

# I progetti nel 2010

## Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie

*a cura di Donata Bianchi  
e Cristina Mattiuzzo*





## QUESTIONI e DOCUMENTI

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



### **I progetti nel 2010**

**Lo stato di attuazione della legge 285/97  
nelle Città riservatarie**

*a cura di Donata Bianchi e Cristina Mattiuzzo*

Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali

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

Comitato tecnico-scientifico

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

Simonetta Matone (presidente), Maria Burani Procaccini, Folco Cimagalli, Rosa Rosnati, Roberto G. Marino, Raffaele Tangorra

## Questioni e Documenti 53

# I progetti nel 2010

**Lo stato di attuazione della legge 285/97  
nelle Città riservatarie**

*a cura di Donata Bianchi e Cristina Mattiuzzo*

### *Contributi*

Marisa Anconelli, Ilaria Barachini, Irene Candeago, Elena Falaschi, Marianna Giordano, Enrico Moretti, Rossella Piccinini, Paolina Pistacchi, Marina Rago, Valentina Rossi, Antonella Schena, Marco Zelano

### *Collaborazioni*

Maria Bortolotto

### *Supporto informatico per la banca dati 285*

Simone Falteri

*Si ringraziano dirigenti e funzionari della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, 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, Paola Senesi



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

© 2013 Istituto degli Innocenti, Firenze  
ISSN 1722-8557

*Pubblicazione 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](http://www.minori.it).  
La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.*

## SOMMARIO

- 1 **Premessa**  
*prof. Maria Cecilia Guerra*
- 3 **Introduzione**

### I progetti nel 2010 Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie

#### PARTE I.

##### LA RETE E I TERRITORI

---

- 15 1. Il Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie: il lavoro di rete e le attività nei territori
- 33 2. Il benessere dei bambini e degli adolescenti nelle 15 Città riservatarie alla lente degli indicatori disponibili: criticità e prospettive
- 71 3. Analisi delle programmazioni locali delle 15 Città riservatarie nella prospettiva della programmazione regionale in tema di infanzia e adolescenza e ricognizione della progettazione finanziata con il fondo 285 erogato nell'anno 2010

#### PARTE II.

##### GLI APPROFONDIMENTI TEMATICI NEI PROGETTI 285

---

- 137 1. Il gioco e il diritto al gioco dall'analisi delle esperienze realizzate con il fondo 285
- 179 2. Dispersione scolastica e rischio di esclusione sociale
- 231 3. Sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita

273 4. I progetti rivolti all'affidamento familiare nelle Città riservatarie  
alla luce delle prospettive per l'accoglienza risultanti dal  
monitoraggio della legge 149/2001

311 Bibliografia

#### APPENDICE

.....

325 Schede di sintesi delle Città riservatarie

## Premessa

**Prof.ssa Maria  
Cecilia Guerra**

*Sottosegretario di Stato al  
Lavoro e alle Politiche  
sociali*

Nel corso dell'attuazione della legge 285 è andato definendosi un vero e proprio laboratorio di pensiero e di sperimentazione. A darne testimonianza è anche il salto di qualità nei rapporti tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie, cui oggi è riservato il fondo infanzia e adolescenza. Il Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero e le Città, ormai attivo da qualche anno, cresce nella sua significatività all'aumentare delle occasioni di confronto e, accanto a una efficace azione di scambio di buone pratiche, ha avviato anche esempi di coprogettazione e di sperimentazione, rendendo efficace testimonianza del valore aggiunto di questa sede di scambio e confronto.

La sfida del futuro della legge 285 rappresenta anche l'attuale sfida del sistema complessivo di *governance* con il raggiungimento di un punto di equilibrio tra le politiche territoriali e le strategie nazionali. Infatti, pur nella tutela delle peculiarità e delle autonomie locali, va sempre più emergendo la necessità di sperimentare spazi di convergenza, dal punto di vista cognitivo e programmatico, capaci di delineare un sistema di interrelazione multilivello che sia, da un lato, rispettoso del principio di sussidiarietà e, dall'altro, in grado di restituire una *vision* coerente e omogenea rispetto a precisi obiettivi condivisi.

In tale ottica vanno lette le sperimentazioni che scaturiscono dal confronto in seno al Tavolo: percorsi innovativi che sono condivisi dai partecipanti e che, oltre alla sperimentazione di nuovi interventi il cui esito potrà aiutare l'elaborazione di politiche per tutto il Paese, favoriscono anche un'assunzione comune di responsabilità verso obiettivi concordati, quali l'infrastrutturazione del sistema di presa in carico, il rafforzamento delle competenze degli operatori, la promozione della misurabilità dell'offerta dei servizi, delle prestazioni e degli interventi, il supporto all'azione di programmazione locale grazie alla valorizzazione dei dati a disposizione dei territori.

L'azione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è più che mai attenta a preservare tali spazi, promuovendo azioni dirette a sostenere efficacemente la crescita e il protagonismo dei nostri concittadini più giovani, oltre che dei servizi che operano quotidianamente in tale direzione.



La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per l'anno 2010 restituisce un quadro ampio e articolato delle attività di confronto e coordinamento i cui frutti si sostanziano in alcune iniziative di cui si dà conto nel primo capitolo della Relazione: il programma sperimentale di intervento multidisciplinare e integrato di durata biennale a favore di nuclei familiari con figli in età 0-16 a grave rischio allontanamento (Pippi), oltre alla partecipazione di alcune città al Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (S.In.Ba.).

Approfondisce, dunque, i percorsi nati nel solco della legge come iniziativa diretta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e offre i consueti approfondimenti su aree di interesse individuate in sede di Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero e le 15 Città riservatarie. In questa edizione lo studio si è concentrato sui seguenti temi:

- ricostruzione di una prima mappa di indicatori di contesto e di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza nelle 15 Città;
- analisi della programmazione zonale in relazione alla programmazione regionale e alla progettualità sostenuta con il fondo 285 per l'anno 2010;
- esame delle peculiarità e degli elementi di innovazione di esperienze progettuali afferenti ai settori della promozione del gioco e del diritto al gioco, del contrasto alla dispersione scolastica e al rischio di esclusione sociale, del sostegno alla genitorialità nei primi anni di vita del bambino e della promozione dell'affido.

In questa parte introduttiva si darà conto delle principali risultanze del percorso di analisi complessivo.

Per quanto riguarda le iniziative che hanno coinvolto il Tavolo di coordinamento tecnico, è preliminarmente necessario confermare quanto questa struttura rappresenti un importante luogo di riconoscimento reciproco tra le istanze delle politiche sociali di livello nazionale e quelle di livello locale più prossime ai cittadini. Come si rileva ampiamente, le logiche che caratterizzano il lavoro che avviene in seno al Tavolo di coordinamento si pongono l'obiettivo di rafforzare le relazioni di rete tra i vari interlocutori istituzionali nel pieno rispetto delle reciproche competenze e delle peculiarità territoriali. L'esperienza del Tavolo rappresenta un prezioso laboratorio di pensiero avente l'obiettivo di favorire azioni di *empowerment* dirette a promuovere

una crescita dei sistemi di *governance* e dei servizi sociali attraverso la creazione e l'utilizzo di strumenti condivisi.

Nel periodo in esame sono proseguite le attività seminariali interne al Tavolo e contemporaneamente hanno avuto sviluppo alcune azioni strategiche finalizzate a creare una progettualità condivisa tra le Città allo scopo di ottimizzare il know how e le risorse, nonché sperimentare modalità efficaci di trasferibilità delle esperienze di lavoro sociale più interessanti e significative. Il riferimento è in primo luogo al *Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione* (Pippi), già accennato in precedenza, proposto e realizzato in collaborazione con l'Università di Padova - Dipartimento Scienze dell'educazione. Questo progetto, ispirato alle molteplici esperienze in atto sia in Europa sia nel Nord America è stato attivato nei territori che hanno aderito alla proposta formulata dal Ministero: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia. Con questi partner è stato iniziato un percorso sperimentale che intende offrire strumenti di lavoro innovativi agli operatori che sono impegnati nella presa in carico di minori e famiglie in difficoltà, anche per aiutarli a dare visibilità al lavoro che svolgono attraverso una migliore documentazione degli interventi.

Pippi si propone quindi di creare strumenti condivisi per l'*assessment*, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell'intervento, che siano fruibili nelle prassi ordinarie dei servizi.

Altra azione strategica, come prima anticipato, è il progetto per l'implementazione di un Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (S.In.Ba.), che si inserisce nel quadro di attività già promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della realizzazione del Sistema informativo dei servizi sociali. Il Tavolo tecnico rappresenta un'occasione per allargare la sperimentazione anche a territori inizialmente non coinvolti nel progetto che mira a strutturare un sistema di flussi informativi stabili per l'acquisizione di informazioni individuali relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà.

Anche la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie costituisce uno strumento di network tra le Città quale mezzo per conoscere, studiare e diffondere i dati sulla progettazione 285. La Banca dati, consultabile attraverso il portale del Centro nazionale ([www.minori.it](http://www.minori.it)), permette oggi l'immissione dei dati direttamente online da parte delle Città riservatarie con accesso da remoto, un cambiamento che ha permesso di velocizzare la raccolta di

informazioni, gradualmente sempre di più arricchite da quelle di tipo contabile tradizionalmente acquisite dal Ministero al fine di costituire un patrimonio informativo integrato fruibile da tutti gli attori interessati.

La costruzione di una prima batteria di indicatori finalizzati a rilevare i livelli di benessere e le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti ha perseguito una serie di obiettivi operativi così riassumibili:

- allargare l'analisi proposta nella Relazione al Parlamento a dati quantitativi diversi da quelli derivanti dalla Banca dati dei progetti;
- stimolare la riflessione critica e incentivare il protagonismo delle Città riservatarie nella raccolta dati per saggiare la capacità delle stesse di far emergere la base informativa già esistente sulla condizione e sul benessere dei bambini e dei ragazzi;
- posizionare, agli esiti della rilevazione, le città rispetto alle dimensioni di senso in studio per poter riflettere sulle dimensioni in cui ciascuna città potrebbe impegnarsi per migliorare le condizioni di vita di bambini e adolescenti;
- aprire una stagione di riflessione sulla programmazione delle azioni di governo locale e sullo stato degli interventi e dei servizi erogati che prenda in considerazione il benessere dei bambini e degli adolescenti oggettivandolo attraverso la valorizzazione dei dati a disposizione.

La rilevazione predisposta dall'équipe statistica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con le città è stata articolata in sei dimensioni di senso: struttura sociale, relazioni e legami, partecipazione sociale, salute, inclusione scolastica, diffusione e uso dei servizi, a loro volta declinate in un numero variabile di sottodimensioni. I dati raccolti di norma si riferiscono all'ultima annualità a disposizione, eccezion fatta per la dimensione di senso della struttura sociale per la quale si è ricostruita la serie storica 1997-2010 al fine di indagare i principali mutamenti degli aspetti demografici delle Città riservatarie.

Il confronto dei dati disponibili conferma quanto le città siano anticipatrici di fenomeni sociali destinati a investire nel corso degli anni il Paese e quanto, in particolare le città metropolitane, stiano intercettando l'impatto dell'attuale crisi economica, per esempio la disamina dei dati fa osservare che una prima vittima sembra essere la "ripresina" della fecondità italiana. Certamente

quanto la sfavorevole congiuntura economica abbia inciso sulla fecondità italiana è difficile dire, ma sembra indubitabile il legame considerata la tempistica con la quale si propone questo nuovo calo della natalità.

Nell'ambito delle dimensioni individuate si vuole qui ricordare la dimensione della partecipazione sociale, che introduce un elemento di novità in quanto gli indicatori oggetto di analisi danno voce ai pareri e alle idee dei bambini e dei ragazzi e derivano da una delle esperienze di ricerca tra le più complete condotte in Italia sulla partecipazione, l'indagine campionaria realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2011a) per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Dalle informazioni ricondotte al livello territoriale delle 15 città si ricava che poco più del 44% del totale dei ragazzi intervistati dichiara di sentirsi molto coinvolto e di partecipare alle decisioni che vengono prese nel gruppo di amici. Una percentuale di poco superiore a quella che si osserva rispetto all'ambito familiare, dove il 40% dei ragazzi dichiara di sentirsi molto coinvolto nella vita e nelle decisioni della famiglia.

Questa prima esperienza di riflessione sui livelli di benessere, e più in generale, sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nelle Città riservatarie attraverso i dati messi a disposizione restituisce un quadro multiforme su cui merita lavorare perché la creazione di una base comune e condivisa di informazioni potrà consentire la comparazione tra diversi territori e di apprezzare nel tempo i cambiamenti. Per il futuro sarà quindi cruciale:

- recuperare ai futuri monitoraggi del benessere e della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza dimensioni di senso escluse dalla proposta attuale, come ad esempio i domini del "benessere/deprivazione materiale e culturale";
- investire per potenziare la raccolta delle informazioni per definire indicatori soggettivi;
- estendere le dimensioni di senso e gli indicatori di pertinenza – al di là di quelli classici e puramente quantitativi.

Lesame della programmazione regionale (per maggiore completezza non ci si è limitati solo alle regioni in cui sono presenti Città riservatarie, ma, data la documentazione disponibile, si è tenuto conto di tutte le regioni e province autonome) quale sfondo entro cui poi è stata collocata l'analisi

della programmazione locale e della progettualità 285 ha avuto l'obiettivo prioritario di capire *qual è il "posto riservato all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia" nella programmazione delle regioni*, in particolare quale eco vi trovano i principi espressi dalla legge 285/1997 a ormai 15 anni dalla sua promulgazione. L'esame documentale è stato accompagnato anche da un confronto diretto con i referenti 285 cui è stato proposto un *focus group* che ha permesso di contestualizzare il lavoro di ricerca evidenziando anche alcuni temi di interesse, fra i quali il fatto che la presenza di vari tipi di atti programmatori non è un aspetto che influenza, di per sé, negativamente l'operatività locale, tuttavia viene rilevata la *difficoltà a collaborare* con il livello regionale che non sempre coinvolge i territori nelle scelte strategiche o nei percorsi di riorganizzazione del sistema, ma dove ciò avviene, rappresenta un'opportunità in più per poter far fronte insieme alla forte crisi del sistema, per esempio facilitando la costituzione di tavoli di confronto su come tenere aperti i servizi importanti, con quali livelli di standard, quale appropriatezza, quale sostenibilità.

Un elemento di indubbia fatica per regioni e città è rappresentato dalla grave congiuntura economico sociale, che grava sul sistema di welfare acutizzando l'agire per emergenze che intralcia una funzione programmatoria, quanto mai necessaria oggi per individuare le priorità di intervento a fronte del calo generalizzato delle risorse.

L'esame della programmazione regionale, tra i vari aspetti, ha confermato la rilevanza oggi assegnata alla dimensione familiare quale contesto entro cui sono ricondotte le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Quando questa è l'impostazione della programmazione, i minori rientrano come destinatari di interventi in quanto componenti del nucleo familiare che va sostenuto. Il focus è sulla famiglia, in primo luogo, di una famiglia in difficoltà o a rischio di scivolamento in situazioni di esclusione sociale. I governi regionali hanno fra le loro priorità il tema dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani, della famiglia, in termini di "presenza" di questa area negli atti programmatori prodotti. E si è ampliata la gamma di interventi e azioni da realizzare, al cambiamento della domanda, e parallelamente è cambiato il modo di darvi risposte.

Per quanto riguarda l'esame dei piani di zona, gli obiettivi perseguiti sono stati:

- rintracciare la presenza del target bambini/e, adolescenti e famiglie nei documenti di programmazione;

- individuare i luoghi in cui si definisce la programmazione per questo target;
- evidenziare priorità e obiettivi strategici e mettere in luce nei piani di zona le connessioni con la programmazione degli interventi prevista dalla legge 285/1997 e, più in generale, le tracce culturali della legge 285/1997.

I luoghi della programmazione sono, in prevalenza, i cosiddetti *tavoli tematici*. Tra questi i più indicati sono i tavoli dedicati alle politiche per i minori e i tavoli centrati sulla famiglia. In altri casi i luoghi sono costituiti, non tanto da tavoli tematici, quanto da incontri a tema, oppure da conferenze di settore, oppure da comitati di partecipazione e consulte del terzo settore. Perlopiù essi hanno funzioni di tipo *consultivo* rispetto all'analisi del contesto, e costituiscono l'occasione per realizzare uno scambio e un confronto tra i protagonisti del welfare locale.

Più che priorità di intervento i piani sembrano individuare *interventi minimi da garantire* per gli obiettivi di prevenzione e di cura che la città si è data. E con riferimento alle strategie non è infatti semplice rintracciare un orientamento prevalente, ciò che si coglie chiaramente è lo sforzo di garantire l'attuale offerta di interventi e servizi, piuttosto che un suo potenziamento.

La sfida, a fronte della crisi delle risorse, è quella di garantire continuità, una caratteristica che si riscontra anche nella specifica progettualità 285 analizzata. Con riferimento al 2010 i progetti complessivi registrati in banca dati al momento della stesura della Relazione erano 499 molto concentrati numericamente nelle Città riservatarie del Centro Nord poiché al Centro e al Sud prevale la logica dei macro progetti entro cui ricondurre attività analoghe. Anche questa Relazione conferma la tendenza a garantire le attività già avviate, alcune delle quali risalgono al primo triennio di avvio della legge 285/1997. Il sostegno alla genitorialità risulta l'intervento più indicato nei progetti, seguito dal tempo libero e il gioco. È infatti la famiglia con le sue fragilità nello svolgimento dei compiti educativi e di cura dei figli una delle principali sfere di attenzione da parte delle Città.

Gli approfondimenti tematici sono stati dedicati a:

- la promozione del gioco e il diritto al gioco;
- il contrasto della dispersione scolastica e del rischio di esclusione sociale;
- il sostegno della genitorialità nei primi anni di vita del bambino;
- l'affidamento familiare.

Le analisi sono partite dall'esame dei progetti segnalati dalle Città riservatarie, cui sono stati aggiunti talvolta anche altri progetti registrati all'interno della Banca dati 285.

Leterogeneità delle tematiche ha determinato differenze nell'approccio metodologico adottato per esaminare le esperienze e successivamente illustrare i risultati, allo scopo di dare valore alle specificità di ogni ambito progettuale.

