interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, 2 indicatori di benessere:

- incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali;
- spesa pro capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori.

Sui servizi dedicati ai bambini 0-2 anni l'indicatore comune a tutte le Città riguarda gli iscritti ai nidi d'infanzia ogni 100 bambini della stessa età, che risulta spesso arricchito, sebbene su una parzialità di Città, da indicatori riferiti alla lista di attesa e più raramente alla presenza nei servizi educativi per la prima infanzia di bambini stranieri.

Gli indicatori dei servizi scolastici, segnalati per 10 Città su 15, si rifanno quasi esclusivamente al numero medio di alunni/studenti per classe, e in due esperienze anche alla dotazione di biblioteche scolastiche in riferimento agli alunni/studenti iscritti.

Sul versante dei servizi per i minori fuori famiglia particolarmente interessante è l'indicatore affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (intesi come la somma degli affidamenti e delle accoglienze nei servizi residenziali) soprattutto per la valutazione dell'operatività dei servizi sociali, che risulta disponibile per le Città di Bari, Cagliari, Napoli, Firenze, Milano, Torino e Venezia. Non mancano esperienze di monitoraggio in questo ambito, sebbene su un numero ancora più ridotto di Città riservatarie, in cui si hanno a disposizione indicatori sulle caratteristiche dell'affidamento familiare (consensuale/giudiziale, intra/etero familiare, durata, presenza straniera) e dell'accoglienza nei servizi residenziali (tipologia di struttura, presenza straniera).

Sul fronte, infine, dei servizi sanitari il novero delle Città che hanno fornito informazioni si restringe alle Città di Reggio Calabria, Roma, Firenze, Milano e Torino. Il solo indicatore comune a tutte queste realtà, eccezion fatta per Reggio Calabria, fa riferimento ai tassi dei minorenni in trattamento presso i Ser.T. Nelle esperienze di monitoraggio comunicate da Torino e Reggio Calabria si hanno inoltre indicatori sulla diffusione dei pediatri di base e dei consultori materno-infantili.

3. La necessità di un percorso comune e condiviso

Dagli esiti della ricognizione effettuata si ricava un quadro informativo ricco ma al tempo stesso frammentario, disomogeneo e spesso lacunoso in cui risulta difficile individuare un comune denominatore tra le esperienze delle Città riservatarie sulle dimensioni di senso proposte e sugli indicatori elaborati che risulti pienamente soddisfacente per la valutazione delle condizioni di vita e dei livelli di benessere dei bambini e degli adolescenti nelle stesse Città.

Se ci impegnassimo nell'esercizio di selezionare, a margine della ricognizione realizzata, i soli indicatori rintracciabili per tutte le Città riservatarie in un lasso di tempo sufficientemente ridotto, per esempio un triennio, ai fini di una più corretta comparazione delle situazioni delle Città, gli indicatori a disposizione si limiterebbero attualmente a quelli riferiti alle dimensioni: struttura sociale (vedi l'intero elenco nel precedente paragrafo); salute e, in particolare, nella sottodimensione della mortalità, il tasso di mortalità infantile; diffusione e uso dei servizi, i tassi di accoglienza nei servizi educativi per la prima infanzia nella sottodimensione dei servizi rivolti agli 0-2 anni, e l'incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali, oltre che la spesa pro capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori entrambi nella sottodimensione della spesa dei Comuni.

Certamente un interessante punto di partenza ma che non può essere considerato punto di arrivo. Le evidenze empiriche portano dun-

que a riflettere sulla necessità, esplicitamente manifestata anche da molti referenti 285, di avviare un confronto costruttivo e una co-progettazione più matura dell'attività di produzione, raccolta e comparazione degli indicatori dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso un tavolo di coordinamento che affronti le molte problematiche emergenti, che valorizzi le potenzialità a oggi in parte inesprese di cui ciascuna Città riservataria è detentrica, e che, non ultimo, garantisca la piena comparabilità delle informazioni collezionate.

Attività di reference per la legge 285: una ricognizione*

1. Premessa; 2. Attività di reference e legge 285; 3. Una panoramica su servizi e attività realizzati; 4. Conoscenza e percezione dei servizi da parte delle Città riservatarie; 5. Conclusioni

1. Premessa

L'istituzione nel 1997 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza grazie all'approvazione della legge 451/1997, si colloca nel solco del processo di riforma istituzionale e culturale avviato dal Governo italiano in seguito alla ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Con tale atto, l'Italia ha riconosciuto e fatto propri gli obblighi di monitoraggio che l'adesione alla Convenzione impone a ogni Stato membro, un impegno che implica la verifica costante delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza e la predisposizione di un rapporto sullo stato di applicazione della Convenzione da presentare con cadenza quinquennale al Comitato ONU sui diritti del fanciullo.

Sul piano teorico e concettuale, la Convenzione ha riconosciuto il bambino come una persona umana con una propria originalità, potenzialità e peculiarità, e un soggetto di diritti capace di partecipare attivamente alla vita sociale, in altre parole un *cittadino in crescita*. L'infanzia e l'adolescenza hanno acquisito sempre più una loro specificità, ponendosi in relazione non più soltanto con temi che riguardano il mondo degli adulti, in particolare dei genitori e delle persone che curano la loro tutela, ma anche con quelli riguardanti direttamente la loro condizione sociale e psicologica.

Con la nascita della nuova sociologia dell'infanzia, *childhood studies*, agli inizi degli anni Ottanta, i bambini sono stati finalmente riconosciuti come una categoria sociale autonoma, non più posta in relazione soltanto con la categoria degli adulti o della famiglia. Questa nuova visione ha influito in maniera determinante anche sull'evoluzione della concezione dei diritti dei bambini e delle attività di ricerca volte a darne una corretta rappresentazione. Anche in Italia – seppure con un qualche ritardo, alla fine degli anni Novanta – si è sviluppata un'im-

* La presente ricognizione è stata presentata da Antonella Schena in occasione del Satellite Meeting *Libraries Plus: Adding Value in the Cultural Community* organizzato da IFLA (International Federation of Libraries Associations and Institutions) a Firenze il 17-20 agosto 2009, con il titolo *Facilitating the growing citizens quality of life: the value of a reference service*. Alla raccolta ed elaborazione dei dati ha collaborato Cristina Mencato.

portante attenzione delle istituzioni pubbliche e della società civile nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale attenzione si è concretizzata in una produzione inedita di studi e ricerche e in una rilevante elaborazione normativa, accompagnata da un parallelo sviluppo di politiche di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.

In questo nuovo contesto culturale e politico il Governo italiano ha istituito con la legge 451 del 1997 il Centro nazionale, quale supporto all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e alla Commissione parlamentare per l'infanzia.

In particolare, la legge assegna al Centro nazionale i seguenti compiti¹:

- documentare la condizione dei bambini e degli adolescenti in Italia attraverso la raccolta e la catalogazione di studi e ricerche, dati statistici, norme, progetti e ogni altra produzione scritta, elettronica o audiovisiva a essi inerente;
- elaborare per l'Osservatorio nazionale la bozza di relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia;
- elaborare ogni 5 anni la bozza del rapporto sull'applicazione della Convenzione da presentare al Comitato dei diritti dei bambini dell'ONU;
- supportare l'Osservatorio nell'elaborazione del Piano nazionale per l'infanzia.

Il Centro nazionale non svolge soltanto un'azione di supporto a organismi delle amministrazioni centrali, ma si occupa anche di fornire un servizio di informazione e consulenza alle istituzioni di riferimento di livello nazionale e a quelle di livello locale, a studiosi, ricercatori, operatori impegnati sul campo e, più in generale, ai cittadini. La legge investe il Centro nazionale del mandato di svolgere anche funzioni di reference sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, ovverosia di consulenza; reperimento mirato di dati e informazione a supporto delle azioni istituzionali, di ricerca, informazione e formazione; orientamento volto a favorire la ricerca, la selezione e l'impiego di documenti; nonché di assistenza diretta agli utenti per soddisfare una determinata richiesta di materiali, documentazione o dati.

L'utenza delle attività del Centro nazionale risulta assai differenziata e l'attività di reference, di conseguenza, particolarmente complessa sia perché si pone in relazione con esigenze di carattere istituzionale e

¹ Nel corso degli anni, la gestione di tali attività è stata affidata all'Istituto degli Innocenti di Firenze sulla base di convenzioni e di piani programmatici annuali con i ministeri competenti.

pubblico, sia perché deve essere tempestiva e aggiornata. È quindi necessario il concorso di professionalità diverse come statistici, giuristi, sociologi, pedagogisti, documentalisti, esperti della comunicazione e dell'informatica.

Una risposta strutturata ai bisogni informativi e di documentazione da parte dell'utenza è stata la nascita nel 2001 della Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro, frutto di un progetto di collaborazione con l'UNICEF, in accordo con il Governo italiano, che vanta un patrimonio di circa 23.000 volumi e offre servizi di consultazione della documentazione sia in sede che a distanza.

L'esperienza di reference svolta dal Centro nazionale quale sistema organizzato di informazione volto a supportare le politiche per l'infanzia in Italia non è comune nel contesto italiano, a differenza ad esempio di altri Paesi dove si trovano presenze consolidate e avanzate nel campo della documentazione e della biblioteconomia applicate a contesti operativi di notevole impatto sulla comunità locale. L'attività del Centro nazionale invece pone in relazione le metodologie e le tecniche biblioteconomiche e della documentazione con quelle della ricerca sociale ed educativa per cercare di rispondere ai bisogni della programmazione politica degli interventi. La forte valenza operativa caratterizza non solo il patrimonio documentario raccolto, ma la modalità stessa di lavorare.