In sintesi si ripercorrono i principali risultati.

In relazione al tema del gioco e del diritto al gioco, l'esame della progettualità ha mostrato l'attuale difficoltà a valorizzare queste pratiche di per sé senza renderle strumenti per raggiungere altre finalità più di tipo preventivo o riparativo. Come si osserva nella Relazione, il gioco "intrattiene" legami stretti con concetti legati al mondo non "produttivo". Non a caso l'articolo 31 della Convenzione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza fa riferimento a: riposo, divertimento, tempo libero, gioco, attività ricreative/artistiche e culturali, libertà decisionale; tutti concetti che non sono mai vicini al mondo degli adulti e che rendono, forse, così difficile, agli stessi adulti, avere sempre chiaro dentro di sé il valore del gioco. Il lavoro svolto si è quindi proposto di contribuire ad accrescere la consapevolezza circa l'importanza di valorizzare il gioco di per sé in quanto:

a) è il diritto (tra tutti i diritti umani) che connota il "mondo dei più piccoli", distintamente e unicamente legato ai bambini, talmente specifico che quasi potrebbe essere definito il diritto a essere bambino/a;

b) come tutti gli altri diritti non è mai acquisito una volta per tutte e affinché esso sia vivibile richiede una costante e assidua opera di manutenzione e di rinnovata attribuzione di sensi da parte degli adulti.

L'analisi delle esperienze, pur non rappresentative dell'intera realtà territoriale confermano, come appare anche in altri contesti e ricerche che all'aumentare del riconoscimento formale e della riflessione su gioco e il diritto al gioco, diminuisce nel concreto per i bambini la possibilità di giocare liberamente nel proprio ambiente di vita. Per rilanciare i contenuti promozionali della legge 285/1997 in relazione alla valorizzazione del diritto al gioco di bambini e adolescenti, pare necessario far crescere negli adulti, tutti gli adulti, la consapevolezza del valore del gioco; provvedere a creare opportunità ricche e stimolanti; creare condizioni di vita sociali, economiche e ambientali che restituiscono ai bambini spazi sicuri nella loro comunità per poter godere liberamente e in autonomia di questo diritto.

L'analisi dedicata alla progettualità che si sviluppa sull'intreccio tra il rischio di esclusione sociale e la dispersione scolastica, ha collegato considerazioni generali – frutto delle ricerche e degli studi sviluppati in questi anni sul fenomeno – a quanto emerso nell'analisi delle esperienze progettuali *ex lege* 285. Il tema in esame interroga le comunità locali e anche tutti i livelli di governo sulla qualità dell'esercizio della funzione educativa e di socializzazione nella attuale società, nonché sul ruolo della famiglia, della scuola e delle altre agenzie, sui livelli di cooperazione, contrapposizione, autoreferenzialità. La dispersione scolastica è un fenomeno connesso a una società complessa e moderna che prolunga, di per sé, il processo di apprendistato dei giovani e richiede mezzi più complessi e tempi maggiori per maturare tutte le capacità necessarie a entrare in società a pieno titolo. I progetti esaminati sono riconducibili a quattro filoni o prospettive di approccio allo scopo di porre in relazione gli interventi previsti dai progetti 285 con le evidenze della ricerca in merito alle caratteristiche dei ragazzi e delle ragazze *drop out* e alle dimensioni di maggiore sensibilità su cui agire a fini preventivi o di ricomposizione di un percorso formativo interrotto:

1. la prevenzione del disagio;
2. il recupero e la seconda occasione;
3. i destinatari specifici;
4. la dimensione relazionale.

L'esame dei progetti ha posto in evidenza che le sfide da affrontare – nello spirito della legge 285 – sono connesse a una maggiore focalizzazione degli interventi. In particolare:

- distinguere in modo chiaro gli interventi di prevenzione da quelli di contrasto dell'esclusione sociale così da poter meglio calibrare l'individuazione dei destinatari, le scelte metodologiche, gli attori da coinvolgere;
- ripensare in termini pedagogici e sociali i processi di inclusione e la valorizzazione delle differenze, stimolando una riflessione sulle competenze trasversali necessarie agli operatori (educatori, insegnanti, assistenti sociali, ecc.) per poter cooperare in modo integrato e finalizzato.
- costruire sedi di condivisione e confronto sui modelli e i processi di interazione tra educazione, formazione e lavoro;
- nei progetti più fortemente centrati su interventi in qualche modo "riparativi" e di contrasto, è invece necessario implementare le modalità di relazione

personalizzata con gli adolescenti sviluppando metodologie per sostenere la progettualità di vita e, tra le altre spinte da esplorare, promuovere un patto educativo-formativo territoriale rinnovato tra enti locali, agenzie educative, scuola e mondo del lavoro.

Nell'area dei progetti dedicati al sostegno alla genitorialità nei primi anni di vita del bambino, la varietà delle attività analizzate rispecchia la complessità del concetto che può essere riferito al supporto economico e ai servizi dovuti alle famiglie, così come può riferirsi a tutti quegli interventi di sostegno tesi a facilitare il corretto esercizio del ruolo genitoriale. In una prospettiva di promozione del benessere individuale e relazionale, gli interventi di sostegno alla genitorialità hanno assunto una progressiva rilevanza nel contesto sociale attuale anche grazie alle opportunità offerte dalla legge 285/1997. L'esame delle esperienze ha permesso di osservare una diversificazione delle attività in risposta alla molteplicità dei bisogni specifici e di rilevare la crescente richiesta di competenze multiprofessionali ai diversi operatori che vi lavorano. Le esperienze realizzate grazie alla L. 285 testimoniano quanto sia forte il nesso tra le forme di cura, di attenzione, di sostegno ai bambini e ai genitori e la crescita e lo sviluppo della società di cui i soggetti fanno parte. Particolare opportunità offerta dalla legge 285 è nella risposta alle richieste di maggiore flessibilità espresse dalle famiglie nei vari momenti di costituzione del nucleo familiare e di superamento di momenti critici anche nella normalità.

Infine, l'analisi della progettazione che le 15 Città riservatarie hanno sostenuto utilizzando il fondo istituito dalla legge 285/1997 per la realizzazione di progetti sull'affidamento familiare ha offerto alcune importanti indicazioni per la costruzione di nuove reti e per il consolidamento dei processi di progettazione partecipata. L'affidamento familiare è un intervento che va costruito, accompagnato e costantemente monitorato. La sua gestione richiede l'individuazione di tre aree distinte di competenza: quella dei servizi sociali territoriali integrati, quella psicologica e infine quella dei servizi che si occupano di affidamento (centro affidi). L'affidamento è un provvedimento articolato nel quale sono coinvolti numerosi soggetti, ognuno dei quali mette in atto reazioni e dinamiche emotive di fronte a una situazione di stress, spesso non prevista. Le esperienze analizzate appartengono ad alcune categorie specifiche relative al percorso dell'affidamento familiare, facilmente riconoscibili quali: sensibilizzazione e

promozione sociale; servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni con carattere di originalità; sviluppo delle reti di famiglie e delle nuove tipologie di sostegno e/o accoglienza familiare. Si collocano quindi lungo un continuum che concerne l'intera gamma di interventi preventivi e di sostegno alle famiglie e ai minori. Da un punto di vista più generale i progetti esaminati fanno riferimento a una particolare cornice concettuale che concepisce il lavoro di rete dei servizi per il supporto alla rete familiare come un potenziale sostegno alla capacità di resilienza dell'individuo. Assumere una prospettiva progettuale centrata sulle risorse e sulle capacità di recupero dell'essere umano, permette di costruire "significati e spazi di relazione" in grado di sostenere il percorso di crescita della famiglia affinché torni in grado di guardare al futuro con maggiore fiducia.

## **I. LA RETE E I TERRITORI**



## 1. Il Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie: il lavoro di rete e le attività nei territori

*La rete del Tavolo tecnico di coordinamento con le Città riservatarie ex lege 285/1997 rappresenta un prezioso laboratorio di pensiero comune, governato dall'obiettivo principe di promuovere sui territori coinvolti azioni di rafforzamento delle competenze dirette a favorire una crescita del sistema dei servizi sociali attraverso la creazione e l'utilizzo di strumenti consolidati, condivisi e riconoscibili a livello nazionale in grado di sostenere la presa in carico e supportare i servizi nel monitoraggio e nella valutazione degli interventi e nella misurazione dei loro esiti.*

*L'esperienza del Tavolo tecnico di coordinamento prende forma in un sistema "multilivello" capace di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati per la definizione di politiche comuni ed è caratterizzata da un approccio "reticolare" finalizzato a coordinare soggetti di diversa natura per migliorare le rispettive capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.*

*L'azione strategica del Tavolo si sostanzia attraverso i progetti che da esso scaturiscono ed è orientata a offrire la corretta evidenza al lavoro quotidiano dei servizi, per far sì che l'operato dei professionisti quotidianamente impegnati sul campo entri in maniera sempre più incisiva nella programmazione, possa essere monitorato e valutato, poiché difendere e sostenere il lavoro nel sociale passa inevitabilmente attraverso una sua corretta ed efficace rappresentazione.*

Le reti devono essere curate affinché "curino", affinché diventino davvero delle opzioni strategiche superiori nella realtà sfaccettata degli attuali sistemi locali di welfare (Folgheraiter, 2008).

### 1. Premessa

Il termine "rete", continuamente richiamato ed evocato in svariati ed eterogenei contesti, assume differenti significati e si sostanzia in forme polimorfe, divenendo a volte strumento, altre volte metodo oppure, ancora, obiettivo.

Volendo assumere un'omogenea chiave interpretativa del termine, pare opportuno partire dalla seguente definizione: «la rete è una modalità organizzativa o, meglio, un modello di organizzazione di relazioni tra soggetti diversi sia ai fini della regolazione di attività e comportamenti che della definizione del quadro di governance per la produzione e attuazione delle politiche settoriali» (Ammannati, Bilancia, 2008).

Il polimorfismo della rete si sostanzia in svariati modi, ma si caratterizza comunque per un denominatore comune basato sull'assunto che l'interazione tra i diversi soggetti istituzionali avviene secondo un modello di coordinamento non gerarchico, ponendo in relazione tutti i soggetti coinvolti nella definizione e attuazione delle diverse politiche. La finalità dell'interazione è, infatti, quella di mantenere da un lato un sistema "multilivello" costituitosi per la necessità di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati per la definizione di politiche comuni che necessitano di modalità specifiche di applicazione decentrata, dall'altro un sistema "reticolare" che ha l'obiettivo di coordinare soggetti di diversa natura per migliorare le rispettive capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

Nella rete, infatti, non vengono adottate decisioni giuridicamente vincolanti, tuttavia questa ha un ruolo strumentale che tende a incrementare l'efficienza delle procedure grazie alla possibilità di attingere a un bacino comune di informazioni, conoscenze ed esperienze, favorendo la creazione di orientamenti normativi convergenti. Ciò contribuisce a una formazione tendenzialmente condivisa della decisione finale e favorisce un'attuazione delle politiche locali maggiormente coerente e uniforme rispetto a determinati obiettivi condivisi.

In particolare, infatti, il lavoro di rete si realizza attraverso un'azione di guida e di sintesi verso i differenti soggetti che ne sono parte: tale azione è finalizzata a creare raccordi, a direzionare gli sforzi e a sviluppare competenze e conoscenze, divenendo una strategia di pianificazione pubblica che prende le mosse da una piena acquisizione di consapevolezza e comprensione del ruolo dello Stato e degli enti pubblici.

La legittimazione, infatti, l'efficacia e la visibilità delle azioni di *governance* che scaturiscono dalla rete dipendono dal contributo di tutti gli attori e vengono garantite solo a condizione che i protagonisti coinvolti agiscano da veri e propri "partner" (Unione Europea. Comitato delle Regioni, 2009).

Favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato porta ben al di là della mera partecipazione e consultazione; la responsabilità politica non viene diluita, bensì, grazie a meccanismi e strumenti pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune, divenendo man mano una "griglia d'azione" politica, la cui importanza non può essere compresa appieno se analizzata soltanto sotto il profilo della ripartizione delle competenze.

Nelle logiche sopra descritte si comprende bene come la rete vada muovendosi sui cardini dell'integrazione, della partnership, della sinergia e della pianificazione congiunta: queste logiche plasmano le relazioni tra i soggetti che ne fanno parte e restituiscono concretezza ai programmi in via di attuazione.

Alla luce di quanto sopra, l'applicazione dello strumento del "metodo di coordinamento aperto" (di seguito Mac), ampiamente descritto nella relazione dell'anno 2009, assume un significato strategico, in particolare in un'ottica orientata a favorire il coordinamento delle azioni dei diversi soggetti della rete, con lo scopo di creare le condizioni per un reciproco apprendimento nella prospettiva di una convergenza volontaria.

Il Mac, infatti, risponde efficacemente alle esigenze di gestire il processo di coordinamento in maniera flessibile, non imponendo vincoli, ma salvaguardando le specificità dei territori e garantendo opportunità di condivisione di un tragitto comune tra istituzioni.

Ciò è ancor più vero in un contesto, quale quello caratterizzante il nostro Paese, che ha realizzato in questi anni un forte processo di territorializzazione del sistema dei servizi e degli interventi e che ha una indubbia necessità di sperimentare strumenti efficaci di *governance* multilivello, muovendosi lungo l'asse della sussidiarietà verticale, dell'integrazione e della localizzazione e cercando nuovi equilibri tra domanda e offerta, anche attraverso la sperimentazione e la cura dei rapporti tra centro e periferia del sistema.

Obiettivo del presente contributo è, dunque, offrire uno spunto di riflessione sul percorso di "manutenzione" che, con il supporto del Centro nazionale di documentazione, interessa la rete interistituzionale tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie *ex lege* 285/1997; sui frutti e sulle prospettive di evoluzione del lavoro di rete, anche attraverso la realizzazione di attività svolte su dimensioni ulteriori rispetto al contesto del Tavolo tecnico di coordinamento.

## 2. Il lavoro di rete negli incontri del Tavolo tecnico di coordinamento

Luogo di confronto e di riconoscimento reciproco tra le istanze delle politiche sociali e il lavoro sociale, nel recente periodo gli incontri del Tavolo tecnico di coordinamento hanno sempre più rappresentato un'occasione e uno spazio di riflessione per i referenti coinvolti.

Il lavoro del Tavolo ha infatti rappresentato un'officina di pensiero generatrice di connessioni tra il *social work* e il *social policy making* quale occasione per un momentaneo distacco dal

vortice delle innumerevoli emergenze della quotidianità lavorativa e la promozione del consolidamento di un processo di “convergenza cognitiva” (Ammannati, Bilancia, 2008).

È noto infatti che le logiche caratterizzanti il confronto promosso dal Tavolo mirano a offrire risposta all’esigenza di adottare una strategia di pianificazione pubblica maggiormente capace di riempire di significato il ruolo di osservazione-guida dei sistemi locali di welfare, facendo rete con gli interlocutori istituzionali nel pieno rispetto delle reciproche competenze e delle peculiarità territoriali.

In armonia con le logiche sopra descritte, si è ritenuto opportuno operare, restituendo un significato specifico alle azioni di indirizzo strategico, di sostegno, di diffusione e di valorizzazione delle competenze locali indirizzate verso un potenziamento della progettualità locale e delle reti a essa collegate.

Esattamente in tale direzione e con tali obiettivi si sono mossi gli incontri dei tavoli tecnici organizzati nei giorni 28 settembre 2010 a Roma, 17 novembre 2010 a Genova presso la Fiera del Mare, nuovamente a Roma il 9 marzo, 14 e 15 giugno 2011.

Coerentemente con l’indirizzo e le finalità del lavoro di rete e di coordinamento che si sostanziano negli incontri dei tavoli tecnici, e in pieno accoglimento di istanze emerse in più occasioni negli appuntamenti precedenti, è stato proposto un momento di analisi, di aggiornamento sui più recenti orientamenti europei e di confronto su due temi tra loro strettamente collegati e in più occasioni al centro del dibattito tra i referenti 285: le strategie di *governance* nell’ambito delle politiche locali per l’infanzia e l’adolescenza e le modalità di gestione delle risorse *ex lege* 285.

La titolarità in capo agli enti locali delle funzioni di progettazione di nuove forme di *governance* capaci di integrare strumenti di pianificazione, programmazione e controllo (*governance* interna) con modelli di cooperazione e coordinamento tra soggetti istituzionali e non, allo scopo di migliorare i processi di gestione interna e ottimizzare i servizi offerti, è infatti logicamente legata alla scelta dei modelli gestionali e di assegnazione delle risorse e si è dimostrato un tema oggetto di interpretazioni differenti nei territori.

Si è inteso, dunque, offrire un’utile occasione di approfondimento rispetto a temi pregnanti in un contesto di reciproca crescita quale quello della “rete 285”, sollecitando i partecipanti a confrontarsi sui temi della *governance* intesa quale processo di decisione frutto di una interazione tra differenti soggetti che condividono responsabilità di governo, e sul

significato della *governance* nella programmazione territoriale. Se, infatti, è vero che calare il concetto di *governance* nel contesto locale significa pervenire a un processo condiviso di costruzione collettiva delle politiche sociali basato sul comune interesse tra differenti soggetti a collaborare nella realizzazione di una rete unitaria e coordinata di servizi, è pur vero che proprio il valore aggiunto di questo processo sta nella lettura complessiva delle differenze degli attori coinvolti, poiché le diversità di approccio, se esplicitate e condivise, favoriscono un'integrazione dei diversi punti di vista creando coalizioni sufficientemente ampie da garantire il consenso necessario all'innovazione.

E, certamente, le logiche traslate sul territorio sono ugualmente applicabili ai contesti di confronto con il livello centrale, quale quello del Tavolo tecnico.

Oggetto di approfondimento tra i referenti è stato anche il tema della connessione tra qualità dei servizi e delle procedure di aggiudicazione, oltre che le differenti modalità gestionali e di assegnazione delle risorse finanziarie, con l'obiettivo di suggerire spunti operativi finalizzati a coniugare alcune esigenze base nel funzionamento dei servizi per l'infanzia alla qualità degli stessi, alle regole imposte a tutti gli enti pubblici nella fase di contrattazione col privato volte a evitare abusi e discriminazioni.

Infatti, il confronto in merito al ruolo e alle responsabilità delle istituzioni coinvolte rispetto al processo condiviso di valorizzazione e al rilancio del valore aggiunto della L. 285 risulta essere uno snodo prioritario nei sistemi locali di welfare che considerano centrale la programmazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ma necessariamente deve andare a incastonarsi in un complesso di *policy* più ampio rispetto a quello di stretta competenza delle politiche sociali.

Il confronto tra i partner del Tavolo ha fatto emergere la condivisione delle difficoltà nella gestione ordinaria delle risorse e delle procedure di controllo, coordinamento e affidamento dei servizi. La volontà comune di addivenire a strumenti interpretativi coerenti tra i territori e la volontà di creare una base condivisa di conoscenze, ha palesato la necessità di sottoporre un quesito alla Comunità europea in merito alle procedure di aggiudicazione, gestione e affidamento dei servizi (rapporti e vincoli legati alla partecipazione del terzo settore ai bandi, eventualità di apertura al *for profit*, gestione *in house* o modalità assimilabili...).

Molteplici sono stati le criticità interpretative portate all'attenzione del gruppo in merito ai criteri di aggiudicazione del

fondo e alle procedure per la costruzione dei bandi: ciascun rappresentante dei territori coinvolti ha apportato elementi di riflessione per il gruppo e ha stimolato un ampio confronto sui temi sopra indicati.

Il contesto del Tavolo tecnico dimostra, per l'ennesima volta, di essere in grado di giocare un ruolo primario nel tendere, come già evidenziato in premessa, all'obiettivo di incrementare l'efficienza delle procedure grazie alla possibilità di attingere a un bacino comune di informazioni, conoscenze ed esperienze, facilitando la creazione di orientamenti normativo-regolamentari convergenti.

Si tratta di un importante risultato poiché favorire uno scambio di informazioni tra soggetti altamente specializzati in un settore complesso, sostenerne le necessità di approfondimento e di aggiornamento, attivare processi di condivisione per il consolidamento di un sapere comune e di un linguaggio condiviso, avvicina, crea rete e sinergie in territori pur eterogenei. In qualche modo, anche la richiesta di rendere itinerante il Tavolo tecnico di coordinamento, portando gli incontri in sedi decentrate rispetto a quella ministeriale (motivo per cui l'incontro del 17 novembre è stato realizzato a Genova, su invito del Comune, in occasione dello svolgimento del Salone italiano dell'educazione), ha risposto alle istanze dirette a favorire un avvicinamento "fisico" al territorio di tali momenti di condivisione.

Pare, inoltre, opportuno evidenziare come i Tavoli tecnici realizzati tra novembre 2010 e giugno 2011 abbiano rappresentato, altresì, un'utile occasione per promuovere una riflessione approfondita sugli ambiti<sup>1</sup> oggetto di approfondimento per le buone prassi finanziate con il fondo 285. Ciò in assoluta coerenza con l'azione di *benchmarking* finalizzata all'analisi comparativa dei risultati delle politiche e lo scambio di pratiche ottimali, che rappresenta una delle linee nelle quali si sostanzia il

<sup>1</sup> I quattro ambiti di approfondimento sulle esperienze significative per l'anno 2009 sono stati i seguenti: interventi e servizi per adolescenti, progetti di sistema, interventi e servizi per bambini con bisogni speciali, interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie. Le suddette aree di approfondimento sono state discusse e condivise nel corso del Tavolo tecnico realizzato il 25 maggio 2010 (si veda a tale proposito la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2009). Tali temi sono dunque il frutto di una convergenza di interessi maturata tra i partecipanti che rispecchia, pur nella eterogeneità degli aspetti affrontati, le complessità emergenti dai territori.

metodo aperto di coordinamento che impronta l'azione del Tavolo tecnico, come più volte ribadito.

In tali occasioni, il confronto tra gli esperti, i referenti delle amministrazioni locali e del terzo settore è stato in grado di generare stimolanti riflessioni sui punti di forza della progettazione e della programmazione a monte, ma anche dei nodi critici ancora irrisolti, delle lacune ancora esistenti e sulle quali è opportuno operare rafforzando la conoscenza ed, eventualmente, la programmazione locale.

Proprio in un'ottica coerente con la volontà di operare nella direzione di un rafforzamento della programmazione locale, il Tavolo realizzato il 9 marzo ha rappresentato l'occasione di analisi congiunta del nuovo strumento di rilevazione dei dati per i progetti finanziati dalla L. 285, esito di un processo di integrazione tra i due diversi dispositivi di indagine attivati parallelamente fino all'anno 2010: quello prettamente amministrativo-contabile e quello progettuale-descrittivo.

Quella che in apparenza è stata una semplice modifica della maschera di inserimento delle informazioni nella Banca dati, in realtà ha concretizzato la volontà di offrire un unico strumento di raccolta dei dati sui progetti, completo, leggibile a vari livelli di approfondimento, ampiamente fruibile anche dalle stesse città per il monitoraggio complessivo degli interventi attivati sul territorio e per facilitare la rendicontazione del fondo 285.

Si è, dunque, cercato di elaborare e offrire al Tavolo un ulteriore strumento di lavoro per un verso, al fine di valorizzare le risorse legate al fondo, per altro verso, per fluidificare il ruolo di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse istituzionalmente demandato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in quanto ente erogatore.

Lesame dei nuovi criteri di registrazione dei dati ha favorito un confronto chiarificatore tra i partecipanti sulle potenzialità del sistema e sulla sua fruibilità per i diversi territori, per finalità non solo rendicontative, ma anche legate al sostegno della pianificazione strategica degli interventi. I partecipanti al Tavolo sono intervenuti attivamente nel perfezionamento dello strumento di rilevazione, facendo pervenire nelle settimane successive osservazioni e proposte di modifica per rendere il mezzo adeguato a restituire in maniera univoca realtà eterogenee quali i territori coinvolti: tale processo di condivisione anche degli strumenti di monitoraggio dimostra quanto, ormai, si siano raffinati i piani del raccordo tra i partner della rete e quanto si sia rafforzato il confronto sugli strumenti oltre che sugli obiettivi.

L'azione del Tavolo tecnico di coordinamento si concretizza anche nella condivisione e nell'individuazione delle nuove aree progettuali per l'analisi riferita all'anno 2010, nella consapevolezza che la relazione annuale sullo stato di attuazione della 285 va sempre più assumendo la connotazione di uno strumento di supporto alla programmazione degli enti locali.

Per quanto riguarda la selezione dei temi di interesse sulle quattro aree di approfondimento delle esperienze significative per l'anno 2010 (anch'esse dibattute e frutto delle decisioni maturate dai partecipanti al Tavolo), si evidenzia come i temi proposti dal Ministero si colleghino logicamente ai contenuti del Piano di azione approvato con decreto del Presidente della Repubblica il 21 gennaio 2011, ovvero sia il consolidamento della rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale (in particolare per le azioni di sostegno alla frequenza scolastica e al successo formativo contro l'esclusione sociale e di sostegno alla frequenza dei minori delle famiglie fragili dei servizi 0-3 anni, delle scuole dell'infanzia, dei servizi educativi 0-6, la promozione dell'affidamento familiare e il potenziamento dei servizi dedicati) e il rafforzamento della tutela dei diritti (in particolare per la riforma del sistema penale minorile).

Tali proposte sono state ampiamente dibattute tra i partecipanti, che hanno effettuato una selezione privilegiando la rilevanza rispetto alla programmazione in atto sui territori. Le quattro aree infine individuate (diritto al gioco, sostegno alla genitorialità, contrasto alla dispersione scolastica, affidamento familiare) tendono a creare un quadro logico unitario tra la programmazione nazionale e la programmazione locale, rispondendo, come già accaduto nelle scorse annualità, a specifiche esigenze di approfondimento evidenziate dai rappresentanti dei territori coinvolti nel Tavolo tecnico.

Il processo di condivisione e selezione delle aree ritenute prioritariamente meritevoli di attenzione, si è rivelato un meccanismo fondamentale per favorire opportunità di studio coerenti con i bisogni espressi dalle città e sui quali non è scontato che sia stata attivata ancora un'intensa progettualità a livello locale. Dunque, rilanciare l'attenzione su un'area specifica può concretamente favorire processi di convergenza negli orientamenti normativi territoriali.

Un'ulteriore area di attenzione affrontata nel corso degli incontri recenti del Tavolo tecnico è stata rappresentata dalla costruzione partecipata attraverso l'individuazione di linee di

lavoro comuni per la creazione di indicatori sull'infanzia e l'adolescenza.

L'attenzione del Tavolo si è, infatti, dedicata all'esame di una proposta di indicatori sulla condizione e il benessere di bambini e adolescenti riguardanti sei diverse dimensioni di analisi: la struttura sociale, le relazioni e i legami, la partecipazione sociale, la salute, l'inclusione scolastica, la diffusione e l'uso dei servizi.

Ciascuna dimensione è stata declinata in differenti sottodimensioni su parte delle quali le città si sono impegnate a fornire dati specifici. Gli indicatori proposti sono stati ampiamente dibattuti tra i partecipanti al Tavolo con l'obiettivo di trovare una convergenza utile al raggiungimento di svariati obiettivi, tra i quali:

- allargare l'analisi proposta nella Relazione al Parlamento a dati quantitativi diversi da quelli derivanti dalla Banca dati dei progetti;
- fornire un supporto in termini di dati e conoscenza ai tavoli di approfondimento tematico;
- stimolare la riflessione critica e il protagonismo delle Città riservatarie nella raccolta dati per far emergere la base informativa già esistente sulla condizione e sul benessere dei bambini e dei ragazzi e valutarne l'evoluzione nel tempo dei fenomeni;
- posizionare, agli esiti della rilevazione, le città rispetto alle dimensioni di senso per poter riflettere sulle dimensioni in cui ciascun territorio potrebbe impegnarsi per migliorare le condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

In una prima fase, dunque, si è tentato di avviare un ragionamento sull'effettiva disponibilità e sulla qualità dei dati forniti dalle città, rilanciando la discussione per la condivisione di un programma di attività finalizzato alla costruzione di un set stabile nel tempo di indicatori di contesto e di benessere su infanzia e adolescenza anche al fine di facilitare gli amministratori nell'analisi di merito sulla coerenza tra progettazione attivata e le esigenze emergenti dal territorio.

Il lavoro di costruzione-condivisione degli indicatori, pur in una fase iniziale, rappresenta un'attività che in realtà è esito di accordi già assunti in sede di avvio dei lavori del Tavolo tecnico nell'anno 2007: l'applicazione del metodo di coordinamento aperto nei lavori del Tavolo, infatti, prevede la condivisione di strumenti per il coordinamento delle azioni in materia di politiche sociali definendo obiettivi, linee guida e indicatori comuni.

Si è inteso dar forma, in questo modo, a due macro obiettivi: da un lato, l'approfondimento dell'area più strettamente qualitativa e di *policy* (quale quella avviata con parte delle Città riservatarie con il progetto Pippi e come lo scambio e l'analisi delle buone pratiche), dall'altro il rafforzamento dell'analisi quantitativa sulle realtà oggetto di analisi (sulla falsariga di quanto attuato dieci anni fa in Europa in merito al lavoro di costruzione degli indicatori di Laeken poi divenuti riferimento fondamentale nella costruzione degli obiettivi della strategia Europa 2020).

È stata condivisa, dunque, l'importanza di arrivare a rappresentare la situazione dei territori coinvolti attraverso indicatori robusti che permettano di disegnarla in maniera più efficace. L'opportunità di proseguire il percorso di costruzione degli indicatori è stata ampiamente condivisa anche nel corso degli incontri del secondo semestre dell'anno 2011 e attualmente concretizza uno degli obiettivi prioritari che il Tavolo ha deciso di darsi per il prossimo futuro.

### 3. Frutti del lavoro di rete e prospettive di sviluppo

#### 3.1 Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (Pippi)

Il lavoro costante e assiduo che in questi anni ha caratterizzato la cura della rete con le 15 Città riservatarie del fondo 285, come già anticipato, ha positivamente influenzato le relazioni interistituzionali, creando efficaci sinergie tra i protagonisti coinvolti. Ciò ha favorito l'instaurarsi di un clima fertile per promuovere sperimentazioni "pilota" su territori considerati partner istituzionali legati da un rapporto pluriennale ormai ritenuto consolidato.

Nell'autunno del 2010, dunque, è stata proposta a tutte le città componenti il Tavolo tecnico di coordinamento l'adesione a un programma sperimentale di intervento multidisciplinare e integrato di durata biennale a favore di nuclei familiari con figli in età 0-16 a grave rischio di allontanamento, declinato attraverso interventi di sperimentazione, accompagnamento, tutoraggio e supervisione di processi e approcci metodologici orientati alla presa in carico del nucleo familiare a rischio per prevenire l'allontanamento dei bambini.

Il suddetto *Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione*, proposto e realizzato in collaborazione con l'Università di Padova - Dipartimento Scienze dell'educazione, trova le sue origini nelle molteplici esperienze in atto sia in Europa che nel Nord America e da una consolidata esperienza di ricerca-formazione e azione realizzata nel corso di vari anni tra i ricercatori

dell'Università di Padova e gli operatori di svariati servizi, in particolare della Regione Veneto e dell'Azienda Ulss di Bassano del Grappa.

Pippi è stato attivato nei territori che hanno aderito alla proposta formulata dal Ministero: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia.

Con questi 10 partner, il Ministero e l'Università di Padova hanno avviato nel gennaio 2011 un percorso sperimentale finalizzato a rispondere alle difficoltà quotidiane che gli operatori affrontano nell'attivazione delle reti sociali di supporto alle famiglie in difficoltà, nel coinvolgimento di genitori e bambini nei progetti di intervento, nella documentazione degli esiti, nel restituire visibilità al lavoro quotidiano – quasi impercettibile – sui casi presi in carico, nella documentazione degli interventi.

Tra gli obiettivi di Pippi vi è il tentativo di codificare pratiche già in atto in alcuni contesti e gettare le basi per avviare delle radicali trasformazioni in altri, favorendo l'attuazione di meccanismi di valutazione definiti chiaramente fin dal primo atto della presa in carico.

La prima fase di implementazione ha assunto la fisionomia di una ricerca-intervento partecipata (Milani, Serbati, Ius, 2011), nella quale la partecipazione congiunta di professionisti dei servizi e dei ricercatori, che si sperimentano in una relazione di partenariato, ossia di fattiva collaborazione basata sulla riflessività e sulla condivisione dei rispettivi saperi in vista della costruzione partecipata di un nuovo “sapere dell'azione”, mira ad assicurare un rigoroso sviluppo della ricerca permettendo agli operatori di raggiungere una completa padronanza del percorso di intervento previsto dal progetto. In tal modo essi possono contribuire all'integrazione del programma nel quadro standard delle prassi locali dei servizi di tutela dei minori e gli strumenti utilizzati nella sperimentazione possono entrare a far parte del *modus operandi* ordinario dei servizi rispetto alla progettazione – valutazione del lavoro con le famiglie, garantendone così la piena replicabilità.

Il programma propone un modello di intervento innovativo e sperimentale rivolto ai servizi territoriali titolari della funzione di protezione e cura nei confronti di bambini e ragazzi e prevede il coinvolgimento di famiglie target multiproblematiche, negligenti rispetto alla cura e all'educazione dei propri figli e considerate a forte rischio di allontanamento rispetto ai figli minori che si realizza attraverso quattro fasi operative:

- fase 1 gennaio/maggio 2011 – *pre-assessment*, inclusione delle famiglie target, selezione e formazione delle famiglie

- di appoggio (che garantiscono alle famiglie target un sostegno concreto nella quotidianità, facilitando l'integrazione della famiglia nella comunità);
- fase 2 maggio/settembre 2011 – avvio del programma e dei dispositivi di presa in carico intensiva su famiglie target, prima misurazione dell'*assessment*, prima definizione del progetto quadro di presa in carico;
  - fase 3 settembre 2011/marzo 2012 – attualizzazione del programma e seconda misurazione;
  - fase 4 marzo/novembre 2012 – attualizzazione del programma, terza misurazione e conclusione dell'intervento.

Pippi opera, dunque, per implementare strumenti condivisi e confrontabili per l'*assessment*, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell'intervento che siano fruibili, dopo la chiusura del programma, nelle prassi ordinarie dei servizi coinvolti nella sperimentazione, agevolando l'attivazione di forme innovative di partenariato tra mondo dei servizi sociali e scolastici.

Quanto sopra viene garantito attraverso la costituzione e l'operato di:

a) gruppi di riferimento territoriale (formati da professionalità del territorio e da esperti del gruppo scientifico) orientati alla cura delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione del progetto e alla concertazione delle attività svolte nel singolo territorio;

b) équipe multidisciplinari e integrate (composte da *case manager*, operatori del territorio, famiglie target, referenti dell'ambito sanitario ed educativo, famiglie di appoggio) responsabili del coordinamento e della realizzazione del programma per tutta la sua durata;

c) gruppo scientifico composto da referenti dell'Università di Padova, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, impegnato nella strutturazione e revisione periodica del piano sperimentale, della formazione delle équipe, del tutoraggio rispetto all'utilizzo degli strumenti di progettazione e valutazione, della funzione di accompagnamento e supervisione delle nuove pratiche.

Il programma, infine, ha previsto la costituzione di un comitato tecnico di coordinamento finalizzato a monitorare, orientare e supervisionare il programma: il suddetto comitato, composto da rappresentanti delle città aderenti, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Università di Padova, si è

riunito in svariate occasioni nel corso delle quali è emersa dai referenti dei territori l'esigenza di attivare momenti locali di informazione, promozione e approfondimento dell'attività in corso anche al fine di sensibilizzare amministratori locali e operatori sui temi della prevenzione nella fase di presa in carico di famiglie e minori a rischio allontanamento.

Il programma sperimentale è stato proposto alle Città riservatarie anche in risposta a numerose sollecitazioni nella direzione di un accompagnamento più incisivo nella formazione e nel rafforzamento delle competenze delle professionalità coinvolte nei servizi territoriali, esigenze spesso emerse nel corso degli incontri del Tavolo tecnico di coordinamento.