2. Attività di reference e legge 285

Prima dell'approvazione della legge 451, sempre nel 1997 il Parlamento aveva approvato la legge 285, che già richiama l'esistenza di un «Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri», che doveva fornire informazioni «sulla carenza di strutture per la prima infanzia» da utilizzare per la definizione di criteri utili alla ripartizione del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e della quota riservata alle 15 Città riservatarie. In particolare, l'art. 8 prevede che il Centro nazionale fornisca un supporto tecnico all'applicazione della legge, che richiede per la sua piena efficacia il ricorso ad attività informative e documentarie quindi specifici compiti di reference attraverso l'attivazione di un servizio di informazione, che favorisca processi di integrazione, scambio e cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti nella promozione dei diritti dei bambini.

Il decreto ministeriale di attuazione dell'art. 8 della legge (DM 2 dicembre 1997, n. 29) specificava più dettagliatamente il ruolo che il Centro nazionale era destinato a ricoprire in questo campo, stabilendo che tali funzioni generali di reference dovevano sostanziarsi «nella realizzazione di una banca dati degli interventi più significativi già realizzati, nonché di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285; nello svolgimento di tutte le

attività di informazione sulla legge e di promozione della applicazione della stessa, nonché nella redazione, sulla base delle relazioni regionali pervenute al Dipartimento per gli affari sociali, di un rapporto annuale sullo stato di applicazione della legge sull'intero territorio nazionale; nell'offerta di moduli di formazione finalizzati a un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza rivolte ad amministratori locali e operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza».

Le attività di reference hanno sostenuto anche l'impegno a dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà fatto proprio dalla legge sia nella dimensione della sussidiarietà verticale, poiché hanno favorito l'incontro e l'integrazione tra enti pubblici diversi nella programmazione e nella gestione di servizi e interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza, fornendo sostegno progettuale e formativo; sia nella dimensione della sussidiarietà orizzontale, mediante la diffusione di informazioni che permettessero, da un lato all'associazionismo, alla cooperazione sociale e al volontariato di diventare attori consapevoli dei progetti di programmazione e attuazione della legge a livello locale, e dall'altro di sollecitare un'attenzione diversa da parte di Regioni ed enti locali verso una componente sociale essenziale «per la lettura delle situazioni, per l'individuazione degli obiettivi, per l'elaborazione degli strumenti più adatti a intervenire».

2.1 La ricognizione

A distanza di 13 anni dall'approvazione della legge, si è ritenuto utile effettuare una ricognizione sulle attività di reference svolte a supporto dell'attuazione della legge 285, attraverso un'analisi quantitativa e qualitativa dei prodotti informativi e dei servizi realizzati.

Scopo del lavoro è stato verificare l'impatto di tale attività sulle 15 Città riservatarie, che oggi sono divenute gli interlocutori istituzionali privilegiati, nonché individuare nuove piste di sviluppo per il miglioramento dell'attività.

Solo alcuni dei referenti intervistati hanno seguito nel corso del tempo le varie fasi del processo di attuazione della legge 285 e le attività proposte dal Centro nazionale, il turnover ha interessato anche questi funzionari o dirigenti perciò in alcuni casi le persone contattate non sono state in grado di rispondere perché nominate da poco o in anni estremamente recenti.

Per quanto attiene all'analisi quantitativa, la ricerca ha previsto inizialmente una raccolta di dati sui prodotti e i servizi realizzati, mentre per l'analisi qualitativa è stato elaborato un breve questionario da sottoporre alle Città riservatarie, che, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, sono divenute l'unico soggetto destinatario diretto del finanziamento della legge grazie al mantenimento della riserva del 30% delle risorse del fondo. Per le Regioni italiane, in base alla

riforma, il finanziamento 285 è confluito invece nel fondo unico per le politiche sociali perciò non è più possibile continuare a monitorare come esse utilizzino tali fondi in maniera distinta rispetto ad altri.

Per fini di studio e monitoraggio dei servizi, l'analisi qualitativa è stata completata anche da un confronto con un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in quanto Ministero di riferimento e principale destinatario dell'attività di reference.

3. Una panoramica su servizi e attività realizzati

Nella prima fase della ricerca si è cercato di individuare e misurare in modo puntuale le attività informative svolte dal Centro nazionale e i prodotti realizzati entro una cornice di impegni riferibili all'attuazione della legge 285, in termini sia esclusivi sia complementari.

Le principali aree di lavoro individuate sono otto:

- attività di ricognizione per la realizzazione della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285 e supporto al tavolo tecnico di coordinamento tra le Città riservatarie e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- attività di documentazione e banche dati;
- raccolta dati ai fini di individuare buone prassi;
- realizzazione di ricerche documentarie;
- supporto informativo alla formazione interregionale sui temi della documentazione;
- realizzazione di pubblicazioni e di manuali di progettazione;
- realizzazione di spazi web dedicati;
- servizio di consultazione documentazione per gli utenti attraverso la Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro.

3.1 Attività di ricognizione per la realizzazione della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285 e supporto al tavolo tecnico delle Città riservatarie

Fino a oggi la stesura dei materiali preparatori delle relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285 si è basata sia sulla raccolta di informazioni, dati e documentazione presso le Regioni e le Città riservatarie attraverso strumenti di rilevazione elaborati dal Centro nazionale, sia sui dati estrapolati dalla banca dati 285 dei progetti realizzati.

Le relazioni finora predisposte – a partire dal 1999 – sono 10, di cui 7 pubblicate come volumi della collana del Centro nazionale Questioni e documenti:

- Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285
- I progetti nel 2000. Lo stato di attuazione della legge 285/97 (Questioni e documenti, n. 18)

- I progetti nel 2001. Lo stato di attuazione della legge 285/97 (Questioni e documenti, n. 29)
- I progetti nel 2002. Lo stato di attuazione della legge 285/97 (Questioni e documenti, n. 31)
- I progetti nel 2003. Lo stato di attuazione della legge 285/97 (Questioni e documenti, n. 34)
- I progetti nel 2004. Lo stato di attuazione della legge 285/97 (Questioni e documenti, n. 41)
- I progetti nel 2007. Lo stato di attuazione della legge 285/97 (Questioni e documenti, n. 47)

Complementare al lavoro di monitoraggio annuale è l'azione di supporto agli incontri periodici di confronto tra le Città riservatarie e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in sede di tavolo tecnico di coordinamento.

Tali incontri seguono la metodologia del “coordinamento aperto”, un nuovo modello di governance implementato nell'Unione Europea nell'ambito della Strategia di Lisbona e fondato essenzialmente sull'identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere; l'elaborazione condivisa di strumenti di misura (statistiche, indicatori, linee guida); il *benchmarking*, vale a dire l'analisi comparativa dei risultati delle politiche e lo scambio di pratiche ottimali; il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione, in un processo di apprendimento reciproco.

3.2 Attività di documentazione

La documentazione costituisce la base informativa per lo svolgimento delle altre attività previste dalla legge. Essa consiste nella progettazione e realizzazione di banche dei progetti e nell'elaborazione di strumenti di facilitazione dell'accesso all'informazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto sono state realizzate 3 *diverse banche dati*:

- banca dati della prima triennalità (1997-1999);
- banca dati della seconda triennalità (2000-2002);
- banca dati dei progetti delle Città riservatarie (2009).

Le prime 2 banche sono state realizzate con il software *Tinlib* e hanno una struttura molto simile tra loro. Esse si compongono di 4 archivi:

1. Regioni/Province autonome/Ambiti territoriali/Città riservatarie
2. Progetti e interventi
3. Documenti
4. Enti e persone

La prima banca dati contiene 2.865 progetti e 6.685 documenti collegati (materiali inerenti i progetti). I progetti si riferiscono alle 20 Regioni, alle 2 Province autonome (Trento e Bolzano), ai 252 ambiti territoriali (individuati dalla legge come articolazioni territoriali delle Regioni e unità di base della progettazione) e alle 15 Città riservatarie.

La seconda banca dati contiene 4.060 progetti e 902 documenti collegati. In questo caso i progetti si riferiscono sempre alle 20 Regioni, alle due Province autonome (Trento e Bolzano), a 255 ambiti territoriali e alle 15 Città riservatarie.

La terza banca dati, implementata nel corso dell'anno 2009, è stata realizzata con il software *Kentika* e raccoglie i progetti delle sole Città riservatarie a partire dall'anno 2008. La banca dati è implementabile via web dalle stesse Città riservatarie e ha una struttura di immissione dati e una maschera di ricerca molto più amichevole delle precedenti.

Per quanto riguarda invece gli strumenti di accesso all'informazione è stato elaborato un *Soggettario della legge 285*, contenente tutti i soggetti impiegabili per la descrizione del contenuto dei progetti e dei documenti a essi relativi, che utilizza il metodo di indicizzazione per soggetto elaborato dal GRIS - Gruppo di ricerca sull'indicizzazione per soggetto dell'Associazione italiana biblioteche. Tale metodo di tipo preordinato si basa sulla costruzione di stringhe di soggetto in cui i termini sono combinati secondo precise regole di sintassi e in cui ogni elemento significativo costituisce un potenziale accesso al soggetto e quindi al documento stesso. Il metodo prevede che oltre al controllo sintattico venga svolto anche il controllo terminologico; tale controllo è garantito dall'utilizzo del *Thesaurus infanzia e adolescenza*, elaborato dall'Istituto degli Innocenti nell'ambito delle attività di documentazione svolte per il Centro nazionale e la Regione Toscana, e pubblicato in un volume a stampa e su cd rom nel 2007. Il *Soggettario* è stato impiegato per l'implementazione della nuova banca dati 285, superando così il sistema di indicizzazione postordinata, che aveva caratterizzato le precedenti banche dati.

3.3 Raccolta dati ai fini di individuare buone prassi

La raccolta dei progetti per l'implementazione delle banche dati 285 è stata accompagnata da un'attività di individuazione e segnalazione di buone prassi, cioè progetti che possono essere ritenuti significativi per la loro azione innovativa, l'approccio e la metodologia utilizzata, i risultati raggiunti e che quindi, con opportuni adattamenti, possono essere riproposti in altri contesti.

L'individuazione dei progetti da considerare buone prassi è avvenuta sia tramite la segnalazione da parte dei referenti regionali o delle Città riservatarie, sia attraverso l'analisi del contenuto della banca dati in base alla rispondenza ai criteri già descritti nei capitoli precedenti della presente relazione:

- innovatività;
- efficacia e adeguatezza dell'impianto progettuale;
- impatto sul territorio;
- grado di partecipazione agli interventi da parte dei soggetti coinvolti nelle azioni e integrazione fra gli enti coinvolti;
- costruzione di circuiti regolativi tra responsabilità politica e cittadinanza locale;
- sostenibilità;
- trasferibilità e riproducibilità dell'esperienza.

Nelle 3 edizioni del monitoraggio centrato sull'individuazione di interventi significativi sono state messe a fuoco oltre 200 esperienze.

Nella prima triennalità di attuazione, la segnalazione di buone prassi riguardò quattro aree tematiche:

- sostegno alla genitorialità;
- adolescenti;
- maltrattamento e abuso sessuale;
- minori stranieri.

L'esame della progettualità avvenne utilizzando sia la documentazione segnalata nella banca dati sia attraverso interviste telefoniche e visite in loco, ciò permise di individuare più di 50 buone prassi, documentate in banca dati e oggetto di ulteriori approfondimenti conoscitivi.

Nella seconda triennalità le tematiche indagate furono:

- servizi educativi prima infanzia;
- tutela dei minori e degli adolescenti fuori dalla famiglia;
- diritto al gioco e alla socializzazione;
- intergenerazionalità;
- lavoro minorile.

In questa seconda edizione i documenti raccolti precedentemente attraverso le schede di segnalazione dei progetti per la banca dati rappresentarono la fonte informativa fondamentale. Al termine della ricognizione, i progetti che soddisfecero i criteri di selezione furono circa 141.

La nuova attività di analisi delle buone prassi condotta per la stesura della presente relazione, come è stato illustrato in precedenza, si limita alle 15 Città riservatarie e ritorna a una metodologia di studio basata sull'esame delle informazioni disponibili in banca dati e dei dati ricavabili attraverso contatti diretti con i gestori dei progetti. L'atti-

vità di analisi ha condotto alla selezione di quasi 50 esperienze nei seguenti ambiti tematici:

- servizi educativi;
- partecipazione;
- esclusione sociale;
- minori fuori famiglia.

Anche il lavoro di analisi delle buone pratiche è stato finora oggetto di pubblicazione da parte del Centro nei volumi della collana *Questioni e documenti*:

- Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97: dalla ricognizione alle linee guida, 2002 (*Questioni e documenti*, n. 26)
- Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/97: dalla ricognizione alla segnalazione, 2007 (*Questioni e documenti*, n. 45)

3.4. Realizzazione di ricerche documentarie per attività istituzionali

Nel quadro dell'attività di reference sono comprese le ricerche svolte attraverso le banche dati 285 su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Osservatorio nazionale al fine di supportare l'attività di ricognizione e analisi di livello istituzionale. Le ricerche comprendono non soltanto la localizzazione della documentazione relativa ai progetti, ma anche l'estrapolazione di dati ai fini di rielaborazioni di carattere quantitativo e qualitativo. Nel periodo 2006-2008 sono state effettuate 34 ricerche tematiche, di cui oltre la metà nel solo anno 2008 come effetto del lavoro svolto in sede di Osservatorio nazionale ai fini della realizzazione del Piano d'azione nazionale per l'infanzia. Le ricerche sono state effettuate per temi, utilizzando i termini del *Thesaurus infanzia e adolescenza*, con cui anche i progetti 285 sono stati indicizzati.

Altre ricerche tematiche sui progetti sono effettuate su richiesta di utenza esterna, un impegno che però deve essere più correttamente contabilizzato all'interno della più ampia attività di reference svolta dalla Biblioteca Innocenti Library, quale servizio di consultazione della documentazione.

3.5 Supporto informativo alla formazione interregionale sui temi della documentazione

La legge 285 aveva previsto che le Regioni potessero impiegare una quota non superiore al 5% delle risorse loro attribuite per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Fino al 2003 il Centro nazionale ha organizzato numerosi incontri di scambio e formazione in varie parti di Italia. In accordo con le amministrazioni regionali e il Ministero. Tuttavia, con il consolidarsi della riforma costituzionale

che prevede una competenza esclusiva delle Regioni nel settore sociale, le occasioni di confronto sono andate diminuendo e ciascuna Regione ha teso a organizzare la propria formazione in modo individuale.

Il primo seminario interregionale per la promozione della legge 285, articolato in 2 sessioni di 2 giornate ciascuno, si tenne a *Bologna* nel 1998 e vide la partecipazione di circa 350 funzionari e dirigenti in massima parte pubblici, provenienti da 17 regioni.

Dopo questa prima esperienza, nel corso del *primo semestre 1999* venne realizzato a *Firenze* un percorso formativo articolato in 3 seminari, 12 edizioni, 48 giornate formative con la partecipazione di oltre 600 operatori, funzionari e dirigenti provenienti da 15 regioni.

L'attività formativa continuò anche negli anni 1999 e 2000 con iniziative che si svolsero a *Firenze*, *Fiesole* e *Montecatini* con l'organizzazione di 26 seminari della durata da un minimo di 2 a un massimo di 6 giornate ciascuno. Il programma coinvolse 1.300 persone tra funzionari, progettisti, dirigenti amministrativi, amministratori pubblici e tecnici. La formazione affrontò le seguenti tematiche:

- pianificazione e programmazione nelle politiche sociali;
- gestione e valutazione;
- finalità progettuali nelle procedure amministrative per l'attuazione della 285;
- flussi informativi e di documentazione;
- sostegno alla genitorialità;
- problematiche interistituzionali e di rapporto pubblico-privato in ambito amministrativo.

Sempre nel 2000 si tenne a *Como* un incontro formativo rivolto a tutti i responsabili e referenti 285, che vide la partecipazione di circa 350 persone provenienti da 16 regioni. Il seminario di una giornata e mezzo aveva per oggetto l'approfondimento della progettazione 285 alla luce dell'applicazione della seconda triennalità della legge.

Seguì poi nel 2002-2003 il ciclo seminariale *La legge 285/97 e oltre: identità nel cambiamento* con 9 incontri formativi a cui presero parte circa 359 persone, provenienti da 16 regioni italiane. In questa occasione vennero trattati i temi della nuova programmazione 285 alla luce della nuova legge di riforma dell'assistenza sociale, la valutazione dei progetti e il tema dei comportamenti a rischio degli adolescenti.

Pur cessando l'attività seminariale interregionale, dal 2003 sono comunque proseguiti incontri di scambio e di confronto con i referenti regionali di area sociale ed educativa e con quelli delle Città riservatarie, che continuano a rivolgersi alle strutture di reference del Centro nazionale formulando richieste di informazioni e/o consulenza ri-

guardanti la progettazione e la programmazione delle politiche, la selezione e la valutazione delle buone pratiche, nonché altre problematiche più generali connesse all'applicazione della legge alla luce dei cambiamenti normativi e istituzionali che hanno caratterizzato le politiche per l'infanzia in Italia di questo ultimo decennio.

Anche l'attività formativa svolta dal Centro nazionale è stata documentata in alcuni volumi della collana *Questioni e documenti* per favorire la trasmissibilità dell'esperienza e una funzione di memoria collettiva:

- *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, 2000 (*Questioni e documenti*, n. 15)
- *La formazione nazionale interregionale fra la legge 285/97 e la legge 451/97*, 2002 (*Questioni e documenti*, n. 20)
- *La formazione interregionale nazionale oltre la 285/97: identità e cambiamenti*, 2005 (*Questioni e documenti*, n. 35)

3.6 Realizzazione di pubblicazioni informative, manuali di progettazione e promozione

La funzione di reference collegata all'accompagnamento del processo di realizzazione dei principi e dei contenuti della legge, comprende anche una produzione editoriale orientata a favorire una buona programmazione e progettazione locale, nonché a promuovere la conoscenza reciproca tra i soggetti individuati quali referenti per l'attuazione della stessa a livello regionale o locale. Risposero a finalità del primo tipo due specifici manuali di progettazione:

- *Infanzia e adolescenza diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, 1998
- *Il calamaio e l'arcobaleno. Orientamenti per progettare e costruire il Piano territoriale della L. 285/97*, 2000

Nel 1998, con l'avvio formale della prima triennalità di finanziamento della legge 285 nei diversi ambiti territoriali, il Centro nazionale realizzò il primo "manuale" di orientamento alla progettazione, che approfondiva in particolare il contesto operativo della legge e il versante delle finalità progettuali. La pubblicazione si compone di tre parti tra loro strettamente connesse: nella prima si illustrano gli scopi e gli obiettivi generali della legge, si offrono alcuni suggerimenti metodologici e piste di lavoro a quanti saranno coinvolti nel processo di attuazione; nella seconda viene offerta un'ampia panoramica sugli interventi che è possibile realizzare nell'ambito della legge; infine, nella terza si forniscono indicazioni sugli strumenti per elaborare e gestire, da un punto di vista tecnico e amministrativo, i progetti e i piani territoriali. La pubblicazione era stata pensata anche come raccolta di "buone prassi" in grado di aiutare a progettare

azioni e interventi adeguati ai diversi contesti culturali e territoriali e un “itinerario”, culturale e pratico, che suggerisse elaborazioni originali e innovative a sostegno dell’infanzia e dell’adolescenza. La pubblicazione fu stampata, in 2 edizioni, e distribuita complessivamente in 35.000 copie.