Il periodo – ormai lontano – di grande investimento sulla formazione degli operatori che ha caratterizzato i primi due trienni di attuazione della L. 285 ha visto lentamente sfumare l'iniziale spinta propulsiva; ha tuttavia ritrovato vigore in forme differenti, anche grazie all'applicazione nel Tavolo 285 del metodo di coordinamento aperto che, per l'appunto, assume tra i suoi obiettivi prioritari quello di creare le condizioni per un reciproco apprendimento con lo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati.

In tale ottica, un grande sforzo e investimento è al momento in atto, nell'ambito delle attività previste dal programma Pippi, nella direzione di accompagnare i gruppi territoriali e gli operatori con una incisiva azione di *tutorship* che si concretizza attraverso interventi di sostegno diretto (incontri di tutoraggio in loco) per sostenere le competenze dei professionisti coinvolti e per garantire un'applicazione il più possibile uniforme del programma, pur nell'adeguamento degli strumenti alle peculiarità locali, e interventi di sostegno indiretto (confronti via e-mail, via telefono e attraverso una piattaforma Moodle attivata per creare una piazza virtuale di scambio e raccordo).

Sono stati, inoltre, realizzati due seminari formativi di due giornate ciascuno. Gli incontri, che hanno visto la partecipazione di quasi 300 tra referenti e operatori provenienti dai territori coinvolti, sono stati realizzati per supportare e rafforzare le competenze degli operatori e soprattutto per sostenere l'avvio e l'utilizzo dei dispositivi di azione previsti dal programma.

Ci si è orientati, dunque, verso la promozione di un percorso di crescita partecipato, capace da un lato di rispondere alle esigenze emerse dai partecipanti alla rete del Tavolo e dall'altro di creare le condizioni per la costruzione di un sapere comune e di prassi condivise.

Pippi, allo stesso tempo, ha per un verso tratto beneficio delle positive relazioni interistituzionali, ma ha per altro verso senza dubbio contribuito a rafforzare le sinergie esistenti, promuovendo un forte investimento sui partner della rete, grazie a un percorso di crescita partecipato in grado di creare le condizioni per la costruzione di un sapere comune e di prassi condivise.

Questo frutto del lavoro di rete che allo stesso tempo è anche investimento sulla rete si caratterizza nelle forme di un circolo virtuoso che favorisce sinergie e innovazione e che va divenendo autorigenerante in quanto la stessa condivisione della progettazione e degli obiettivi promuove ulteriore consolidamento dei rapporti. Ciò giustifica un'adesione così partecipata e motivata quale quella dimostrata dagli enti locali coinvolti: è infatti la prima volta che in Italia, nell'ambito delle politiche sociali, 10 città metropolitane – caratterizzate da eterogeneità nell'offerta locale dei servizi e nei bisogni – volontariamente aderiscono a uno stesso programma sperimentale, mettendosi in gioco e destinando risorse a un obiettivo comune: quello di sperimentare con le famiglie a rischio psicosociale un lavoro che possa, in un secondo momento, diventare stabile e integrato nelle prassi dei servizi sociosanitari ed educativi.

### 3.2 Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (S.In.Ba.)

Come già evidenziato, il consolidarsi dei legami di partenariato scaturenti dalla rete fanno sì che le attività del Tavolo tecnico di coordinamento vadano sempre più assumendo contorni e significati più ampi del dettato della legge 285/1997: tra le prospettive di sviluppo nate in seno al Tavolo si pone in evidenza il tentativo in atto di inserimento nel progetto sperimentale S.In.Ba. delle Città riservatarie non coinvolte nella fase di avvio del percorso<sup>2</sup>.

S.In.Ba. si inserisce nell'ambito delle attività già promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della realizzazione del Sistema informativo dei servizi sociali (Siss) che, come specificato dall'art. 21 della legge 328/2000, consente di «assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali» e permette di «disporre tempestivamente dei dati e informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali».

<sup>2</sup> Le Città riservatarie coinvolte fin dal principio nel progetto S.In.Ba. sono Bari, Firenze, Genova, Napoli, Taranto, Venezia.

In tale ottica, il suddetto Ministero ha promosso un percorso di collaborazione con 12 regioni volontariamente aderenti e ambiti territoriali per la realizzazione di un percorso sperimentale volto alla creazione e implementazione del sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia, per costruire un tracciato record contenente un set minimo di informazioni di carattere individuale su minori e famiglie prese in carico dai servizi che andrà a costituire uno dei moduli della cartella sociale in via di predisposizione.

Il progetto annovera tra i suoi obiettivi strategici l'acquisizione di informazioni individuali relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà per diverse finalità:

- a) individuare e qualificare la domanda sociale;
- b) misurare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi;
- c) valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi;
- d) disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi.

Quanto sopra descritto si concretizza attraverso un duplice percorso in previsione di avvio a gennaio 2012: in primo luogo, la realizzazione di un'indagine pilota funzionale a rilevare le forme della programmazione e l'erogazione locale dei servizi sociali e socio-sanitari rivolti ai bambini e alle loro famiglie, in secondo luogo l'attuazione di una rilevazione ricorrente (data set minimo di informazioni individuali) sulla natura e i caratteri delle singole prese in carico sociali e socio-sanitarie di bambini e delle loro famiglie in difficoltà, contribuendo così, come anticipato, alla costruzione del casellario sociale Inps.

S.In.Ba. è monitorato e armonizzato attraverso un Tavolo di coordinamento costituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalla Regione Campania (capofila del progetto) e dalle Regioni Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Sardegna, dall'Anci e dall'Istat. Ciascuna regione aderente ha, a ottobre 2011, provveduto a individuare i contesti locali ove condurre il percorso e, tra questi ultimi, si annoverano sei Città riservatarie del fondo 285: Bari, Firenze, Genova, Napoli, Taranto e Venezia.

L'attività del Tavolo tecnico ha rappresentato certamente un terreno fertile per promuovere un "allargamento" della sperimentazione anche a territori inizialmente non coinvolti nel percorso e ha favorito l'avvio di una riflessione in merito alle possibilità di incrociare il percorso già in atto di costruzione degli

indicatori sulla condizione e sul benessere di bambini e adolescenti con gli obiettivi di approfondimento di S.In.Ba.

### 3.3 L'attività di documentazione e la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie

La Banca dati dei progetti delle Città riservatarie costituisce anch'essa uno strumento di network tra le città perché aiuta la conoscenza reciproca ed è, rispetto all'esterno, un mezzo per conoscere, studiare e diffondere i dati sulla progettazione 285. Come accennato già nella precedente Relazione, la Banca dati, consultabile attraverso il portale del Centro nazionale ([www.minori.it](http://www.minori.it)), permette l'immissione dei dati direttamente online da parte delle Città riservatarie con accesso da remoto mediante Id e Password velocizzando notevolmente la raccolta delle informazioni. Per facilitare ulteriormente l'immissione dei progetti in continuità e consentire una lettura diacronica della progettazione dal 2009 è stata attivata all'interno della Banca dati la procedura di storicizzazione che solo nel 2010 è stata sfruttata pienamente da tutte le Città riservatarie.

Durante la fase di inserimento dei dati il Centro nazionale garantisce assistenza tecnica e supporto alle Città riservatarie. Al Centro spetta anche il compito di verifica e validazione delle informazioni immesse e la pubblicazione dei progetti.

Attualmente la banca dati raccoglie 1.506 progetti: 493 realizzati nel 2008, 514 nel 2009 e 499 attivi nel 2010. Gli obiettivi prioritari per la raccolta progetti 2010 sono stati:

- sviluppare il processo di avvicinamento del piano di raccolta delle informazioni di tipo amministrativo-contabile effettuato dalla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale con quello di tipo progettuale-descrittivo della Banca dati, prevedendo una relazione tra le due rilevazioni per quanto riguarda il titolo dei progetti, i finanziamenti e la durata;
- rilevare anche i progetti finanziati ma non ancora attivati;
- avere maggiori informazioni sulle esperienze significative, in particolare sulla motivazione della scelta, attraverso l'introduzione di un apposito campo che permette di evidenziare gli elementi più significativi del progetto;
- migliorare il reperimento dei progetti su base tematica attraverso l'introduzione del campo raggruppamento tematico.

Per raggiungere tali obiettivi sono state apportate modifiche alla struttura della Banca dati.

Nella sezione “Intestazione”, oltre a un miglioramento della visualizzazione, è stato introdotto un box con i dati contabili dei singoli progetti. Qui è possibile inserire le informazioni relative al finanziamento del progetto e alla sua attivazione (con la conseguente eliminazione della precedente sezione “Costi e finanziamenti”). Operare attraverso un unico strumento di gestione delle informazioni ha favorito lo snellimento delle procedure di raccolta e immissione dei dati descrittivi e contabili e un maggiore coordinamento nei tempi di rilevazione, che prima non erano coincidenti.

Nella sezione “Contenuto” sono stati modificati alcuni campi con l’obiettivo di approfondire gli strumenti adottati per il monitoraggio e la valutazione delle azioni poste in atto dall’intervento. L’implementazione della Banca dati è stata accompagnata da un’attività di individuazione e segnalazione di esperienze significative, cioè di quei progetti che possono essere ritenuti interessanti per la loro azione innovativa, per la metodologia utilizzata e per i risultati raggiunti. La segnalazione delle esperienze significative è stata effettuata dai referenti delle Città riservatarie e ha interessato, per l’annualità 2010, le seguenti aree tematiche: Affidamento familiare (7 progetti); Diritto al gioco (18 progetti); Contrasto alla dispersione scolastica (26 progetti); Sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita (7 progetti), per un totale di 58 esperienze segnalate.

#### 4. Conclusioni

L’esperienza del Tavolo tecnico può senza dubbio essere considerata una “buona pratica” di sistema. Nel radicale ribaltamento, infatti, della concezione Stato-centrica del processo di produzione delle politiche pubbliche, la *governance* territoriale ha scardinato il concetto di regolazione *top-down* che imponeva ai fruitori delle politiche le scelte operate dai livelli superiori di governo, favorendo l’applicazione di un approccio mirato a sviluppare dal basso, attraverso la co-determinazione tra *policy-makers* e *policy-takers* (Russo, Lo Schiavo, 2011), le scelte relative ai contenuti delle politiche.

Tale approccio regolativo flessibile si basa su una profonda rivisitazione del ruolo dell’attore statale che, dismessa la funzione di decisore unico, è divenuto mediatore e, in qualche modo, *primus inter pares* in una rete basata sulla cooperazione tra i soggetti coinvolti nel processo decisionale.

In tale sede si va attuando un tentativo di arginare le derive del sistema di decentramento e di territorializzazione dei servizi

che rischiano di provocare una frammentazione della programmazione locale in materia di politiche sociali, grazie al costante tentativo di convergenza su orientamenti e obiettivi comuni, nella consapevolezza che la costruzione di un nuovo sistema di *governance* territoriale non può prescindere da un coordinamento stabile con il livello centrale:

In tale ottica, l'esperienza del Tavolo rappresenta un prezioso laboratorio di pensiero comune, governato dall'obiettivo principe di promuovere sui territori coinvolti azioni di *empowerment* dirette a promuovere una crescita del sistema dei servizi sociali attraverso la creazione e l'utilizzo di strumenti consolidati, condivisi e riconoscibili a livello nazionale in grado di sostenere la presa in carico e supportare i servizi nel raccontare gli interventi e i loro esiti, oltre che nel rendicontarli.

L'azione strategica del Tavolo, infatti, è orientata a offrire la corretta evidenza al lavoro quotidiano dei servizi, per far sì che esso entri in maniera sempre più incisiva nella programmazione, possa essere monitorato e valutato, poiché difendere e sostenere il lavoro nel sociale passa inevitabilmente attraverso una sua corretta ed efficace rappresentazione.

## 2. Il benessere dei bambini e degli adolescenti nelle 15 Città riservatarie alla lente degli indicatori disponibili: criticità e prospettive

*La sperimentazione di un primo insieme di indicatori di contesto e di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza ha avuto esiti incoraggianti rispetto a un ulteriore sviluppo dello strumento. Il quadro conoscitivo è di indubbio interesse perché le città hanno dimostrato di essere anticipatrici di fenomeni sociali e demografici che caratterizzano il Paese. Gli esiti informativi hanno permesso di avviare un primo ragionamento sul tema del benessere e sulle condizioni di vita dei bambini e i ragazzi, e hanno fornito indicazioni utili sui livelli di partecipazione attiva delle città, sulla effettiva disponibilità dei dati, sulla qualità degli stessi, sulle dimensioni di senso che presentano le maggiori lacune, e dunque implicitamente sulle reali possibilità di sviluppo di un'operazione conoscitiva di questo genere.*

### 1. Premessa

Nel periodo giugno-ottobre 2011 è stata realizzata in collaborazione con i referenti 285 delle 15 Città riservatarie una raccolta dati per l'elaborazione di una prima batteria di indicatori finalizzati a rilevare i livelli di benessere e le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti.

La sperimentazione ha preso le mosse da quanto già presentato nel Quaderno 49 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2010), in cui si commentava gli esiti di una prima ricognizione sul basamento informativo disponibile nelle Città riservatarie, e da quanto successivamente sviluppato nel Quaderno 51 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2011b) contenente i risultati della riorganizzazione dei dati di livello nazionale e regionale raccolti negli anni, provenienti dalle fonti ufficiali di statistica italiane, secondo mappe di domini e indicatori della condizione e il benessere dei bambini e dei ragazzi.

Gli obiettivi e le finalità di questa operazione di studio spaziano su più fronti e sono declinabili nei seguenti punti:

- allargare l'analisi proposta nella Relazione al Parlamento a dati quantitativi diversi da quelli derivanti dalla Banca dati dei progetti;
- fornire un supporto in termini di dati e conoscenza ai tavoli di approfondimento tematico: sostegno alla genitorialità, affidamento, dispersione scolastica e giustizia riparatoria, diritto al gioco;

- stimolare la riflessione critica e incentivare il protagonismo delle Città riservatarie nella raccolta dati per saggiare la capacità delle stesse di far emergere la base informativa già esistente sulla condizione e sul benessere dei bambini e dei ragazzi;
- posizionare, agli esiti della rilevazione, le città rispetto alle dimensioni di senso in studio per poter riflettere sulle dimensioni in cui ciascuna città potrebbe impegnarsi per migliorare le condizioni di vita di bambini e adolescenti;
- aprire una stagione di riflessione sulla programmazione delle azioni di governo locale e sullo stato degli interventi e dei servizi erogati che prenda in considerazione il benessere dei bambini e degli adolescenti oggettivandolo attraverso la valorizzazione dei dati a disposizione, con una tensione positiva a produrre ulteriori dati utili per una più profonda consapevolezza dei bisogni della cittadinanza minorile.

Le principali tappe del percorso di studio intrapreso con le Città riservatarie sono state le seguenti: un incontro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per condividere gli obiettivi e le finalità dell'attività di studio e discutere la metodologia con la quale perseguirli (15 giugno) un secondo incontro di restituzione da parte del Centro nazionale degli esiti della raccolta delle informazioni evidenziando sia i livelli di partecipazione delle città, sia la qualità dei dati trasmessi (30 settembre); un terzo e ultimo incontro per un'ulteriore verifica dei dati emendati e migliorati a seguito delle integrazioni pervenute dalle città riservatarie, e una discussione aperta sulle possibili piste di sviluppo dell'attività di studio (3 novembre).

Operativamente lo scambio informativo tra le Città riservatarie e il Centro nazionale è avvenuto sulla base di una griglia di rilevazione predisposta dall'équipe statistica dello stesso Centro e articolata in sei dimensioni di senso (struttura sociale, relazioni e legami, partecipazione sociale, salute, inclusione scolastica, diffusione e uso dei servizi) a loro volta declinate in un numero variabile di sottodimensioni. Per ciascun indicatore è stato precisato se la rilevazione fosse a carico del Centro nazionale, poiché alcuni dati di livello cittadino sono reperibili con relativa facilità da fonti online o da volumi cartacei pubblicati, o se diversamente il reperimento fosse compito della Città riservataria. In questa seconda ipotesi i referenti della 285 hanno assunto un ruolo di facilitatori relazionandosi laddove

necessario con molti soggetti e uffici interni (Anagrafe, Ufficio di statistica, Servizi sociali, Servizi scolastici, Uffici immigrazione ecc.) ed esterni (Osservatori scolastici provinciali e regionali, Istituto superiore di sanità ecc.) al Comune, e di intermediari provvedendo all'invio della griglia compilata al Centro nazionale.

I dati raccolti di norma si riferiscono all'ultima annualità a disposizione, eccezion fatta per la dimensione di senso della struttura sociale per la quale si è ricostruita la serie storica 1997-2010 al fine di indagare i principali mutamenti degli aspetti demografici delle Città riservatarie.

Gli esiti informativi ricavabili dall'attività condotta nelle 15 Città riservatarie hanno permesso di avviare un primo ragionamento sul tema del benessere e sulle condizioni di vita dei bambini e i ragazzi, ma ha ancor prima restituito indicazioni utili sui livelli di partecipazione attiva delle città, sulla effettiva disponibilità dei dati, sulla qualità degli stessi, sulle dimensioni di senso che presentano le maggiori lacune, e dunque implicitamente sulle reali possibilità di sviluppo di una operazione conoscitiva di questo genere.

## 2. La struttura sociale<sup>1</sup>

La crisi economica in cui si dibatte il Paese ha mietuto la prima vittima: la "ripresina" della fecondità italiana. In quale misura la persistente sfavorevole congiuntura economica abbia inciso sulla fecondità italiana è difficile dire, sono molti infatti i fattori che incidono sui comportamenti riproduttivi e che toccano sia la sfera sociale, economica e culturale di un Paese quanto la sfera delle scelte individuali, ma sembra indubitabile, per la tempistica con la quale si propone questo nuovo calo della natalità, che un ruolo non secondario sia addebitabile proprio alla insicurezza e alla precarietà ingenerata dalla crisi economica.

Il minimo storico delle nascite italiane era stato toccato nel 1995 con 526mila nuovi nati, anno di partenza per un timido rilancio delle nascite che ha avuto come protagonisti, intimamente legati tra loro, il Centro e il Nord del Paese, le "ritardatarie" – ovvero il recupero delle nascite precedentemente rimandate – e i più intensi comportamenti riproduttivi della crescente presenza straniera. Tutti fattori che non sembrano più

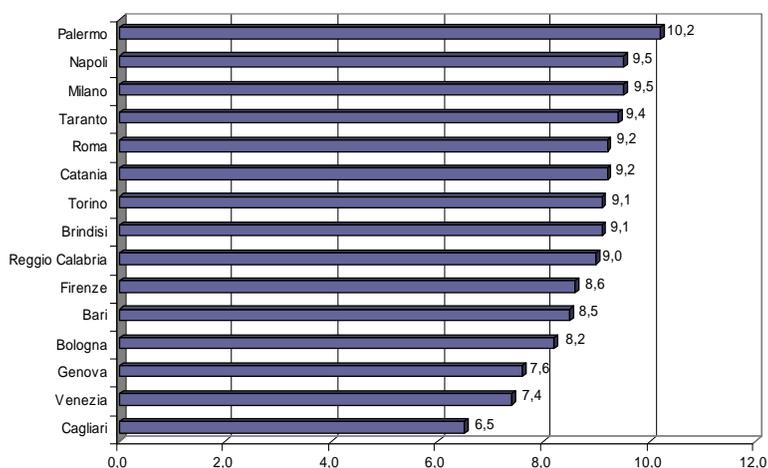
<sup>1</sup> La dimensione di senso è declinata nelle sottodimensioni della popolazione, delle forme familiari, della natalità e della presenza straniera. I dati, elaborati dal Centro nazionale, sono di fonte Istat (<http://demo.istat.it/>) e coprono il periodo 1997-2010 – aggiornati al 31 dicembre di ciascun anno. Complessivamente considerati gli indicatori presi in considerazione sono 22.

tenere. Le nascite nell'ultimo triennio sono passate attraverso un lento declino, facendo segnare il passo: poco meno di 577mila nel 2008, 569mila nel 2009, 562mila nel 2010, con una perdita secca di 15mila nascite nel periodo.

Sebbene con diversa gradazione di intensità, non c'è Città riservataria che si sottragga a questo andamento delle nascite nell'ultimo periodo. Un calo che risulta più o meno consistente ma comunque rilevante, e che testimonia quanto le aree metropolitane siano spesso anticipatrici delle trasformazioni della realtà sociale che investono il Paese – al riguardo basti riflettere sulle conseguenze nei mutamenti dei comportamenti riproduttivi della popolazione straniera, considerando che le massime concentrazioni di presenza straniera si hanno proprio nelle aree metropolitane del Centro-Nord del Paese.

Diversamente, non tutte le Città riservatarie avevano conosciuto una vera e propria ripresa della fecondità, tra il 1995 e il 2010 i tassi di natalità risultano di fatto quasi in continuo calo a Palermo e Napoli, città nelle quali, però, i livelli di partenza dell'indice – come del resto anche quelli di arrivo – risultano posizionati su una soglia più alta di quanto non sia rilevabile nelle altre città.

**Grafico 1 - Quozienti di natalità (nati per 1.000 residenti) nelle Città riservatarie – Anno 2010**



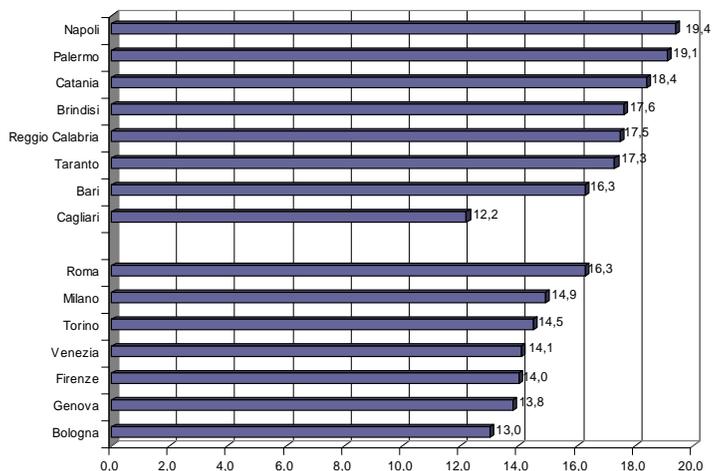
In via generale la lenta ma progressiva ripresa della natalità dal 1995 sino al nuovo recente calo del biennio 2009-2010 ha determinato nelle città una crescente incidenza percentuale dei contingenti di preadolescenti sul complesso della cittadinanza minorile – particolarmente dei bambini tra i 6 e i 10 anni e soprattutto nelle città di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Taranto, Torino e Venezia. È una evidenza che obbliga a ripensare l'offerta di servizio e le opportunità di cittadinanza messe a disposizione dei bambini di questa specifica fascia di età, non sempre adeguatamente rappresentate nelle agende di intervento dei governi locali. Diversamente sono gli adolescenti prossimi alla maggiore età il contingente che ha fatto maggiormente le spese dell'andamento della natalità, essendo loro i figli degli anni più bui della natalità italiana.

Se a livello italiano la popolazione minorile complessivamente considerata è passata a rappresentare quote sempre più ridotte della popolazione residente a causa della concomitanza della bassa natalità e del progressivo aumento della vita media, a livello di Città riservatarie è possibile distinguere in due blocchi ben delineati geograficamente due divergenti tendenze dell'incidenza della popolazione minorile sul totale della popolazione residente nel periodo 1997-2010:

- le città del Centro-Nord, senza alcuna eccezione, con una incidenza di popolazione minorile *crescente* nel periodo, e compresa al 2010 tra il valore massimo di Roma (16,3%) e il valore minimo di Bologna (13%). Tali incidenze sono il frutto della ripresa della natalità di cui si è detto sin qui, in un quadro storico di intensa e severa denatalità oltre che di progressivo incremento della vita media;
- le città del Sud e delle Isole, senza alcuna eccezione, con una incidenza di popolazione minorile *decescente* nel periodo, e compresa al 2010 tra il valore massimo di Napoli (19,4%) e il valore minimo di Cagliari (12,2%).

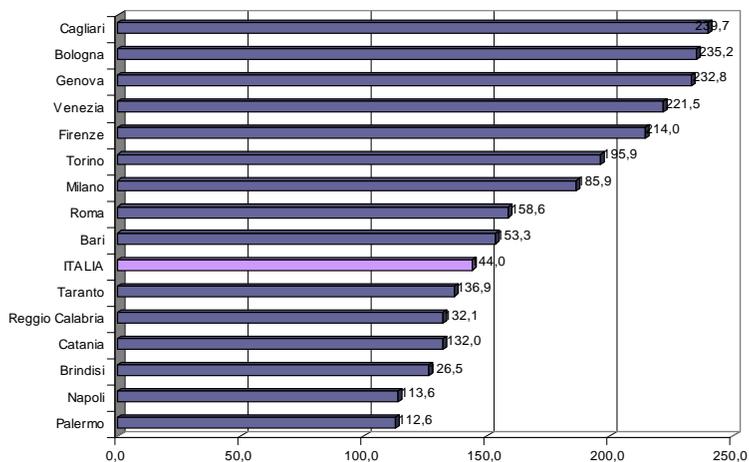
Tali incidenze sono il frutto di una progressiva denatalità, più o meno intensa, e del generalizzato aumento della vita media.

Grafico 2 - Incidenza percentuale della popolazione minorile nelle Città riservatarie - Anno 2010



I timidi comportamenti riproduttivi per un verso e il costante aumento della vita media per l'altro hanno fatto lievitare il peso delle classi di età anziane. L'indice di vecchiaia – che restituisce il valore del rapporto tra i residenti di 65 e più anni e i residenti di 0-14 anni – indica in modo inconfutabile quanto il processo di invecchiamento del Paese sia oramai avanzato e radicato. A fronte di un valore medio nazionale dell'indice pari a 144, sono molte le città che presentano un profilo di invecchiamento della popolazione residente ancor più severo.

Grafico 3 - Indice di vecchiaia nelle Città riservatarie - Anno 2010



Tutto ciò si ripercuote sulle forme familiari, sia in termini di composizione familiare che della sua dimensione. A livello nazionale – non disponendo di dati per ogni singola Città riservataria – si sottolinea come recentemente riportato da Istat<sup>2</sup> che:

dal 1998 a oggi sono aumentate le persone sole, le coppie senza figli e le famiglie monogenitoriali, mentre sono diminuite le coppie con figli e le famiglie estese. Le coppie coniugate con figli rappresentano ormai solo il 36,4% delle famiglie – erano il 46,2% nel 1998. Cresce il peso delle nuove forme familiari: single non vedovi, monogenitori non vedovi, famiglie ricostituite coniugate e unioni libere nel complesso passano dal 16,9% del 1998 al 28% del 2009. La crescita di separazioni e divorzi è in gran parte alla base dell'incremento di questo tipo di famiglie. Il dato complessivo riguarda 6 milioni 866 mila famiglie e circa 12 milioni di persone, il 20% della popolazione, quasi il doppio rispetto al 1998.

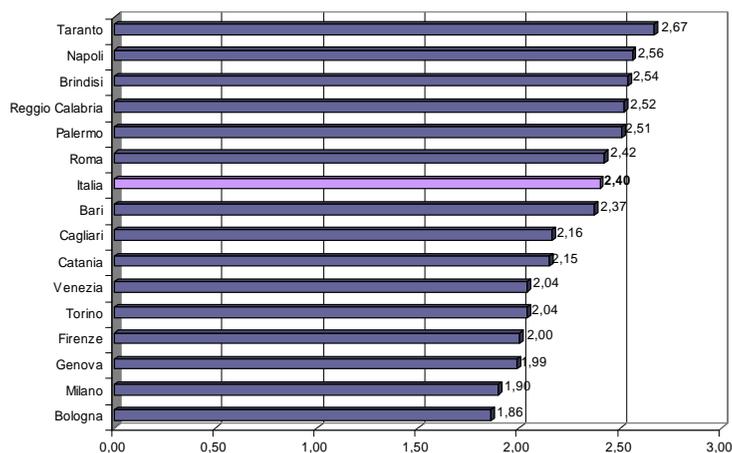
Ai nostri fini sembra utile soffermarsi sulla perdita di peso delle famiglie con figli, fenomeno largamente trasversale al territorio nazionale. Al riguardo alcune città hanno fornito interessanti dati per approfondire in maniera più pertinente lo

<sup>2</sup> Cfr. Istat, *Come cambiano le forme familiari*, 15 settembre 2011, [www.istat.it](http://www.istat.it)

spaccato delle famiglie con figli minorenni, così da calcolare l'incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie e l'incidenza delle famiglie monogenitoriali con figli minorenni anch'esse sul totale delle famiglie.

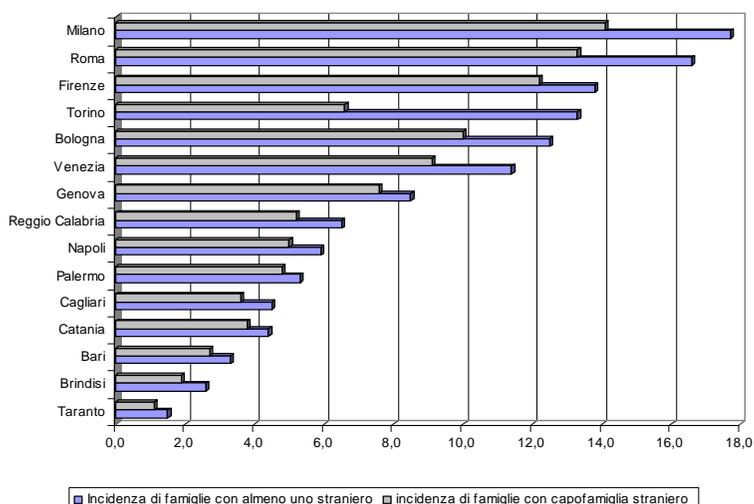
Nel 2010 il primo indicatore, ovvero l'incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie – i cui valori risultano in diminuzione negli anni – tocca i valori massimi, prevalentemente nelle Città riservatarie del Sud, a Bari (24,8%), Napoli (31,4%), Roma (23,9%), Taranto (28,6%) e Venezia (22,5%) e minimi a Bologna (16,5%), Cagliari (18%), Firenze (17,1%), Genova (18,4%), Milano (17,2%), Torino (17,3%). Nello stesso anno il secondo indicatore, ovvero la percentuale di famiglie monogenitoriali con figli minorenni, frutto della crescente instabilità familiare – i cui valori risultano diversamente in crescita negli anni – fa segnare le seguenti incidenze: Bari (1,9%), Bologna (4%), Cagliari (5%), Genova (4,3%), Roma (8,9%), Torino (9,5%), Venezia (4%) e dunque prevalentemente più alte nelle Città riservatarie del Centro e del Nord, per le quali peraltro più spesso il dato è disponibile. Le dinamiche demografiche sin qui delineate implicano anche una forte riduzione delle dimensioni della famiglia. Il numero medio di componenti familiari, attestato a livello nazionale sul valore di 2,4, tocca valori ancor più esigui nelle Città riservatarie di Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Torino e Venezia.

**Grafico 4 - Numero medio di componenti familiari nelle Città riservatarie - Anno 2010**



Se la famiglia diventa dunque sempre più piccola, cresce al suo interno, senza alcuna eccezione nelle 15 Città riservatarie, la componente straniera. L'aumento e la stabilizzazione della presenza straniera, soprattutto nel Centro e nel Nord del Paese, è un dato di realtà che si riflette sulla composizione familiare sia in qualità di membro familiare che di capofamiglia. Sono Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino e Venezia le Città riservatarie in cui il fenomeno è chiaramente manifesto.

**Grafico 5 - Incidenza di famiglie con almeno uno straniero e incidenza di famiglie con capofamiglia straniero (sul totale delle famiglie) - Anno 2010**



Nelle stesse città del Centro-Nord risulta conseguentemente più forte anche la presenza della componente straniera minorile. Al riguardo se l'incidenza dei minorenni stranieri sul totale degli stranieri residenti oscilla in un *range* relativamente contenuto che va dal valore del 14% di Brindisi al valore del 24% di Palermo, l'incidenza di minorenni stranieri sul totale dei minorenni residenti offre uno spaccato in cui le differenze territoriali si accentuano notevolmente. Al 2010, ogni 1.000 minorenni residenti, nelle Città riservatarie del Sud e delle Isole si hanno valori contenuti: 24 minorenni stranieri a Bari, 16 a Brindisi, 43 a Cagliari, 33 a Catania, 25 a Napoli, 39 a Palermo, 53 a Reggio Calabria, 10 a Taranto; mentre nella città del Centro-Nord i valori salgono vertiginosamente: 185 a Bologna, 170 a Firenze,

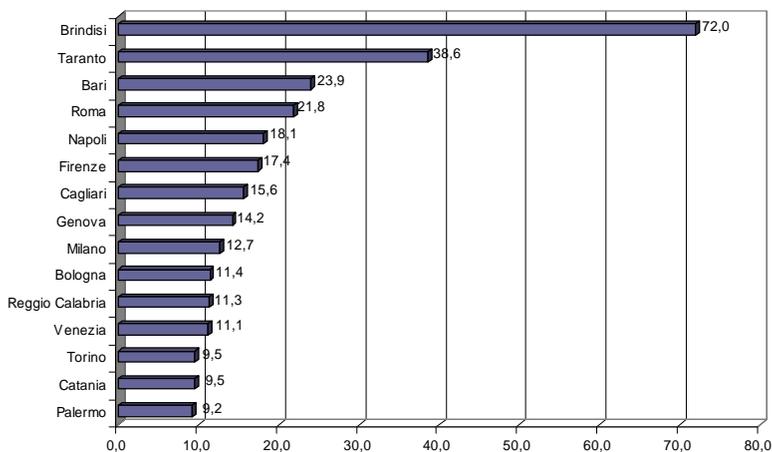
127 a Genova, 219 a Milano, 111 a Roma, 209 a Torino, 147 Venezia.

Al di là della diversa concentrazione territoriale, la maggiore incidenza di presenza minorile straniera sul complesso della popolazione minorile residente testimonia della maggiore stanzialità di tale presenza nel Centro e nel Nord, aree in cui, non a caso, si riscontra la più alta fecondità straniera e il maggior divario tra la fecondità straniera e italiana. Se è vero, infatti, che i comportamenti riproduttivi della componente straniera tendono nel lungo termine a uniformarsi maggiormente a quelli della popolazione locale, il radicamento e la stabilità sono condizioni che favoriscono i comportamenti riproduttivi e in tal senso le aree del Nord offrono maggiori possibilità rispetto alle aree del Sud in cui la presenza straniera è spesso caratterizzata per essere temporanea e di passaggio. A fronte di valori medi nazionali di 1,31 per le donne italiane residenti e di 1,93 per le donne straniere residenti, il numero medio di figli per donna è pari: a 1,28 per le italiane e 2,46 per le straniere nel Nord-ovest; a 1,27 per le italiane e 2,40 per le straniere nel Nord-est; a 1,28 per le italiane e 1,92 per le straniere nel Centro; a 1,33 per le italiane e 1,86 per le straniere nel Sud; a 1,34 per le italiane e 1,93 per le straniere nelle Isole.

La forte natalità straniera coniugata alla presenza soprattutto di giovani adulti e alla contemporanea scarsa incidenza di popolazione anziana fanno sì che la struttura demografica della popolazione straniera sia decisamente sbilanciata verso le età giovanili.

In tutte le Città riservatarie, sebbene con intensità diverse, l'indice di vecchiaia degli stranieri – con la sola relativa eccezione della Città riservataria di Brindisi – mostra con grande evidenza la “vitalità” di questa componente emergente della società italiana.

**Grafico 6 - Indice di vecchiaia degli stranieri - Anno 2010**



In tal senso, la presenza straniera sembra rappresentare un risorsa importante sia per mitigare il già più volte richiamato invecchiamento della popolazione residente sia per contribuire alla capacità produttiva e di tenuta del Paese. Per promuoverne la migliore integrazione nel tessuto sociale italiano, occorre senz'altro riflettere sulle opportunità di accesso ai servizi, garantendo un reale diritto di cittadinanza anche attraverso un'offerta di servizio più inclusiva e aperta ad accogliere le istanze di questa crescente componente della popolazione residente.

### 3. Relazioni e legami

Non è facile parlare attraverso i dati delle relazioni e dei legami che i bambini e i ragazzi vivono quotidianamente nelle Città riservatarie, poiché non esistono rilevazioni, indagini e ricerche che indaghino a questo livello territoriale e con metodologie comuni – che ne garantiscano dunque la comparabilità dei risultati – i temi ad esempio delle relazioni familiari o delle relazioni tra pari età, dando voce ai pensieri e alle opinioni degli stessi bambini e ragazzi.