Nel 2000 fu realizzato il secondo manuale, *Il calamaio e l’arcobaleno*, diffuso in coincidenza con l’avvio della pianificazione della seconda triennialità e centrato più sulla logica e la metodologia di gestione del piano territoriale per l’infanzia previsto dalla legge 285. In questo manuale sono affrontate, in modo sistematico, le questioni legate alle fasi del processo di programmazione richiesto dalla legge per l’elaborazione del piano territoriale di intervento. Per ciascuna fase del percorso di pianificazione si offrono spunti di idee e di esperienza, riferimenti normativi, bibliografici e indicazioni metodologiche. Il volume è arricchito da un’appendice che riporta tra l’altro un nutrito elenco di voci di glossario e indici che consentono una consultazione trasversale dei contenuti, secondo percorsi di lettura definibili direttamente dal lettore.

Queste due pubblicazioni hanno rappresentato un’elaborazione particolarmente importante per la 285, in quanto hanno favorito la diffusione di metodologie di lavoro comuni, di un linguaggio condiviso, cercando di attenuare così i forti squilibri esistenti tra Nord e Sud d’Italia. I manuali sono ritenuti ancora oggi dagli operatori un utile strumento di lavoro, nonostante i forti cambiamenti avvenuti, come risulta dalla nostra indagine, di cui parleremo meglio più avanti.

Corrispondono invece a obiettivi di facilitazione degli scambi orizzontali il volume interamente dedicato alle Città riservatarie sul tema del gioco (*Quindici città in gioco con la legge 285/97*, 2000, Questioni e documenti, n. 14) e la produzione dell’*Agenda 285* pubblicata dal 2001. Le prime edizioni dell’agenda erano fortemente incentrate sui temi della legge e svolsero un’utile funzione di veicolo di informazione e promozione e un supporto di lavoro agli operatori, essendo corredate (come peraltro avviene anche nelle edizioni attuali) da schede informative sui principali enti di riferimento nel campo delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, box informativi per le Regioni e le Città riservatarie, dati statistici sulla condizione dei bambini, inserti sull’attività del Centro nazionale e inserti tematici.

Tra le attività di promozione della 285 devono essere incluse anche le 3 conferenze nazionali sull’infanzia e sull’adolescenza, che sono state rispettivamente: occasioni di lancio della legge, Firenze (19-21 novembre 1998); monitoraggio e verifica degli esiti dell’allora recente riforma costituzionale, Collodi (18-20 novembre 2002); verifica e bilancio decennale, Napoli (18-20 novembre 2009).

3.7 Realizzazione di spazi web dedicati

Nel sito del Centro nazionale www.minori.it, divenuto ora Portale infanzia e adolescenza, è sempre possibile consultare le banche dati 285 relative alla prima e alla seconda triennialità. Le 2 banche dati possono essere consultate anche simultaneamente attraverso un motore di ricerca, attraverso l'interrogazione dei campi comuni a entrambe le banche dati.

A partire dalla messa online del nuovo portale del centro nazionale, avvenuta nel luglio 2009, è stato creato uno spazio web specializzato sulle attività connesse alla legge 285, con una funzione di informazione, promozione e recupero dei materiali predisposti in occasione di seminari o di azioni di ricerca e monitoraggio. In quest'area dedicata è adesso possibile consultare anche la nuova banca dati 285, attorno alla quale si sta cercando di costruire un sistema di informazioni più articolato che consenta agli utenti di recuperare indicatori e statistiche sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle 15 Città riservatarie.

3.8 Servizio di consultazione documentazione per gli utenti attraverso la Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro

La Biblioteca Innocenti Alfredo Carlo Moro è una biblioteca internazionale specializzata sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, costituita nel 2001 come progetto di cooperazione fra l'Istituto degli Innocenti di Firenze e l'Innocenti Research Centre (IRC) dell'UNICEF, in accordo con il Governo italiano.

Il patrimonio documentario è composto da circa 23.000 documenti in varie lingue e tipologie e di circa 103 periodici nazionali e internazionali, di cui circa 33 elettronici, per un totale di circa 43.000 documenti cartacei ed elettronici. Sui periodici italiani viene effettuato anche lo spoglio di articoli.

La documentazione è ricercabile attraverso i cataloghi delle 2 collezioni presenti nel sito della Biblioteca da cui si può accedere anche alle banche dati del Centro nazionale e alle banche dati dell'IRC.

I servizi offerti dalla Biblioteca comprendono: l'informazione bibliografica e il reference in sede e a distanza (per telefono, fax o e-mail), la consultazione in sede compreso la visione di videocassette e dvd, la navigazione in Internet, il prestito, la fotocopiatura dei materiali, il deposito dei documenti². In riferimento alla legge 285 essa svolge per l'utenza esterna attività di ricerca e consultazione della documentazione. Fino a oggi non è stato possibile rilevare dati specifici riguardanti la 285, mentre sono stati raccolti dati sull'utenza (nuovi utenti e presenze), sulle ricerche effettuate, sulle visite, gli incontri e gli eventi culturali, le acquisizioni e i documenti catalogati suddivisi

² La biblioteca è aperta dal lunedì al venerdì, dalle ore 9.30 alle 17.30.

per tipologia. A partire dal 2009 con l'adozione del nuovo software *EosWeb* per la gestione del nuovo catalogo unico, che riunisce le banche dati del Centro nazionale, è stato possibile cominciare a estendere le rilevazioni anche alla circolazione del materiale (il prestito esterno è entrato in funzione dal 1° gennaio 2009). Attraverso tale strumento sarà possibile monitorare l'utilizzo dei documenti in base alla loro collocazione e argomento. Inoltre sarà possibile effettuare la rilevazione del numero dei documenti consultati quotidianamente attraverso l'utilizzo dei codici di barcode.

4. Conoscenza e percezione dei servizi da parte delle Città riservatarie

Nella seconda fase della ricerca, ci si è rivolti alle 15 Città riservatarie per indagare il loro livello attuale di conoscenza e percezione circa le attività e i servizi di reference erogati nel quadro della legge 285.

Il questionario, inviato via e-mail dopo contatti preliminari diretti con i referenti 285, ha esplorato la conoscenza delle seguenti aree di servizio: formazione; documentazione; informazione e pubblicazioni; attività di reference collegate alla biblioteca.

Alla rilevazione hanno risposto 11 Città su 15 (non hanno fornito informazioni o restituito compilato il questionario Catania, Genova, Palermo e Taranto), ma solo 9 Città hanno compilato interamente il questionario.

L'attività di formazione svolta in passato dal Centro nazionale, in particolare quella sulla documentazione delle politiche e dei progetti, è nota a tutte le Città, che ne sono a conoscenza e più della metà delle istituzioni vi ha partecipato ritenendola utile ed efficace. 9 Città ritengono che sarebbe opportuno proseguire la formazione tecnico-professionale su temi che interessano in modo diretto le funzioni amministrative, gestionali e di documentazione. Nell'area della documentazione questo è un bisogno che sottende una mancanza interna all'organizzazione poiché solo 3 Città (Torino, Napoli, Roma) riferiscono che nel servizio è prevista una figura professionale specializzata che cura l'organizzazione della documentazione e che è stata svolta un'attività di formazione specifica. 6 Città riservatarie svolgono attività di documentazione dei progetti e, in particolare, di quelli relativi alla 285, Brindisi se ne occupa ma solo per acquisire informazioni da utilizzare nella relazione annuale. Si può dunque ritenere plausibile che i progetti siano in genere documentati, ma in modo non coerente ed efficiente, non potendo utilizzare personale appositamente formato.

È un fatto di rilievo che 6 Città riservatarie (Torino, Brindisi, Reggio Calabria, Bari, Cagliari e Napoli) affermino di avvalersi della banca dati 285 implementata dal Centro nazionale come unico strumen-

to di raccolta dati sui progetti della legge, altre 3 (Firenze, Venezia e Roma) ricorrono invece ad altri strumenti di monitoraggio messi a punto autonomamente.

Tabella 1 - Svolgete attività di documentazione dei progetti e, in particolare, di quelli relativi alla 285?

TORINO	Sì
VENEZIA	No
FIRENZE	Sì (limitatamente alla legge 285)
ROMA	No
NAPOLI	No
CAGLIARI	No
BARI	No
BRINDISI	Solo per raccogliere materiale per la relazione annuale
REGGIO CALABRIA	No

Dai questionari si ricava che è limitata la conoscenza delle altre banche dati online del Centro nazionale (ci si riferisce alle banche dati bibliografica, statistica, normativa, filmografica), solo 6 Città dichiarano di esserne a conoscenza, solo una è solita utilizzarle per la ricerca, e in generale vengono poco consultate, inoltre, quando vi si accede, è esigua la ricerca orientata attraverso i termini di thesaurus.

Ai referenti è stato chiesto di formulare proposte per migliorare la documentazione dei progetti 285 allo scopo di raccogliere suggerimenti utilizzabili nei processi di aggiornamento e sviluppo attualmente in corso. La maggior parte delle proposte è una sorta di invito a promuovere la documentazione come strumento di scambio e contatto tra le 15 Città, e tra queste e l'amministrazione centrale. Diffuso è anche il richiamo a dare maggiore rilievo alle specificità delle Città riservatarie all'interno degli strumenti che servono a documentare la progettualità, *in primis* la banca dati 285. Si conferma l'interesse verso questa funzione a supporto delle politiche e del loro monitoraggio, ma data la diffusa assenza di strumenti e *know how* specifici i referenti auspicano che sia il Centro nazionale a svolgere una maggiore attività di orientamento all'uso di strumenti di documentazione a servizio delle politiche, a partire dalle banche dati del Centro che, come si è visto, per alcune Città sono l'unico metodo di raccolta ordinata dei dati sui progetti per l'infanzia e l'adolescenza. In questa prospettiva, un valore aggiunto potrebbe derivare pure da una maggiore conoscenza del *Th.I.A.*, il *Thesaurus italiano infanzia e adolescenza*, un vocabolario controllato, dinamico e multidisciplinare di termini specificatamente dedicato all'infanzia e all'adolescenza, che rappresenta in modo unitario e complessivo i temi di maggiore interesse, da considerarsi anche come uno strumento utile a costruire un linguaggio comune per favorire lo scambio di esperienze e di informazioni.