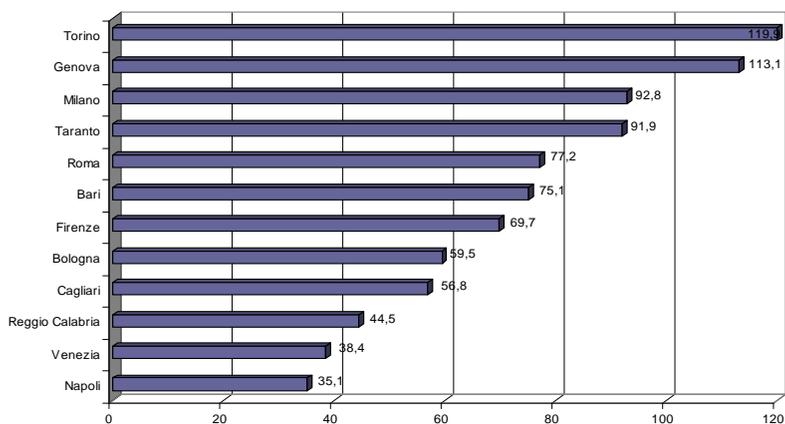
È per questo motivo che i dati raccolti attraverso i referenti 285 e presentati in questo paragrafo fanno riferimento ad aree di senso specifiche e limitate del mondo delle relazioni, che per derivare da attività di assistenza afferenti ai Comuni ne rilevano tratti e profili di disfunzionalità, non permettendo di tratteggiare diversamente quell'ambito di relazioni positive che appartengono alle esperienze quotidiane di vita di ciascun bambino e ragazzo.

L'incidenza di temporaneo allontanamento dal nucleo

familiare di origine del minore per esigenza di tutela dello stesso, rilevato attraverso il successivo collocamento in accoglienza – affidamento familiare o comunità residenziale – può fornire utili indicazioni sulla misura delle relazioni familiari difficili. L'allontanamento temporaneo del minore d'età dalla propria famiglia avviene infatti quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, perché gli interventi di sostegno e di aiuto disposti in suo favore non hanno avuto effetto, oppure in caso di necessità e di urgenza. La diffusione o meno di questa pratica può dunque essere messa in relazione con la fragilità delle situazioni familiari in un particolare territorio. D'altro canto va però detto che il condizionale è d'obbligo perché l'attuazione o meno dell'allontanamento può essere influenzato dalle strategie dei servizi sociali locali e dalla loro capacità di individuare i casi di profondo disagio relazionale.

Ciò detto i casi di allontanamento rilevati – caratterizzati quasi ovunque da una maggiore incidenza di accoglienza nei servizi residenziali – in rapporto alla popolazione minorile delle città mettono in evidenza che non esistono gradienti territoriali, rilevando valori alti come relativamente bassi sia tra le Città riservatarie del Nord che del Sud.

**Grafico 7 - Allontanamenti (affidamenti familiari e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni nelle Città riservatarie - Anno 2010<sup>3</sup>**

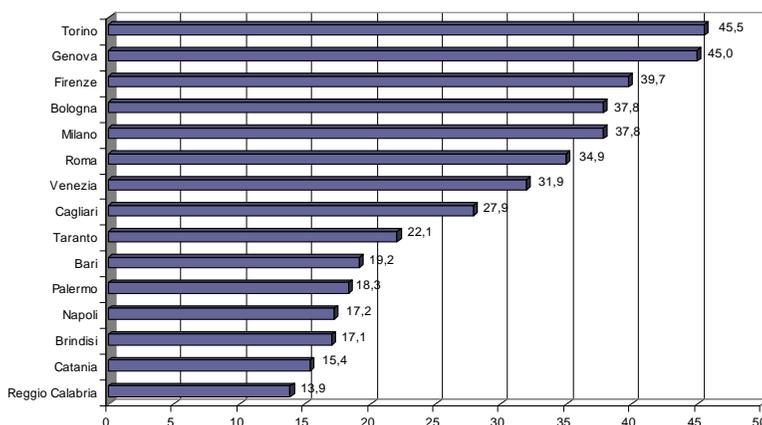


<sup>3</sup> I dati di Bologna, Napoli e Roma si riferiscono all'anno 2009.

L'ultimo indicatore preso in considerazione per riflettere sulle relazioni e i legami familiari riguarda il tasso di divorzialità rilevato nella popolazione residente delle Città riservatarie. La serie storica dei dati a disposizione restituisce con evidenza la crescente incapacità di ricomporre i conflitti e dunque l'instabilità familiare testimoniata dalla vertiginosa crescita di separazioni e divorzi. A fare le spese dell'instabilità familiare sono spesso i figli, il cui affidamento è disposto sempre più frequentemente attraverso lo strumento dell'affidamento condiviso.

I tassi di divorzialità a disposizione, di fonte Istat e relativi all'anno 2010, mostrano una forte differenziazione territoriale con i valori più alti nelle Città riservatarie del Centro e del Nord e valori più contenuti nel Sud e nelle Isole.

**Grafico 8 - Tassi di divorzialità (divorziati per 1.000 residenti) nelle Città riservatarie - Anno 2010**



Al di là della litigiosità, più o meno insita nei processi di separazione e divorzio, un ulteriore elemento di riflessione sulla qualità delle relazioni e dei legami familiari che vivono i bambini e i ragazzi nasce dalla considerazione che il crescente numero di separazioni e divorzi, e dunque l'instabilità matrimoniale contribuisce a ridisegnare il profilo delle famiglie – come abbiamo detto nel precedente paragrafo risultano sempre più variegate le famiglie italiane, aprendosi a nuovi modelli familiari, e in questo specifico caso dando vita a nuclei monogenitoriali, famiglie estese, allargate, ricostituite – nelle quali le relazioni possono risultare più complesse e diversificate.

#### 4. La partecipazione sociale

Nell'ambito delle dimensioni individuate per la valutazione del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza nelle 15 Città riservatarie, la dimensione della partecipazione sociale introduce un elemento di assoluta unicità: gli indicatori oggetto di analisi danno voce ai pareri e alle idee dei bambini e dei ragazzi.

La concentrazione di indicatori "soggettivi" in quest'unica dimensione, non deriva da una precisa scelta metodologica, ma dalla generale carenza di statistiche che facciano emergere il parere dei bambini e dei ragazzi su molti temi della loro vita quotidiana. Non sono molte le esperienze di ricerca in Italia in cui viene chiesto ai ragazzi di esprimersi in prima persona su argomenti che riguardano il loro vissuto quotidiano. Tale situazione è il portato di alcuni pregiudizi legati al convincimento che i bambini abbiano limitate capacità linguistiche e l'incapacità di astrarre i concetti e dunque sarebbero in qualche misura inadatti a rispondere in modo adeguato ai quesiti che vengono loro posti, risultando inaffidabili le loro risposte se interpellati sullo stesso oggetto di analisi nel tempo. Tuttavia le esperienze di ricerca condotte negli anni hanno fugato in parte questi dubbi e si registra un diffuso consenso sul fatto che a partire dagli 11 anni, la somministrazione di un questionario non presenti problemi sostanzialmente diversi da quelli che potrebbero emergere nel corso di indagini rivolte agli adulti.

I dati che sono stati presi in considerazione per questa dimensione derivano da una delle esperienze di ricerca sicuramente tra le più complete condotte in Italia realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2011a) per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'indagine è stata condotta su un campione di circa 22.000 ragazzi di 11, 13 e 15 anni, frequentanti scuole secondarie di I e II grado, distribuite in tutte le regioni italiane. Gli indicatori che sono rappresentati in questa dimensione derivano quindi da una rielaborazione dell'archivio dati, da cui sono stati estrapolati i dati riferiti alle province in cui si trovano le Città riservatarie eccetto che per le città di Brindisi e Taranto, poiché le due province non erano state incluse nel campione dell'indagine. I dati che seguono sono quindi da riferirsi non alla singola Città riservataria ma al suo territorio provinciale poiché le scuole di appartenenza dei ragazzi e delle ragazze coinvolti hanno sede non solo nel capoluogo ma anche in altri Comuni.

Relativamente ai sei contesti di vita che l'indagine prendeva in considerazione – amici, famiglia, scuola, attività sportive,

associazioni, diritti – il senso di appartenenza e il grado di coinvolgimento nelle decisioni sono i due temi su cui si è focalizzata la presente analisi, privilegiando, tra le varie modalità di risposta, quella maggiormente positiva<sup>4</sup>.

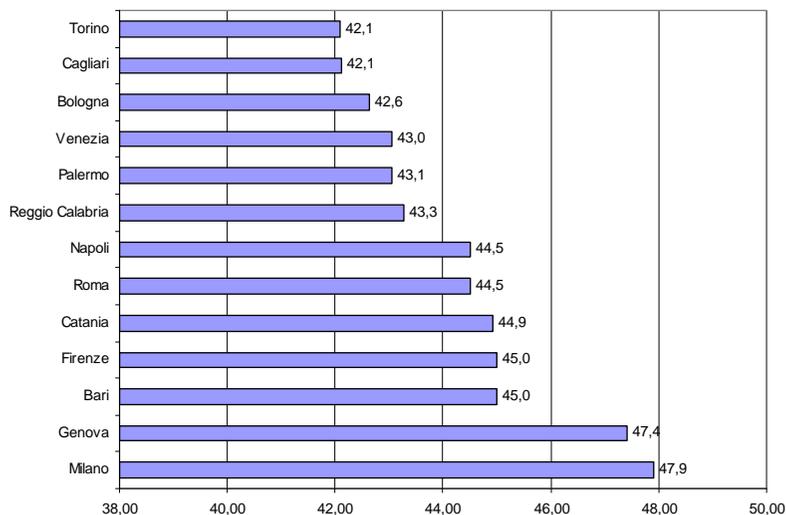
La prima sottodimensione presa in considerazione è relativa all'esperienza amicale, ambito di esperienza fondamentale per il processo di sviluppo del ragazzo, in un contesto in cui i rapporti possono diventare molto intensi ma allo stesso tempo non sono esenti da scontri, il cui risultato finale è sicuramente un'accelerazione del processo di apprendimento e di crescita. I rapporti amicali non sono chiaramente immutabili, sia per le persone che li alimentano (alcuni amici potrebbero essere esclusi o escludersi, ma altri potrebbero essere accolti) sia perché le relazioni potrebbero cambiare, gli interessi e gli svaghi potrebbero non essere più coincidenti.

Il questionario ha chiesto ai ragazzi di esprimersi su una molteplicità di aspetti legati alle relazioni con gli amici, nella nostra analisi si è focalizzata l'attenzione su due aspetti, già citati nell'introduzione, il primo descrive il coinvolgimento e la partecipazione alle decisioni che vengono prese nel gruppo mentre il secondo esprime la quota di quanti dichiarano di sentirsi parte del gruppo di amici e amiche.

Per quel che riguarda il primo indicatore, emerge che poco più del 44% del totale dei ragazzi intervistati, dichiara di sentirsi molto coinvolto e di partecipare alle decisioni che vengono prese nel gruppo di amici. Considerando lo stesso indicatore per le singole città, i dati evidenziano una sostanziale stabilità nelle modalità di risposta dei ragazzi di 11, 13 e 15 anni. Si passa dal valore più basso di Torino, in cui questa percentuale scende al 42%, al valore massimo di Milano con il 48%. Il campo di variazione della serie di dati è quindi molto limitato e i dati risultano molto concentrati intorno al valore medio, e non emergono al contempo differenze nelle modalità di risposta in relazione all'area geografica di appartenenza della città.

<sup>4</sup> Rispetto a ciascuna esperienza indicata i ragazzi erano tenuti a segnalare il grado di intensità con cui veniva vissuta in una scala crescente di importanza: "per niente", "poco", "abbastanza" e "molto". Le percentuali oggetto di analisi si riferiscono a quest'ultimo caso.

**Grafico 9 - Percentuale di bambini di 11-13-15 anni che si sentono coinvolti e partecipano alle decisioni che vengono prese nel gruppo di amici - Anno 2008**



In relazione al secondo indicatore, circa il 66% dei ragazzi intervistati dichiara di sentirsi parte del gruppo di amici e amiche, ma con delle differenze più marcate tra città e città: si passa dall'incidenza del 73,5% dei ragazzi di Genova al 61% di Palermo. La distribuzione dei dati segnala, inoltre, una regionalità piuttosto marcata nelle modalità di risposta, visto che sono cinque le zone dell'area geografica del Centro-Nord che hanno un valore dell'indicatore superiore al valore medio (Genova, Torino, Milano, Venezia e Bologna), mentre quattro zone su sei dell'area del Sud e Isole – si ricorda che per Brindisi e Taranto non sono disponibili i dati – presentano un valore dell'indicatore inferiore (Napoli, Catania, Bari e Palermo). Valutando complessivamente i dati di questa sottodimensione – le cui migliori performance di entrambi gli indicatori si rilevano nell'area provinciale di Milano e Genova – si delinea un quadro in cui il senso di appartenenza al gruppo risulta particolarmente sentito, mentre lo stesso non può dirsi per il coinvolgimento nelle decisioni prese dal gruppo.

La seconda sottodimensione di senso pone l'attenzione sull'ambiente familiare. Le risposte alle domande poste offrono spunti di riflessione sul grado di benessere che i ragazzi percepiscono nel rapporto con i propri genitori così come sul clima familiare complessivo. È del tutto evidente che un ragazzo/a

che dichiara di sentire di non appartenere alla propria famiglia, sta segnalando una forma di disagio e malessere nelle relazioni interne alla famiglia. Indicatore particolarmente importante visto che la qualità delle relazioni familiari e la loro intensità diventano cruciali nel percorso di maturazione e crescita dei ragazzi, ancor più se si tiene conto della fascia d'età degli intervistati.

I dati indicano, mediamente, che tra i ragazzi intervistati, circa il 40% dichiara di sentirsi molto coinvolto e partecipa alle decisioni che sono prese in famiglia. Il fatto che poco meno di un bambino su due sia chiamato a esprimere il proprio parere in relazione ad alcune decisioni che vengono prese in famiglia e percepisca forte questo suo coinvolgimento, non può che essere letto positivamente, sebbene sia amplissimo il margine di miglioramento delle opportunità partecipative. La situazione risulta, però, piuttosto diversificata nelle varie aree provinciali. Se, infatti, sono 47 ogni 100 i bambini e ragazzi genovesi che descrivono una situazione familiare di questo tipo, per la città di Cagliari questa percentuale scende al 34% – la distribuzione secondo la macroarea di appartenenza non evidenzia alcuna ricorrenza nelle modalità di risposta.

**Grafico 10 - Percentuale di bambini di 11-13-15 anni che si sentono coinvolti e partecipano alle decisioni che vengono prese in famiglia - Anno 2008**



Per quanto riguarda il secondo indicatore, ovvero il senso di appartenenza alla famiglia, colpisce maggiormente se letto nella sua accezione negativa. In altri termini, rispetto all'indicatore che ci indica la quota di quanti dichiarano di sentire molto

l'appartenenza alla famiglia, verrà presa in considerazione la quota di quanti non dichiarino un forte senso di appartenenza<sup>5</sup>.

Anche per questo indicatore il campo di variazione della serie dei dati risulta piuttosto significativo.

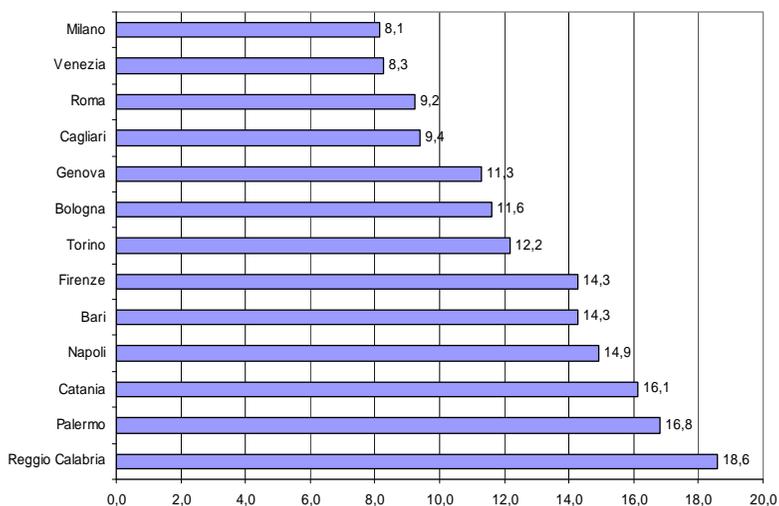
Alle posizioni estreme della serie ordinata dei dati, troviamo Genova, per la quale risulta minima la quota (16%) di bambini e ragazzi che dichiarano esplicitamente di non sentire forte il senso di appartenenza alla propria famiglia, e all'altro capo delle serie Palermo, per la quale tale quota sale addirittura al 27% circa.

La terza sottodimensione di senso riguarda il contesto scolastico che rappresenta per i giovani intervistati un altro luogo centrale del vivere quotidiano in cui si intrecciano molte relazioni che coinvolgono i compagni di classe, i ragazzi di altre classi, nonché i professori. È un ambito di vita, però, in cui non si può scegliere, i compagni sono assegnati casualmente e i professori sono imposti e spesso cambiano in virtù di dinamiche a cui non è permesso di partecipare e di esprimersi. Ecco allora che risulta interessante capire come i ragazzi vivano questa esperienza di classe attraverso i due soliti indicatori individuati.

Per quel che riguarda l'indicatore dato dalla percentuale di bambini di 11-13-15 anni che si sentono molto coinvolti e partecipano alle decisioni che vengono prese in classe, il dato risulta piuttosto interessante per due ordini di motivi. In primo luogo risulta decisamente bassa la quota di bambini delle 13 zone che affermano di essere molto coinvolti dagli insegnanti alle decisioni prese in classe, mediamente sono solo circa 13 bambini su 100.

<sup>5</sup> Il valore considerato deriva dal complemento a 100 dell'indicatore in questione.

**Grafico 11 - Percentuale di bambini di 11-13-15 anni che si sentono coinvolti e partecipano alle decisioni prese in classe - Anno 2008**



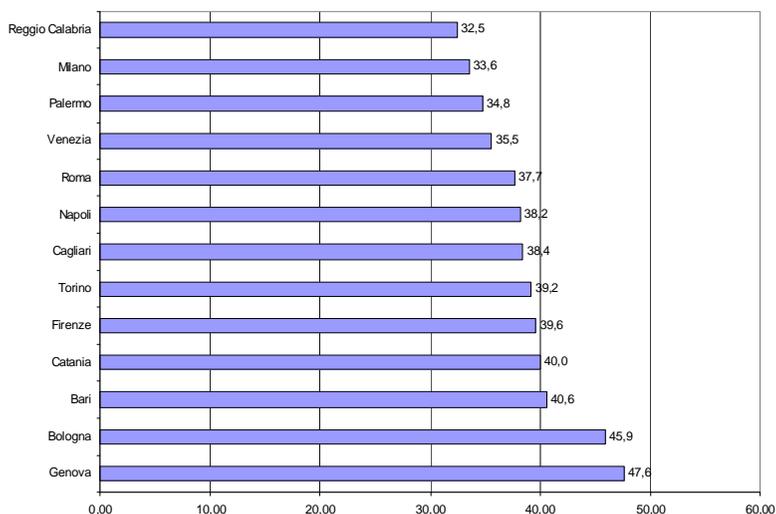
Il dato dimostra che la partecipazione alle decisioni è una strada poco o pochissimo percorsa, evidenziando un problema di relazione alunno-insegnante piuttosto forte. Difficile capire quanto sia l'atteggiamento autoritario a inibire l'intervento dei ragazzi e quanto, invece, incida la scarsa volontà ad assumersi responsabilità e prendere posizioni da parte dei ragazzi. Il *range* di variazione dell'indicatore in questione oscilla tra il valore minimo di Milano (8,1%) e quello massimo di Reggio Calabria (18,6%).

Il secondo indicatore, quello relativo all'appartenenza alla classe, fornisce elementi di riflessione altrettanto interessanti. Tra i ragazzi intervistati emerge che mediamente solo un ragazzo su due sente di appartenere alla propria classe in maniera forte. La metà dei ragazzi segnala invece un blando o assente coinvolgimento e attaccamento alla classe. Anche in questo caso risulta difficile capire quanto sia da attribuire alla poca capacità (o scarsa volontà) degli insegnanti di creare un gruppo all'interno della classe e quanto possa essere imputato all'atteggiamento dei ragazzi. Anche per questa serie di dati le differenze, pur presenti, non sono così marcate. Si passa dal 55% dei ragazzi dell'area di Catania, al 44% di Bologna, con un campo di variazione pari a 11 punti percentuali.

La quinta sottodimensione in studio riguarda la pratica sportiva, che interessa un'altra fetta importante della giornata e può essere svolta per divertimento, per gioco o per agonismo: in

ogni caso entrano in gioco impegno, passione, emozione e inevitabilmente si creano delle relazioni sociali. I dati ci dicono che complessivamente l'87% dei ragazzi pratica una qualche attività sportiva: un 34% lo fa per divertimento o svago, il restante 53% svolge attività agonistiche in cui sono previste delle gare. Si può e si deve considerare che per una quota non irrilevante di bambini, specie tra i più piccoli, la partecipazione ad attività sportive sia probabilmente non imposta ma sicuramente caldeggiata dai genitori, che vedono in questi spazi specifici, protetti e organizzati, momenti in cui i ragazzi possono essere tenuti lontani dai rischi che il tempo post scolastico può riservare. A prescindere dalle dinamiche che hanno portato all'avvio della pratica di un'attività sportiva, rimane indubbio il valore delle relazioni che si creano, i nuovi legami amicali che possono costituirsi nonché il benessere psico-fisico che lo svolgere una qualsiasi attività fisica comporta. I dati relativi ai due soliti indicatori presi in considerazione evidenziano però livelli di partecipazione alle decisioni e un senso di appartenenza decisamente basso. In particolare, ogni 100 bambini che dichiarano di effettuare attività sportiva, solo 38 si sentono coinvolti e partecipano alle decisioni che vengono prese dalla squadra/società, con differenze tra le zone che sono racchiuse in una forbice di 15 punti percentuali.

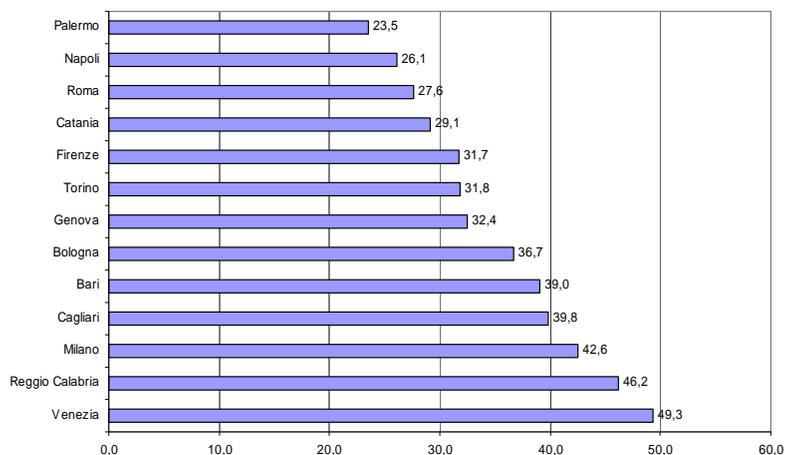
**Grafico 12 - Percentuale di bambini di 11-13-15 anni che si sentono coinvolti e partecipano alle decisioni che vengono prese dalla squadra/società - Anno 2008**



Se risulta sostanzialmente non molto diffuso il senso di partecipazione alle decisioni prese dalla squadra, sale tra i bambini e i ragazzi che praticano un'attività sportiva la quota di quanti affermano di sentire molto il senso di appartenenza alla società/gruppo sportivo a cui sono iscritti, rappresentando il 63% dei ragazzi – Genova, che registrava il valore più alto anche per il primo indicatore, e Torino, con valori percentuali intorno al 70%, stanno in cima alla serie ordinata di dati, che si chiude con Bari e Catania con valori leggermente inferiori al 60%.

La sesta sottodimensione indaga il mondo dell'associazionismo, anche dal punto di vista della frequenza al fine di valutarne la diffusione. Circa il 36% dei ragazzi nelle Città riservatarie afferma di frequentare associazioni o gruppi ma con differenze territoriali marcate. Sono infatti 26 i punti percentuali che dividono i risultati della zona di Venezia, dove la quota di ragazzi si avvicina al 50%, e Palermo, con un decisamente più modesto 24%. Tra questi due valori estremi troviamo Reggio Calabria e Milano, con valori percentuali superiori al 40%, e Napoli, Catania e Roma con valori che non arrivano al 30%.

**Grafico 13 - Percentuale di bambini di 11-13-15 anni che frequentano associazioni o gruppi - Anno 2008**



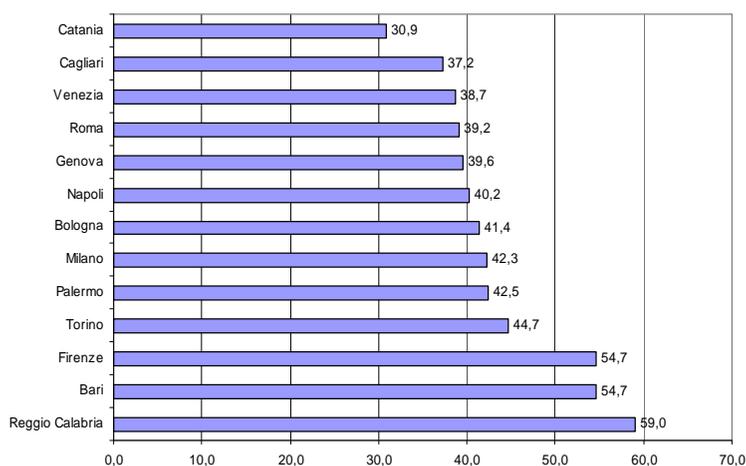
Curioso notare come nelle zone dove la quota di ragazzi che frequentano associazioni o gruppi risulta inferiore alla media, si registrino le percentuali più alte di ragazzi molto coinvolti nelle decisioni che vengono prese all'interno dei gruppi: Napoli (52%), Genova (50%) e Torino (48%) sono, nell'ordine indicato, le zone

con i valori più alti, mentre nella parte inferiore della serie ordinata troviamo, dal basso, Firenze (32%), Reggio Calabria (38%) e Venezia (39%), con queste ultime due aree provinciali in cui risulta la più alta incidenza di ragazzi che fanno parte di associazioni.

L'ultima sottodimensione ha a che fare col tema dei diritti. Su questo tema i ragazzi intervistati erano chiamati a rispondere in relazione a due questioni cruciali: la consapevolezza di essere possessori di diritti specifici e la conoscenza di una convenzione internazionale che tutela e promuove i diritti dei ragazzi della loro età. La percentuale media di bambini di 11-13-15 anni che sono consapevoli che i minorenni hanno diritti specifici diversi da quelli riconosciuti agli adulti, risulta decisamente confortante e pari all'88% del totale degli intervistati, quota decisamente alta. Peraltro non si registrano differenze degne di nota tra la modalità di risposta tra i ragazzi delle varie zone, con differenze che sono racchiuse in soli 6 punti percentuali.

Diverse le considerazioni in relazione all'indicatore sulla percentuale di bambini di 11-13-15 anni che hanno sentito parlare della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. Risultano infatti meno della metà (43% circa) rispetto all'indicatore precedente, i ragazzi che rispondono positivamente al quesito ma con notevoli differenze percentuali. In questo caso infatti, si passa dal valore massimo di Reggio Calabria (59%) a quello più basso di Catania (31%).

**Grafico 14 - Percentuale di bambini di 11-13-15 anni che hanno sentito parlare della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989**



Per questa domanda si registra il campo di variazione più alto tra gli indicatori presentati nella dimensione della partecipazione sociale – circa 30 punti percentuali – da imputare senza dubbio alla natura fortemente specialistica dell’oggetto della domanda.

## 5. La salute

Per ovvi motivi, lo stato di salute, nella sua accezione più ampia, è solitamente una dimensione centrale nell’ambito degli studi che mirano a una valutazione del benessere dei bambini e degli adolescenti. In Italia, le informazioni e i dati sul tema risultano piuttosto articolati ed esaustivi, e scaturiscono da una molteplicità di fonti produttrici, le principali delle quali sono: il Ministero della salute, che raccoglie in maniera sistematica dati relativi allo stato di salute della popolazione, alle risorse e al loro utilizzo, alle attività di assistenza sanitaria, alla spesa sanitaria e al finanziamento del Ssn; l’Istituto superiore di sanità, che si occupa di collezionare dati e informazioni che sono riconducibili a quattro grandi aree tematiche dell’ambiente e salute, dell’epidemiologia e sanità pubblica, della formazione e informazione, delle patologie; l’Istat che trasversalmente colleziona dati su vari ambiti legati alla salute e alla sanità, curando poi direttamente la raccolta e l’elaborazione su alcuni temi specifici tra i quali spiccano ai nostri fini la mortalità e gli incidenti stradali.

Nel modulo infanzia delle indagini multiscopo, inoltre, sono presi in considerazione aspetti non derivanti dall’ambito strettamente sanitario, ma in ogni caso riconducibili allo stato di salute della popolazione minorile e riguardanti, per esempio, le abitudini alimentari e la frequenza/intensità con cui viene praticata una qualche attività sportiva.

Su questo tema la sintetica panoramica svolta sulle principali fonti informative nazionali descrive una notevole capacità di produzione di flussi di dati, che, l’uso sempre più frequente di procedure informatizzate, sta fortemente potenziando. Cambia però in maniera sostanziale la prospettiva allorquando si chieda ai sistemi informativi di rendere disponibili dati riferiti ai bambini e ai ragazzi a livello di singola città.

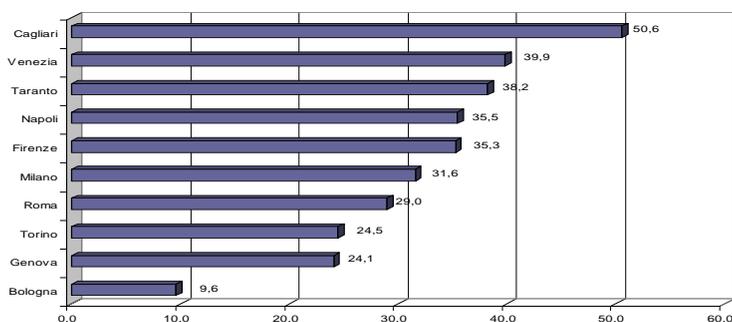
Nel panorama delle Città riservatarie si rilevano eccezioni rilevanti in quelle amministrazioni che hanno consuetudine alla produzioni di rapporti statistici, i quali, a onor del vero, pur prevedendo dati di carattere sanitario, non sono sempre riferibili alle classi d’età d’interesse o risultano sovente non particolarmente aggiornati.

È sulla base di queste premesse che, in questo primo anno di sperimentazione, si è puntato su un numero molto limitato di indicatori, per sondare – ma è questo è lo spirito che sostanzialmente ha animato la costruzione di tutte le dimensioni – la capacità di risposta delle varie città su questo tema.

Gli indicatori presi in considerazione sono tre: il tasso di mortalità infantile, la mortalità nella classe 0-14 anni e la percentuale di nuovi nati coperti da vaccinazione obbligatoria. Il primo è l'indicatore chiave della dimensione perché riflette il livello di efficienza<sup>6</sup> dei servizi sanitari sul territorio nazionale. Sul tema della mortalità infantile peraltro l'Italia può vantare una situazione del tutto rassicurante, con tassi di mortalità tra i più bassi al mondo. Passando ad analizzare i dati riferiti alle Città riservatarie, risultano preliminarmente necessarie alcune puntualizzazioni sulla qualità dei dati elementari a disposizione. Il dato inizialmente fornito in prima battuta dalle città sul numero di morti nel primo anno di vita, presentava delle sostanziali differenze di interpretazione, successivamente chiarite in occasione degli incontri seminariali tenuti a Roma. Alcune città, infatti, hanno fornito il numero di residenti nel Comune morti nel primo anno di vita, mentre in alcuni casi è stato indicato il numero di decessi di bambini con meno di 1 anno avvenuti sul territorio comunale. La differenza, com'è facile intuire, diventa molto ampia, anche alla luce del fatto che i Comuni in questione rappresentano dei poli sanitari di attrazione per tutti i territori limitrofi, facendo lievitare in maniera significativa il dato dei decessi nel Comune rispetto a quello dei deceduti residenti. Essendo la misura della mortalità infantile calcolata rispetto ai nati vivi del Comune, l'indicatore corretto e comparabile è quello che prende in considerazione il numero di decessi dei soli residenti nel Comune. Fatta chiarezza su questo punto, non è stato comunque facile per i referenti di alcune città ottenere il dato depurato dai non residenti dai rispettivi uffici di statistica. Rimane sicuramente affetto da questo vizio il dato relativo alla città di Bari che dunque resta escluso dal confronto.

<sup>6</sup> L'efficienza è sicuramente legata alla formazione del personale medico, all'uso di macchinari all'avanguardia, all'igiene dei locali.

**Grafico 15 - Tasso di mortalità infantile (per 10.000 nati vivi) nelle Città riservatarie - Anno 2010<sup>7</sup>**



Ottima la situazione per la città di Bologna per la quale si registra un numero di decessi di bambini con meno di 1 anno ogni 10.000 nati vivi, inferiore alle 10 unità. I tassi di mortalità infantile a disposizione nelle Città riservatarie, se confrontati con gli analoghi valori registrati a livello delle rispettive regioni di appartenenza, risultano tendenzialmente in linea o lievemente più bassi della soglia regionale.

Affetta da evidenti distorsioni è risultata anche la serie di dati relativi al tasso di mortalità nella classe di età 0-14 anni. Nonostante ciò per le città che hanno fornito valori attendibili (Bologna, Cagliari, Genova, Milano, Napoli, Roma, Taranto, Torino, Venezia) l'indicatore mostra il noto calo della mortalità che si verifica una volta superato il primo anno di vita, con bassi tassi di mortalità che non si sperimenteranno più nel successivo corso di vita dell'età adulta.

Per quel che riguarda il terzo e ultimo indicatore della dimensione, relativo alle vaccinazioni obbligatorie dei nuovi nati, i dati forniti, pur con delle eccezioni, si attestano intorno al valore medio nazionale del 90%. Le eccezioni posizionate agli estremi opposti rispetto a questo valore medio riguardano Bari da un lato e Taranto dall'altro. È curioso il fatto che questa situazione di forte disparità si registri tra città che si trovano all'interno della stessa regione, dato che le normative sul tema sono proprio di competenza regionale.

<sup>7</sup> I dati di Bologna, Firenze, Milano e Napoli si riferiscono all'anno 2009.

## 6. L'inclusione scolastica

Per questa dimensione di senso sono stati presi in considerazione otto indicatori raggruppati in due sottodimensioni: la "scolarità" ridefinita da quattro indicatori a carattere marcatamente descrittivo e quindi descrivibili di contesto; e gli "esiti e dispersione" anch'essa descritta da quattro indicatori capaci di fornire una misura del benessere e della qualità della partecipazione scolastica prendendo in considerazione il tema del successo scolastico e della regolarità della frequenza scolastica.

Un primo elemento di valutazione dei dati ricevuti dalle Città riservatarie risulta fortemente positivo ed è relativo al livello di aggiornamento. L'anno di riferimento dei dati è infatti relativo all'anno scolastico (2010-2011) per la metà delle città che hanno fornito il dato, mentre per le sei rimanenti si fa riferimento all'anno scolastico precedente.