Le pubblicazioni prodotte dal Centro sono distribuite regolarmente alle amministrazioni e vengono spesso utilizzate come strumenti di lavoro poiché contengono informazioni sulle modalità di realizzazione dei progetti: 7 Città utilizzano ancora i manuali di progettazione 285 come normali strumenti di lavoro e 8 giudicano che sarebbe necessaria una riedizione del manuale 285.

I referenti ritengono che per gli amministratori degli enti locali sarebbe utile avere a disposizione bibliografie ragionate e pubblicazioni informative basate sulle specificità regionali e comunali, nonché sulla lettura dei bisogni e dei servizi esistenti nelle diverse realtà territoriali.

L'ultima parte dell'indagine ha riguardato l'attività di reference svolta sia dal Centro nazionale che dalla Biblioteca Innocenti Library.

Tutte le Città rispondono positivamente al quesito posto sull'utilità dell'attività di supporto e 7 Città su 9 auspicano la creazione di servizi di supporto *ad hoc* per Città riservatarie. Tali servizi vengono inquadrati in attività di aggiornamento degli standard per la progettazione e in servizi che forniscano una consulenza alla progettazione; viene anche richiesta la creazione di una mailing list o newsletter attraverso la quale condividere i sistemi di valutazione delle attività progettuali svolte. Inoltre, da parte di tutte le Città c'è un richiamo positivo al Tavolo di coordinamento quale luogo di confronto che offre un risposta al bisogno di condividere le diverse esperienze e prassi progettuali, valutative e di programmazione.

Un'ultima domanda era relativa alla conoscenza e all'utilizzo dei servizi messi a disposizione dalla Biblioteca. Dalle risposte ricevute si ha la sensazione che purtroppo tali servizi siano scarsamente conosciuti.

Tabella 2 - Reference, formazione, informazione

	Siete a conoscenza dell'attività di formazione sulla documentazione svolta soprattutto in passato dal Centro nazionale?	Avete mai partecipato alle attività formative proposte?	Nella vostra organizzazione è prevista la figura di personale specializzato che cura l'organizzazione della documentazione?	La banca dati del Centro nazionale è il vostro unico strumento di raccolta dati sui progetti della L. 285?
TORINO	Sì	No	Sì	Sì
VENEZIA	Sì	Sì	Sì	No
FIRENZE	Sì	No	No	No
ROMA	Sì	Sì	No	No
NAPOLI	Sì	No	Sì	Sì
CAGLIARI	Sì	Sì	No	Sì
BARI	Sì	No	No	Sì
BRINDISI	Sì	Sì	No	Sì
REGGIO CALABRIA	Sì	Sì	No	Sì

Tabella 3 - Banche dati e pubblicazioni

	Conoscete le altre banche dati del Centro nazionale?	Usate le pubblicazioni come strumento di lavoro?	Utilizzate ancora i manuali di progettazione 285 realizzati in passato dal Centro nazionale come strumento di lavoro?	Sarebbe necessaria la riedizione del manuale 285?	Pensate che dovrebbero essere sviluppati dei servizi di reference e supporto ad hoc per le Città riservatarie?
TORINO	Sì	Molto	No	Sì	Sì
VENEZIA	Sì	Abbastanza	Sì	Sì	No
FIRENZE	Sì	Abbastanza	Sì	Sì	n.d.
ROMA	No	Molto	No	No	Sì
NAPOLI	Sì	Molto	Sì	Sì	Sì
CAGLIARI	Sì	Molto	Sì	Sì	Sì
BARI	No	Abbastanza	Sì	Sì	Sì
BRINDISI	No	Molto	Sì	Sì	Sì
REGGIO CALABRIA	Sì	Molto	Sì	Sì	Sì

5. Conclusioni

Un obiettivo operativo potrebbe essere quindi l'organizzazione di una serie di azioni mirate alla diffusione della conoscenza dei servizi svolti dalla Biblioteca, tra questi anche la consultazione a distanza delle riviste. Per una corretta valutazione dei risultati della ricognizione occorre mettere in relazione i dati che emergono dall'analisi quantitativa e quelli dell'analisi qualitativa.

Per quanto riguarda la formazione, sia nei questionari che nell'intervista si rileva la necessità di prevedere una formazione nazionale sulla documentazione per avere personale specializzato in questo ambito. Dalla ricognizione delle attività e dei prodotti realizzati emerge che, in effetti, le occasioni di formazione sono andate diminuendo con il tempo, in seguito soprattutto alla riforma costituzionale che assegna alle Regioni una maggiore autonomia amministrativa. Inoltre, si rileva una difficoltà a dare rilievo e attenzione ai temi della documentazione da parte degli amministratori pubblici. Per sfruttare a pieno tutte le nuove potenzialità occorrerebbe diffondere una maggiore cultura della raccolta documentale, e questo concorda con quanto emerso dall'indagine quantitativa riguardo la necessità di attivare dei seminari per formare personale specializzato nell'organizzazione della documentazione. Queste attività sono, infatti, necessarie per ricomporre a livello nazionale le informazioni raccolte a livello locale, informazioni preziose per la stesura della relazione al Parlamento.

I dati raccolti confermano che non è venuta meno l'esigenza di avere occasioni di confronto, formazione su temi specifici e scambio di esperienze a livello nazionale, quali strumenti atti ad arginare il ri-

schio di isolamenti territoriali e di accentuazione delle differenze tra le regioni più ricche e quelle più povere, tra regioni del Sud e quelle del Nord.

Le attività del Tavolo di coordinamento sono quindi preziose e un supporto potrà venire anche dallo spazio web, pensato come un luogo di informazione e di incontro per gli operatori, dove trovare materiali e strumenti utili al proprio lavoro quotidiano, di elaborazioni sulla progettazione e sulla valutazione dei progetti. Lo spazio web però deve essere utile anche al decisore politico per attingere informazioni su come e quanto si è progettato con il finanziamento della legge e ricevere dati per la valutazione dell'impatto della legge 285 sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle Città riservatarie.

Sempre nell'ambito della documentazione si rileva la scarsa conoscenza delle attività della Biblioteca presso gli operatori e gli amministratori locali, mentre è più conosciuta presso un'utenza di tipo culturale e di studio. Probabilmente occorre che la Biblioteca promuova di più i propri servizi in ambiti di lavoro più operativi, diversificando così maggiormente le proprie attività in base all'utenza. Occorre anche che vengano sviluppati servizi da remoto per raggiungere meglio gli utenti di livello nazionale e internazionale. Si ritiene infine che anche l'assetto istituzionale della biblioteca non abbia favorito lo sviluppo delle attività di supporto del Centro nazionale, per la mancata partecipazione all'organo di gestione di un suo rappresentante che invece potrebbe meglio individuare le attività da realizzare in stretto collegamento con gli obiettivi prefissati nei piani di attività annuali.

Per quanto riguarda le pubblicazioni a stampa si conferma l'esigenza di procedere a una nuova edizione del manuale di progettazione, che potrebbe essere aggiornato con il contributo di alcune amministrazioni locali.

In sintesi, non hanno perso valore, ma devono essere ripensate e ricollocate nel nuovo assetto costituzionale, le parole chiave che caratterizzano i contenuti della legge 285: animazione territoriale; documentazione; coordinamento; formazione; promozione; informazione e monitoraggio.

Si coglie l'urgenza di non smarrire un patrimonio di esperienze, e al contempo di ricostruire una cornice di senso che aiuti a governare le politiche locali anche in una prospettiva di efficacia degli interventi e di efficienza nell'uso delle risorse. È come sottintesa una richiesta di integrare il monitoraggio nazionale con la possibilità di sperimentare laboratori per una valutazione tecnica degli interventi che supporti nella scelta delle priorità e nel rilancio dell'innovazione.

I progetti nel 2008

APPENDICE

1. Le fonti e gli uffici coinvolti per Città riservataria

Città riservatarie	Fonti e uffici coinvolti
Torino	<p>Comune di Torino</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divisione servizi educativi - Settore qualità - Divisione servizi civici - Settore statistica - Divisione servizi sociali e rapporti con le aziende sanitarie <p>Regione Piemonte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Osservatorio epidemiologico delle dipendenze - Assessorato alla sanità - Direzione controllo delle attività sanitarie - Direzione sanità pubblica - Settore igiene e sanità pubblica <p>Ministero della salute</p> <p>ISTAT</p>
Milano	<p>Comune di Milano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Settore sistemi integrati per i servizi e statistica - Settore servizi sociali - Ufficio anagrafe scolastica - Settore politiche della famiglia <p>Regione Lombardia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direzione generale sanità <p>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</p> <p>ISTAT</p>
Venezia	<p>Comune di Venezia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dipartimento del welfare - Direzione politiche educative e sportive - Bilancio e controllo di gestione - Dipartimento del welfare - Direzione politiche educative e sportive - Servizi scolastici - Dipartimento programmazione e controllo e società partecipate - Direzione programmazione e controllo - Servizio statistica e ricerca <p>ISTAT</p>
Genova	<p>Comune di Genova</p> <ul style="list-style-type: none"> - Settore politiche educative - Direzione innovazione, marketing della città, turismo e rapporti con l'università - Ufficio statistica <p>Regione Liguria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servizio analisi statistiche, studi e ricerche <p>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ufficio regionale per la Liguria <p>ISTAT</p>
Bologna	<p>Comune di Bologna</p> <ul style="list-style-type: none"> - Settore sociale - Ufficio accompagnamento riorganizzazione servizi per i minori - Settore istruzione e politiche delle differenze - U.I. Rete scolastica e sviluppo offerta formativa - Settore istruzione e politiche delle differenze - U.I. Coordinamento servizi scuola infanzia - Settore programmazione, controlli e statistica <p>ISTAT</p>





Firenze	<p>Comune di Firenze</p> <ul style="list-style-type: none"> - Area di coordinamento economia e welfare - Settore istruzione - Ufficio comunale di statistica - Direzione sicurezza sociale <p>Azienda sanitaria locale 10</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dipartimento dipendenze <p>Regione Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servizio sanitario della Toscana - Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica - Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza <p>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ufficio regionale per la Toscana - Ufficio scolastico provinciale di Firenze <p>ISTAT</p>
Roma	<p>Comune di Roma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ufficio di statistica - Ufficio stato civile - Assessorato alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio - Istituzione delle biblioteche di Roma <p>Regione Lazio</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agenzia di sanità pubblica <p>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</p> <p>ISTAT</p>
Napoli	<p>Comune di Napoli</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servizio programmazione educativa - Osservatorio dispersione scolastica - Servizio attività educative dell'infanzia - Servizio archivi storici, biblioteche e documentazioni - Servizio politiche per minori, l'infanzia e l'adolescenza - Servizi statistici - Ufficio stato civile <p>ISTAT</p>
Bari	<p>Comune di Bari</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assessorato ai servizi demografici, elettorali e statistici - Ripartizione politiche educative giovanili <p>ASL BA/4</p> <p>Provincia di Bari</p> <ul style="list-style-type: none"> - Osservatorio provinciale delle politiche sociali <p>Regione Puglia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema informativo sociale regionale della Regione Puglia <p>ISTAT</p>
Brindisi	<p>Comune di Brindisi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Settore servizi demografici - Servizio anagrafe e stato civile <p>Regione Puglia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema informativo sociale regionale della Regione Puglia <p>ISTAT</p>
Taranto	<p>Comune di Taranto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stato civile centrale <p>Regione Puglia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema informativo sociale regionale della Regione Puglia <p>ISTAT</p>





Reggio Calabria	<p>Comune di Reggio Calabria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assessorato alle politiche sociali e alle politiche della famiglia - Ufficio programmazione e progettazione - Ufficio statistica e qualità dei servizi <p>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ufficio scolastico provinciale di Reggio Calabria <p>Ministero della salute</p> <p>Federazione italiana scuole materne</p> <p>ISTAT</p>
Catania	<p>Comune di Catania</p> <ul style="list-style-type: none"> - I area di coordinamento - Direzione servizi demografici e decentramento <p>ISTAT</p>
Palermo	<p>Comune di Palermo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Settore servizi alla collettività - Ufficio statistica - Servizi demografici - Ufficio stato civile - Comando polizia municipale (infortunistica stradale) <p>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ufficio scolastico provinciale di Palermo <p>AUSL 6</p> <p>ISTAT</p>
Cagliari	<p>Comune di Cagliari</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assessorato alle politiche sociali - Area servizi al cittadino - Servizi socioassistenziali e asili nido - Servizio coordinamento informatico e servizio statistico - Ufficio statistica - Area economico-finanziaria e patrimoniale - Bilancio, rendiconti, adempimenti fiscali, reperimento risorse - ASL 8 <p>Procura della Repubblica di Cagliari</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunale per i minorenni <p>Provincia di Cagliari</p> <ul style="list-style-type: none"> - Osservatorio delle politiche sociali <p>ISTAT</p>

2. Indicatori disponibili per Città riservataria

Città riservatarie	Dimensioni		
	Struttura sociale	Relazioni e legami	Deprivazione materiale e culturale
Torino	% residenti 0-17 anni sul totale dei residenti % bambine 0-17 residenti sul totale dei residenti 0-17 anni Rapporto di mascolinità (minorenni maschi ogni 100 minorenni femmine) % Residenti di 0-2; 3-5; 6-10; 11-13; 14-17 anni sul totale dei residenti di 0-17 anni Indice di dipendenza giovanile (residenti di 0-14 per 100 residenti di 15-64enni) Indice di vecchiaia (residenti di 65 anni e più per 100 residenti di 0-14 anni) Quoziente di natalità (nati per 1.000 residenti) Minorenni stranieri residenti per 1.000 minori residenti % minorenni stranieri sul totale degli stranieri residenti Tasso di natalità stranieri	% nati naturali riconosciuti da entrambi i genitori sul totale dei nati % nati naturali non riconosciuti sul totale dei nati Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	nessun indicatore disponibile
Milano	vedi indicatori struttura sociale Torino	% nati naturali riconosciuti da entrambi i genitori sul totale dei nati % nati naturali non riconosciuti sul totale dei nati Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	nessun indicatore disponibile
Venezia	vedi indicatori struttura sociale Torino	Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	nessun indicatore disponibile





Città riservatarie	Dimensioni		
	Struttura sociale	Relazioni e legami	Deprivazione materiale e culturale
Genova	vedi indicatori struttura sociale Torino	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Bologna	vedi indicatori struttura sociale Torino	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Firenze	vedi indicatori struttura sociale Torino	Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Roma	vedi indicatori struttura sociale Torino	Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	% di minorenni di 6-10; 11-14; 15-17 anni che utilizzano il personal computer sul totale dei minorenni di 6-10; 11-14; 15-17 anni % di minorenni di 6-10; 11-14; 15-17 anni che hanno utilizzato internet negli ultimi 3 mesi sul totale dei minorenni di 6-10; 11-14; 15-17 anni Opere prestate dalle biblioteche di Roma per 100 residenti di 0-18 anni
Napoli	vedi indicatori struttura sociale Torino	Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	Utenti delle biblioteche comunali per 100 residenti di 0-16 anni
Bari	vedi indicatori struttura sociale Torino	Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Brindisi	vedi indicatori struttura sociale Torino	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Taranto	vedi indicatori struttura sociale Torino	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<i>nessun indicatore disponibile</i>





Città riservatarie	Dimensioni		
	Struttura sociale	Relazioni e legami	Deprivazione materiale e culturale
Reggio Calabria	vedi indicatori struttura sociale Torino	Figli affidati nelle separazioni per 1.000 minori residenti Figli affidati nei divorzi per 1.000 minori residenti	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Catania	vedi indicatori struttura sociale Torino	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Palermo	vedi indicatori struttura sociale Torino	% nati naturali sul totale dei nati	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Cagliari	vedi indicatori struttura sociale Torino	Allontanamenti (affidamenti e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni Minori accolti nei servizi residenziali per 10.000 residenti di 0-17 anni	<i>nessun indicatore disponibile</i>

Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Torino	% di parti cesarei sul totale dei parti Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi) Tasso di mortalità per la classe 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni) Nati-mortalità % IVG minorenni sul totale IVG Tasso abortività volontaria IVG minorenni 14-17 anni (per 1.000 minori 14-17 anni)	Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni Alunni iscritti alle scuole primarie statali ogni 100 residenti 6-10 anni Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado statali ogni 100 residenti 11-13 anni Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni % di bambini stranieri sul totale degli bambini iscritti alla scuola dell'infanzia % di bambini stranieri alla scuola dell'infanzia sul totale dei bambini stranieri residenti di 3-5 anni % di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola primaria statale % di alunni stranieri alla scuola primaria statale sul totale degli stranieri residenti di 6-10 anni % di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado statale % di alunni stranieri alla scuola secondaria di I grado statale sul totale degli stranieri residenti di 11-13 anni % di studentesse sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado



Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Torino		<p>Alunni con cittadinanza italiana promossi su 100 scrutinati nella scuola secondaria di I grado</p> <p>Alunni con cittadinanza non italiana promossi su 100 scrutinati nella scuola secondaria di I grado</p> <p>% di bambini in situazione di handicap nei nidi d'infanzia</p> <p>% di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia</p> <p>% di alunni in situazione di handicap nelle scuola primaria statale</p> <p>% di alunni in situazione di handicap nella scuola secondaria di I grado statale</p> <p>% di studenti in situazione di handicap nella scuola secondaria di II grado</p> <p>Bambini in situazione di handicap ogni posto di sostegno nella scuola statale dell'infanzia normale</p> <p>Alunni in situazione di handicap ogni posto di sostegno nella scuola primaria statale normale</p> <p>Alunni in situazione di handicap ogni posto di sostegno nella scuola secondaria di I grado statale normale</p> <p>Studenti in situazione di handicap ogni posto di sostegno nella scuola secondaria statale normale di II grado</p>
Milano	<p>Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)</p> <p>Tasso di mortalità per la classe 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni)</p> <p>Nati-mortalità</p> <p>Mortalità perinatale</p> <p>Tasso mortalità alcune condizioni morbose origine perinatale 0 (per 10.000 minori 0 anni)</p> <p>Tasso mortalità malformazioni congenite 0 (per 10.000 minori 0 anni)</p> <p>% di IVG minorenni sul totale delle IVG</p> <p>Tasso abortività volontaria IVG minori 14-17 anni (per 1.000 minori 14-17 anni)</p> <p>Tasso abortività spontanea 14-19enni (per 1000 residenti di sesso femminile 14-19 anni)</p>	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni</p> <p>% di bambini stranieri sul totale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola dell'infanzia sul totale degli stranieri residenti di 3-5 anni</p> <p>% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola primaria</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola primaria sul totale degli stranieri residenti di 6-10 anni</p> <p>% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola secondaria di I grado sul totale degli stranieri residenti di 11-13 anni</p> <p>% di studenti stranieri sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado</p>





Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Milano		<ul style="list-style-type: none">% di studenti stranieri alla scuola secondaria di II grado sul totale degli stranieri residenti di 14-18 anni% di bambine sul totale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia% di alunne sul totale degli alunni alla scuola primaria% di alunne sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado% di studentesse sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado% di Ripetenti delle scuole primarie% di Ripetenti al I anno delle scuole primarie% di Ripetenti delle scuole secondarie di I grado% di Ripetenti al I anno delle scuole secondarie di I grado% di Ripetenti delle scuole secondarie di II grado% di Ripetenti al I anno delle scuole secondarie di II grado% di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia% di alunni in situazione di handicap nelle scuola primaria% di alunni in situazione di handicap nella scuola secondaria di I grado% di studenti in situazione di handicap nella scuola secondaria di II grado
Venezia	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	<ul style="list-style-type: none">Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anniAlunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anniAlunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anniStudenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni% di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia% di alunni in situazione di handicap nelle scuola primaria% di alunni in situazione di handicap nella scuola secondaria di I grado% di studenti in situazione di handicap nella scuola secondaria di II grado
Genova	<ul style="list-style-type: none">Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)Tasso abortività volontaria IVG 15-19 anni (per 10.000 femmine di 15-19 anni)	<ul style="list-style-type: none">Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anniAlunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni



Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Genova	<p>% di IVG minori di 19 anni sul totale delle IVG</p> <p>% di IVG minori di 15 anni sul totale delle IVG minori di 19 anni</p>	<p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni</p> <p>% di bambini in situazione di handicap nei nidi d'infanzia</p>
Bologna	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni</p> <p>% di bambini stranieri sul totale degli bambini iscritti alla scuola dell'infanzia</p> <p>% di bambini stranieri alla scuola dell'infanzia sul totale degli stranieri residenti di 3-5 anni</p> <p>% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola primaria</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola primaria sul totale degli stranieri residenti di 6-10 anni</p> <p>% di studenti stranieri sul totale degli studenti alla scuola secondaria di I grado</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola secondaria di I grado sul totale degli stranieri residenti di 11-13 anni</p> <p>% di alunni di sesso femminile sul totale degli alunni alla scuola dell'infanzia</p> <p>% di di alunni in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia comunale; statale; pubblica</p> <p>Numero di insegnanti di sostegno nella scuola dell'infanzia comunale part-time sul totale degli alunni con handicap</p> <p>Numero di insegnanti di sostegno nella scuola dell'infanzia comunale full-time sul totale degli alunni con handicap</p>
Firenze	<p>Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)</p> <p>Tasso di mortalità per la classe 0-19 (per 10.000 0-19enni)</p> <p>Tasso mortalità alcune condizioni morbose origine perinatale 0-4 (per 10.000 minori 0-4 anni)</p> <p>Tasso mortalità malformazioni congenite 0-4 (per 10.000 minori 0 anni)</p>	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado statali ogni 100 residenti 14-18 anni</p> <p>% di bambini stranieri sul totale dei bambini iscritti ai nidi d'infanzia</p>





Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Firenze		% di bambini stranieri ai nidi d'infanzia sul totale degli stranieri residenti di 0-2 anni % di bambini stranieri sul totale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia % di alunni stranieri alla scuola dell'infanzia sul totale degli stranieri residenti di 3-5 anni % di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola primaria % di alunni stranieri alla scuola primaria sul totale degli stranieri residenti di 6-10 anni % di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado % di alunni stranieri alla scuola secondaria di I grado sul totale degli stranieri residenti di 11-13 anni % di studenti stranieri sul totale degli studenti alla scuola secondaria statale di II grado % di alunni stranieri alla scuola secondaria statale di II grado sul totale degli stranieri residenti di 14-18 anni % di Ripetenti delle scuole primarie % di Ripetenti delle scuole secondarie di I grado % di alunni con cittadinanza straniera in ritardo nelle scuole primarie % di alunni con cittadinanza straniera in ritardo nelle scuole secondarie di I grado % di bambini in situazione di handicap nei nidi d'infanzia % di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia statale % di alunni in situazione di handicap nella scuola primaria statale % di alunni in situazione di handicap nella scuola secondaria di I grado statale % di studenti in situazione di handicap nella scuola secondaria di II grado statale
Roma	% di notifiche malattie infettive 0-14 anni sul totale delle notifiche % di notifiche AIDS 0-14 anni sul totale delle notifiche Tasso notifiche malattie infettive e parassitarie 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni) Tasso notifiche AIDS 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni) Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni % di bambini stranieri sul totale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia



Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Roma	<p>Tasso di mortalità per la classe 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni)</p> <p>Tasso mortalità alcune condizioni morbose origine perinatale 0 (per 10.000 minori 0 anni)</p> <p>Tasso mortalità malformazioni congenite 0 (per 10.000 minori 0 anni)</p> <p>% di IVG minorenni sul totale delle IVG</p> <p>Tasso abortività volontaria IVG minori 14-17 anni (per 1.000 minori 14-17 anni)</p> <p>Tasso abortività spontanea minori 14-17 (per 1000 minori 14-17 anni)</p>	<p>% di alunni stranieri alla scuola dell'infanzia sul totale degli stranieri residenti di 3-5 anni</p> <p>% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola primaria</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola primaria sul totale degli stranieri residenti di 6-10 anni</p> <p>% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado</p> <p>% di alunni stranieri alla scuola secondaria di I grado sul totale degli stranieri residenti di 11-13 anni</p> <p>% di studenti stranieri sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado</p> <p>% di studenti stranieri alla scuola secondaria di II grado sul totale degli stranieri residenti di 14-18 anni</p> <p>% di alunne sul totale degli alunni alla scuola primaria</p> <p>% di alunne sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado</p> <p>% di studentesse sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado</p> <p>% di Ripetenti delle scuole secondarie di I grado</p> <p>% di Ripetenti delle scuole secondarie di II grado</p> <p>% di Ripetenti al I anno delle scuole primarie</p> <p>% di Ripetenti al I anno delle scuole secondarie di I grado</p> <p>% di Ripetenti al I anno delle scuole secondarie di II grado</p>
Napoli	<p>Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)</p> <p>Nati-mortalità</p>	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia comunali ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie statali ogni 100 residenti 6-10 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado statali ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Abbandoni scolastici per 100 iscritti della scuola primaria statale</p> <p>Abbandoni scolastici per 100 iscritti della scuola secondaria di I grado statale</p> <p>% di bambini in situazione di handicap nei nidi d'infanzia comunali</p> <p>% di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia comunale</p>
Bari	<p>Tasso di malattie infettive 0-4; 5-9; 10-14 (per 10.000 minori 0-4; 5-9; 10-14 anni)</p> <p>Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)</p>	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p>



Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Bari	Tasso di mortalità per la classe 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni)	<p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni</p> <p>% di bambini iscritti alle scuole d'infanzia statali; private; comunali sul totale degli iscritti alle scuole d'infanzia</p> <p>% di alunni iscritti alle scuole primarie statali; private sul totale degli iscritti alle scuole primarie</p> <p>% di alunni iscritti alle scuole secondarie I grado statali; private sul totale degli iscritti alle scuole secondarie I grado</p> <p>% di studenti iscritti alle scuole secondarie II grado statali; private sul totale degli iscritti alle scuole secondarie II grado</p>
Brindisi	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Taranto	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	<i>nessun indicatore disponibile</i>
Reggio Calabria	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni
	Nati-mortalità	<p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni</p> <p>% di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia</p> <p>% di alunni in situazione di handicap nella scuola primaria</p> <p>% di alunni in situazione di handicap nella scuola secondaria di I grado</p> <p>% di studenti in situazione di handicap nella scuola secondaria di II grado</p>
Catania	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado statali ogni 100 residenti 11-13 anni</p> <p>Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado statali ogni 100 residenti 14-18 anni</p>
Palermo	<p>% di notifiche malattie infettive 0-14 anni sul totale delle notifiche</p> <p>% di notifiche AIDS 0-14 anni sul totale delle notifiche</p>	<p>Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni</p> <p>Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni</p>



Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Palermo	Tasso di mortalità malattie infettive 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni)	Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni
	Tasso di mortalità AIDS pediatrico (per 1.000.000 minori 0-14 anni)	Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni
	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	
	Nati-mortalità	
	Mortalità perinatale	
	Tasso di mortalità per la classe 0-14 (per 10.000 minori 0-14 anni)	
Cagliari	Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi)	Bambini iscritti alle scuole dell'infanzia ogni 100 residenti 3-5 anni
	Tasso di dimissione ospedaliera ordinaria acuti 0-17 anni (per 10.000 minori 0-17 anni)	Alunni iscritti alle scuole primarie ogni 100 residenti 6-10 anni
	Tasso dimissioni alcune condizioni morbose origine perinatale 0 (per 10.000 minori 0 anni)	Alunni iscritti alle scuole secondarie I grado ogni 100 residenti 11-13 anni
	Tasso dimissioni disturbi psichici 0-17 (per 10.000 minori 0-17 anni)	Studenti iscritti alle scuole secondarie II grado ogni 100 residenti 14-18 anni
	Tasso dimissioni malformazioni congenite 0-17 (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di bambini stranieri sul totale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia
	Tasso dimissioni per tumori 0-17 (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di bambini stranieri alla scuola dell'infanzia sul totale degli stranieri residenti di 3-5 anni
	Tasso dimissioni per malattie endocrine, nutrizionali, metaboliche e disturbi immunitari (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola primaria
	Tasso di dimissioni per malattie del sangue e organi ematici (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di alunni stranieri alla scuola primaria sul totale degli stranieri residenti di 6-10 anni
	Tasso di dimissioni per malattie del sistema nervoso ed organi di senso (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di alunni stranieri sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado
	Tasso di dimissioni per malattie dell'apparato respiratorio (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di alunni stranieri alla scuola secondaria di I grado sul totale degli stranieri residenti di 11-13 anni
	Tasso di dimissioni per malattie dell'apparato digerente (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di studenti stranieri sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado
	Tasso di dimissioni per malattie del sistema genito-urinario (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di studenti stranieri alla scuola secondaria di II grado sul totale degli stranieri residenti di 14-18 anni
	Tasso dimissioni malattie infettive e parassitarie 0-17 (per 10.000 minori 0-17 anni)	% di bambine sul totale dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia
	% di IVG minori di 20 anni sul totale delle IVG	% di alunne sul totale degli alunni alla scuola primaria
	Tasso abortività volontaria IVG 14-20 anni (per 10.000 minori 14-20 anni)	% di alunne sul totale degli alunni alla scuola secondaria di I grado
		% di studentesse sul totale degli studenti alla scuola secondaria di II grado
		% di respinti nelle scuole primarie
	% di respinti nelle scuole secondarie di I grado	





Città riservatarie	Dimensioni	
	Salute	Inclusione scolastica
Cagliari		% di respinti nelle scuole secondarie di II grado Abbandoni scolastici per 100 iscritti alla scuola primaria Abbandoni scolastici per 100 iscritti alla scuola secondaria di I grado Abbandoni scolastici per 100 iscritti alla scuola secondaria di II grado % di bambini in situazione di handicap nella scuola dell'infanzia % di alunni in situazione di handicap nelle scuola primaria % di alunni in situazione di handicap nella scuola secondaria di I grado % di studenti in situazione di handicap nella scuola secondaria di II grado

Città riservatarie	Dimensioni	
	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Torino	% minorenni feriti in incidenti stradali sul totale dei feriti Minorenni feriti in incidenti stradali su 1.000 minorenni residenti Morti di 0-17 anni in incidenti stradali per 100.000 minori di 0-17 anni Tasso di mortalità traumatismi e avvelenamenti 0-14 (per 10.000 0-14enni)	Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori % bambini iscritti ai nidi d'infanzia municipali sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni % bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali) Bambini residenti di 0-14 anni per pediatra di base Numero medio di assistiti di 0-14 anni per pediatra di base Numero medio di donne in età feconda per consultorio Tasso consultori materno-infantili (per 100.000 abitanti) % di 15-19enni in trattamento presso i Ser.T. sul totale dei soggetti in trattamento presso i Ser.T. Soggetti di 15-19 anni in trattamento presso i Ser.T. per 10.000 residenti 15-19 anni Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia Numero medio di alunni per classe scuola primaria statale



Città riservatarie	Dimensioni	
	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Torino		<p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado statale</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>
Milano	<p>% di suicidi degli 0-17enni sul totale dei suicidi</p> <p>Suicidi di minorenni per 100.000 minorenni residenti</p> <p>% minorenni feriti in incidenti stradali sul totale dei feriti</p> <p>Minorenni feriti in incidenti stradali su 1.000 minorenni residenti</p> <p>Morti di 0-17 anni in incidenti stradali per 100.000 minori di 0-17 anni</p> <p>Tasso di mortalità traumatismi e avvelenamenti 0-14 (per 10.000 0-14enni)</p>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)</p> <p>% di 15-19enni in trattamento presso i Ser.T. sul totale dei soggetti in trattamento presso i Ser.T.</p> <p>Soggetti di 15-19 anni in trattamento presso i Ser.T. per 10.000 residenti 15-19 anni</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>
Venezia	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti eterofamiliari sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti consensuali sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>Incidenza percentuale dei minori accolti nei servizi residenziali da oltre 2 anni sul totale dei minori accolti</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>



Dimensioni		
Città riservatarie	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Genova	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p>
Bologna	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>Posti nido (gestione diretta, in concessione e in convenzione) ogni 100 bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate</p> <p>Bambini stranieri ogni 100 bambini ammessi al nido</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p>
Firenze	<p>Suicidi di 0-19enni per 100.000 0-19enni residenti</p> <p>Morti di 0-19 anni in incidenti stradali (per 100.000 0-19enni)</p> <p>Tasso di mortalità traumi e avvelenamenti 0-19 (per 10.000 0-19enni)</p> <p>Minori vittime di maltrattamento in famiglia presi in carico dai servizi sociali per 1.000 minori residenti</p> <p>% Minori stranieri vittime di maltrattamento in famiglia presi in carico dai servizi sociali sul totale dei minori residenti</p> <p>Minori vittime di abuso sessuale presi in carico dai servizi sociali per 1.000 minori residenti</p> <p>% Minori stranieri vittime di abuso sessuale presi in carico dai servizi sociali sul totale dei minori residenti</p> <p>Minori vittime di abuso sessuale in famiglia presi in carico dai servizi sociali per 1.000 minori residenti</p> <p>Incidenza percentuale dei bambini in affidamento da oltre 2 anni sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate</p> <p>Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)</p> <p>% minori in affidamento familiare con cittadinanza straniera</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti eterofamiliari sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti consensuali sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>% minori accolti nei servizi residenziali con cittadinanza straniera</p>



Città riservatarie	Dimensioni	
	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Firenze		<p>Incidenza percentuale dei minori accolti nei servizi residenziali da oltre 2 anni sul totale dei minori accolti</p> <p>% di 15-19enni in trattamento presso i Ser.T. sul totale dei soggetti in trattamento presso i Ser.T.</p> <p>Soggetti di 15-19 anni in trattamento presso i Ser.T. per 10.000 residenti 15-19 anni</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>
Roma	Tasso di mortalità traumatismi e avvelenamenti 0-14 (per 10.000 0-14enni)	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate</p> <p>% di 15-19enni in trattamento presso i Ser.T. sul totale dei soggetti in trattamento presso i Ser.T.</p> <p>Soggetti di 15-19 anni in trattamento presso i Ser.T. per 10.000 residenti 15-19 anni</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>
Napoli	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti agli asili nido comunali sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido (negli asili comunali) sul totale delle domande presentate</p> <p>Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)</p> <p>% minori in affidamento familiare con cittadinanza straniera</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti eterofamiliari sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p>





Città riservatarie	Dimensioni	
	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Napoli		<p>Incidenza percentuale degli affidamenti consensuali sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>% minori accolti nei servizi residenziali con cittadinanza straniera</p>
Bari	Tasso di tossicodipendenza 15-19 (per 10.000 15-19enni residenti)	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate</p> <p>% minori fuori famiglia di 0-2; 3-5; 6-10; 11-14; 15-17 anni sul totale dei minori fuori famiglia</p> <p>% minori stranieri fuori famiglia non accompagnati sul totale dei minori stranieri fuori famiglia</p> <p>Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti eterofamiliari sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>Incidenza percentuale degli affidamenti consensuali sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>% minori in affidamento familiare con cittadinanza straniera</p> <p>Incidenza percentuale dei bambini in affidamento da oltre 2 anni sul totale degli affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti)</p> <p>Minori accolti nei servizi residenziali ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)</p> <p>% minori accolti nei servizi residenziali con cittadinanza straniera</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p> <p>Biblioteche per 1.000 bambini iscritti alla scuola infanzia</p> <p>Biblioteche per 1.000 alunni iscritti alla scuola primaria</p> <p>Biblioteche per 1.000 studenti iscritti alla scuola secondaria I grado</p>





Città riservatarie	Dimensioni	
	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Brindisi	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate</p>
Taranto	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>% bambini in lista d'attesa per un posto nido sul totale delle domande presentate</p>
Reggio Calabria	Suicidi di minorenni per 100.000 minorenni residenti	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni</p> <p>Bambini residenti di 0-14 anni per pediatra di base</p> <p>Numero medio di assistiti di 0-14 anni per pediatra di base</p> <p>Tasso consultori materno-infantili (per 100.000 abitanti)</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>
Catania	<i>nessun indicatore disponibile</i>	<p>Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali</p> <p>Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori</p> <p>Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia</p> <p>Numero medio di alunni per classe scuola primaria</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado</p> <p>Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado</p>





Città riservatarie	Dimensioni	
	Sicurezza e pericolo	Diffusione e uso dei servizi
Palermo	% suicidi degli 0-14enni sul totale dei suicidi	Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali
	Suicidi di minori 0-14 per 100.000 minori 0-14 anni	Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori
	% minori 0-14 infortunati sul totale degli infortunati	% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni
	Minori 0-14 infortunati (morti e feriti) in incidenti stradali su 1.000 minori 0-14 residenti	Numero medio di bambini per sezione scuola infanzia
	Morti di 0-14 anni in incidenti stradali per 100.000 minori di 0-14 anni	Numero medio di alunni per classe scuola primaria
	Tasso di mortalità traumatismi e avvelenamenti 0-14 (per 10.000 0-14enni)	Numero medio di studenti per classe scuola secondaria I grado Numero medio di studenti per classe scuola secondaria II grado Tasso dimissioni per traumatismi e avvelenamenti 0-17 (per 10.000 minori di 0-17 anni)
Cagliari	Minori imputabili di 14-17 anni denunciati alla Procura della Repubblica per 1000 residenti di 14-17 anni	Incidenza della spesa per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori sul totale della spesa per interventi e servizi sociali
	% di minori non imputabili sul totale dei minori denunciati alla Procura della Repubblica	Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali a favore di famiglie e minori
		Incidenza della spesa per la retta per asili nido sul totale della spesa
		Incidenza della spesa per asili nido sul totale della spesa
		Incidenza della spesa per i servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia sul totale della spesa
		% bambini iscritti ai nidi d'infanzia sul totale dei bambini residenti di 0-2 anni
		Affidamenti familiari ogni 100 allontanamenti (affidamenti familiari e accolti nei servizi residenziali)
		% minori in affidamento familiare con cittadinanza straniera
		% minori accolti nei servizi residenziali con cittadinanza straniera

*Finito di stampare nel mese di settembre 2010
presso la Litografia IP, Firenze*