Nella sezione relativa alla "scolarità" i dati forniti presentano, salvo alcune eccezioni, un medio livello di affidabilità. La verifica sulla qualità del dato è stata effettuata attraverso il confronto con gli stessi indicatori calcolati sui dati del Ministero dell'istruzione forniti però a un livello meno disaggregato, ovvero a livello provinciale. Tra le due serie di dati – quella relativa alle Città riservatarie e quella relativa alle province in cui le città insistono – le percentuali di iscritti nei vari gradi di istruzione rispetto alle popolazioni di riferimento presentano degli scostamenti, in alcuni – pochi – casi anomali. Se è lecito aspettarsi tassi di iscrizione mediamente più alti per il livello comunale, laddove i centri capoluogo di provincia fungono da poli di attrazione per gli studenti dei Comuni periferici, singolare la situazione inversa, quella in cui i tassi di iscrizione di livello comunale risultano più bassi di quelli provinciali, ipotesi quest'ultima che fa supporre una non completezza dei dati comunali. Generalizzata è inoltre la tendenza nei vari gradi a tassi di iscrizione superiore al 100%, cosa che è in parte spiegabile con la frequenza di bambini ancora non iscritti nell'anagrafe dei residenti.

Prendendo in considerazione l'indicatore relativo ai bambini iscritti alle scuole dell'infanzia secondo le due fonti citate (Miur e Città riservatarie), si nota come le incidenze medie per le due serie di dati registrino uno scostamento di circa 20 punti percentuali, a favore dei dati di fonte ministeriale e quindi di livello provinciale. Sono mediamente 103 i bambini iscritti ogni 100 residenti di 3-5 per il livello provinciale, mentre a livello comunale il valore medio risulta pari a 86 – le differenze più marcate si registrano per le città di Bari (+70%) e Napoli (+80%).

Nella scuola primaria, pur continuando a prevalere il tasso di iscrizione provinciale – risultano fortemente decrescenti le differenze nei tassi di iscrizione medi tra le due serie di dati. Sono 10 i punti percentuali che dividono le serie di dati derivanti dalle due fonti citate.

Il gap si riduce a 5 punti percentuali per le secondarie di I grado, mentre si inverte l'ordine di grandezza degli indicatori delle due serie di dati per le secondarie di II grado. Nel dettaglio fatta eccezione per Bologna, i tassi di iscrizione di livello comunale risultano più alti, in alcuni casi in maniera anche significativa, rispetto a quelli calcolati a livello provinciale. In questo senso, le forti differenze registrate destano minore perplessità, per i motivi citati in precedenza legati essenzialmente alla forza attrattiva di questi grandi centri urbani, in special modo per questo ordine di istruzione scolastico.

Per la sottodimensione relativa a “esiti e dispersione”, sia per i due indicatori relativi agli esiti, che per i due relativi alla dispersione si segnala un'alta incidenza di mancata risposta.

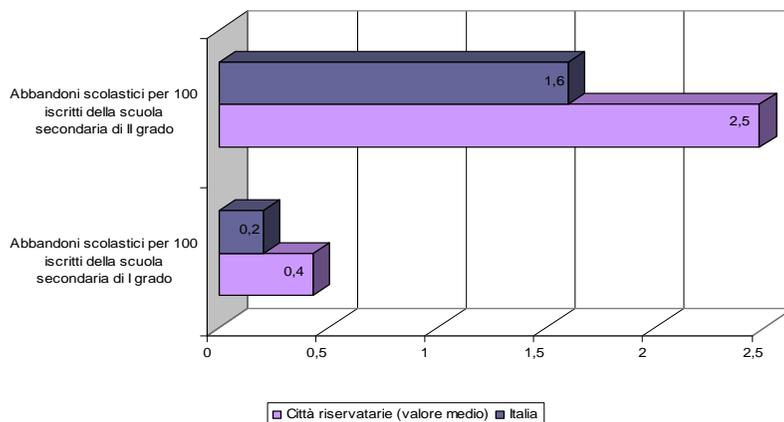
Sono due le città (Napoli e Reggio Calabria) che non sono riuscite a recuperare le informazioni su entrambi questi temi, altre quattro (Genova, Milano, Torino e Venezia) non hanno fornito informazioni su l'uno o l'altro, esiti e dispersione, difficoltà che peraltro erano

state esplicitamente espresse dai referenti delle varie città negli incontri seminariali effettuati.

Sul tema dell'abbandono, le informazioni disponibili permettono però di rilevare un aspetto interessante. Se confrontiamo, infatti, i dati sull'abbandono scolastico forniti dalle singole Città riservatarie con quelli che derivano dall'indagine del Ministero dell'istruzione<sup>8</sup> su tutte le scuole (statali e non statali), emerge una generalizzata maggiore incidenza degli abbandoni nelle scuole delle aree metropolitane.

<sup>8</sup> Il dato si riferisce all'anno scolastico 2006/2007.

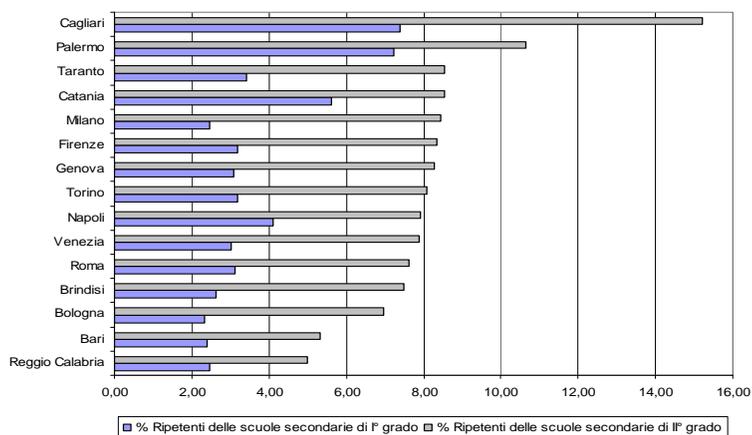
**Grafico 16 - Studenti che hanno abbandonato gli studi per 100 iscritti della scuola di I e II grado - Italia e Città riservatarie**



Inoltre, tra le città per cui è disponibile il dato, solamente per Genova si registrano tassi di abbandono inferiori al livello medio nazionale, mentre per tutte le altre città e per entrambi i livelli scolastici risulta superiore.

Spostando l'analisi sui dati relativi agli "esiti", la parziale mancanza di dati sulle percentuali di ripetenti nelle secondarie di I e II grado, viene colmata dai dati forniti dal Miur, riferiti all'anno scolastico 2008/2009 e all'intera provincia in cui si colloca la Città riservataria. Dal confronto tra le due serie di dati emergono differenze molto più contenute sia nella misura che nel numero di città coinvolte, rispetto a quanto rilevato in relazione ai tassi di iscrizione.

**Grafico 17 - Ripetenti delle scuole secondarie di I e II grado per 100 iscritti nelle Città riservatarie - Anno scolastico 2008/2009**



Rifacendosi alle percentuali di ripetenti nei due livelli scolastici su base provinciale, emerge come le Città riservatarie del Sud e delle Isole presentino i valori più elevati di ripetenza, con Cagliari saldamente al comando di questa graduatoria.

## 7. Diffusione e uso dei servizi

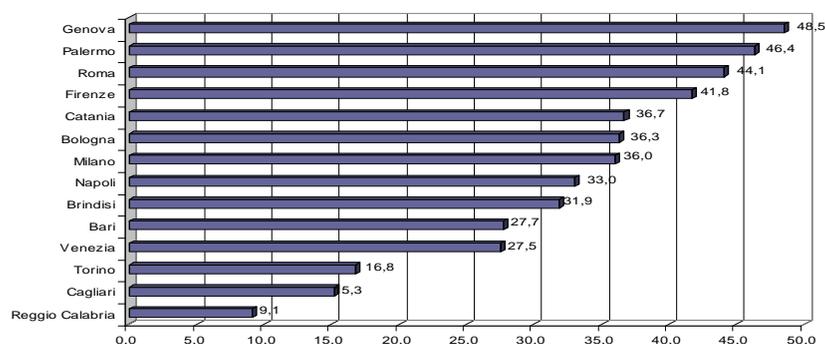
I dati relativi a un primo blocco di indicatori che afferiscono a questa dimensione di analisi sono desunti dai bilanci consuntivi dei Comuni riferiti all'anno 2009<sup>9</sup> e permettono di ragionare attorno alla stima attendibile dell'ammontare di spesa riservato al settore sociale e alla più pertinente sottovoce di spesa "Asili nido e servizi per infanzia e minori".

L'incidenza media della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente delle 15 Città riservatarie risulta pari al 15,4%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto a quanto rilevabile nel 2008, con una significativa differenza tra le Città riservatarie del Centro-Nord (17,9%) e quelle del Sud-Isole (12,9%), differenza che a livello di singola città si contiene entro la distanza massima riscontrabile tra il valore massimo di Bologna, Cagliari e Torino (21%) e quello minimo di Palermo (6,0%). Procedendo dal generale verso il particolare, si riscontra nelle

<sup>9</sup> Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Certificati consuntivi. Anno 2009.

stesse città che l'incidenza media della spesa per "Asili nido e servizi per l'infanzia e minori" sul complesso della spesa sociale si attesta attorno al 32,2%<sup>10</sup>, con una forbice stavolta ancora più significativa tra le città del Centro-Nord (35,9%) e quelle del Sud-Isole (28,5%). A un livello di maggior dettaglio territoriale emergono forti differenze che oscillano in un ampio *range* compreso tra il valore minimo di Reggio Calabria (9,1%) e quello massimo di Genova (48,5%).

**Grafico 18 - Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale nelle Città riservatarie - Anno 2009**

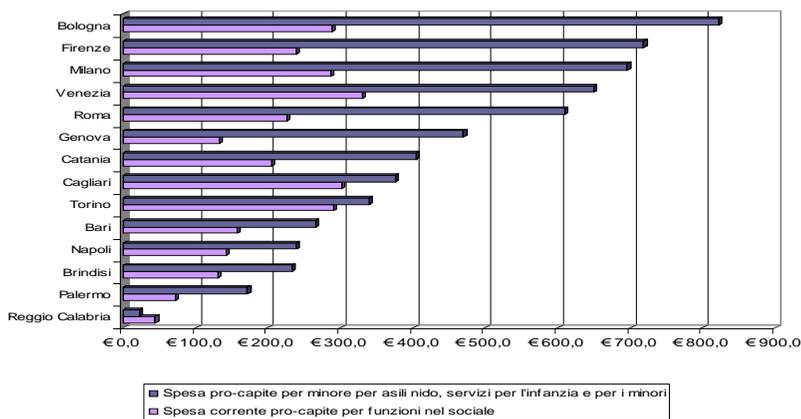


Il gap tra la ripartizione del Centro-Nord e del Sud-Isole emerge con analoga evidenza passando a considerare i livelli di spesa pro capite. La spesa pro capite per funzioni nel sociale è pari nel 2009 in media a 203,7 euro. Nelle città del Centro-Nord il valore della spesa pro capite sale a 256,1 euro a fronte di un valore di spesa pro capite che nell'area del Sud-Isole risulta pari a 150,4 euro. A livello più analitico il divario di spesa pro capite mostra per ovvie ragioni differenze ancor più ampie che variano dai 44,8 euro di Reggio Calabria al valore più di 7 volte superiore di Venezia pari a 330,9 euro.

<sup>10</sup> È particolarmente interessante verificare che tra le due serie di dati si riscontra una correlazione - r di Pearson - praticamente nulla, non sussiste cioè, osservando le 15 città, alcuna relazione evidente tra incidenza della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente del Comune e incidenza della spesa "Asili nido e servizi per l'infanzia e minori" sul complesso della spesa sociale.

Ancor più evidenti sono le differenze territoriali se dalla spesa pro capite per funzioni nel sociale si passa a considerare la spesa pro capite per minore<sup>11</sup>.

**Grafico 19 - Spesa corrente pro capite per funzioni nel sociale e spesa pro capite per minore per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori - Anno 2009**



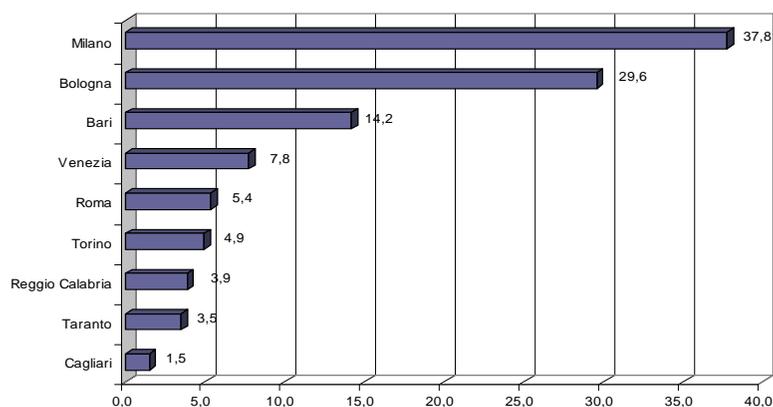
La spesa media per minore nelle 15 Città riservatarie è pari nel 2009 a 429,9 euro: nelle città del Centro-Nord il valore medio sale a 614,9 euro, un dato 2,3 volte superiore a quello delle città del Sud-Isole (245,0 euro). Agli estremi di tale distribuzione si collocano Bologna, con una spesa pro capite per minore di 821,6 euro, e Reggio Calabria, con una spesa pro capite per minore di 22,9 euro – un ventesimo di quella bolognese.

Un secondo blocco di indicatori riguarda l'area degli interventi e dei servizi erogati alla cittadinanza da parte dei Comuni. Nonostante l'esplicito riferimento alle voci previste dal Nomenclatore degli interventi e dei servizi, i dati forniti, per riferirsi a un contenuto non del tutto uniforme, non garantiscono una piena comparabilità tra le Città riservatarie. In questi casi, la scelta operata è quella di ragionare, escludendo i valori anomali, solo sui dati che offrono una relativa affidabilità e aderiscono a una omogeneità di senso.

<sup>11</sup> Tra le due serie di dati – spesa pro capite e spesa pro capite per minore – sussiste una forte correlazione positiva pari a 0,75, indicante che le città meglio posizionate sulla spesa pro capite lo sono anche sulla spesa pro capite per minore.

In ambito scolastico il primo indicatore preso in considerazione riguarda la presa in carico per sostegno socioeducativo scolastico, ovvero quegli interventi che mirano a favorire il processo di integrazione nelle strutture educative e scolastiche dei minorenni con problemi sociali, dei ragazzi disabili, dei minorenni stranieri.

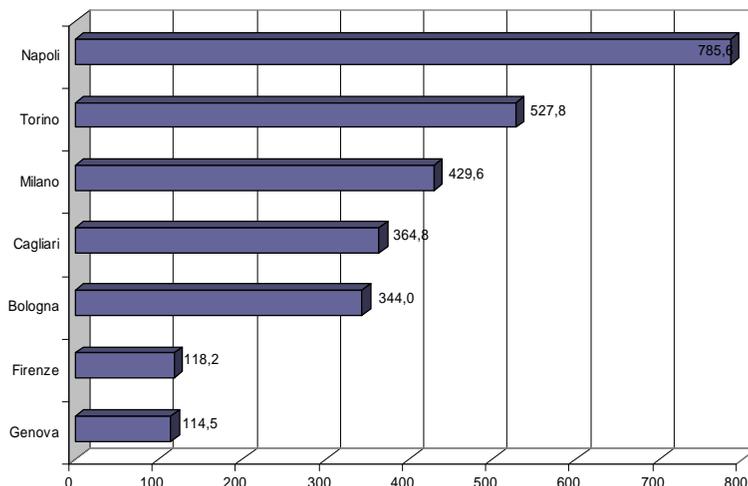
**Grafico 20 - Utenti presi in carico per sostegno socioeducativo scolastico per 1.000 minorenni residenti nelle Città riservatarie - Anno 2010<sup>12</sup>**



Il secondo indicatore che afferisce a questo stesso ambito di interesse riguarda gli utenti che hanno usufruito di contributi economici per i servizi scolastici, ovvero interventi volti a garantire all'utente bisognoso il diritto allo studio, e che spaziano dai rimborsi accordati per le spese sostenute per il corredo scolastico, ai contributi per l'acquisto dei libri, alle borse di studio per merito.

<sup>12</sup> Il dato di Bologna si riferisce al 2009, quello di Roma al 2008.

**Grafico 21 - Utenti che hanno usufruito di contributi economici per i servizi scolastici per 1.000 minorenni residenti nelle Città riservatarie - Anno 2010<sup>13</sup>**



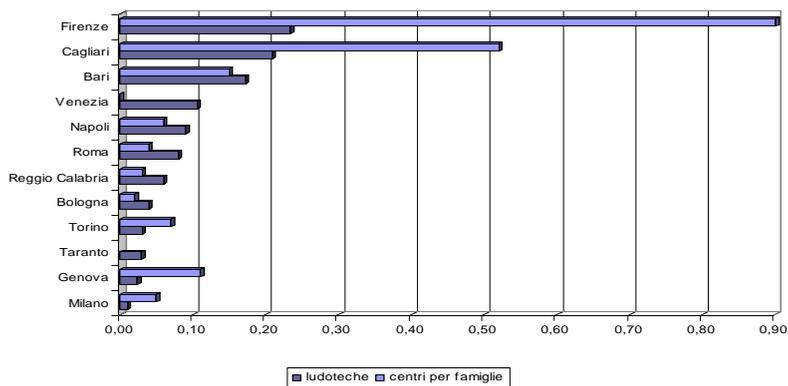
Nell'ambito dei servizi erogati dai Comuni è stato poi rilevato il numero di attività di mediazione familiare, intesa come servizio di sostegno alla coppia in fase di separazione o già separata in cui ci siano dei figli minori. I dati a disposizione evidenziano che usufruiscono di questo servizio un numero di famiglie che oscilla tra il valore massimo di Milano (13 ogni 10.000) e il valore minimo di Bari e Reggio Calabria (una ogni 10.000) passando attraverso le due di Torino, le tre di Cagliari e di Firenze, le sei di Napoli.

Altri indicatori a disposizione riguardano la presenza sul territorio di ludoteche e di centri per le famiglie. Le ludoteche sono intese quali centri di attività educative e ricreative rivolte a bambini/ragazzi in età prescolare e di scuola dell'obbligo, con laboratori attrezzati per l'integrazione anche dei disabili e dei bambini in difficoltà o in situazioni di disagio. Il centro per le famiglie è un servizio a sostegno dello scambio d'esperienze tra famiglie con figli, e si configura come un contenitore e un catalizzatore di opportunità e di risorse della comunità, per l'assistenza tra e alle famiglie. Generalmente, al personale impegnato nel centro è riservato un ruolo di regia, con il compito

<sup>13</sup> Il dato di Napoli si riferisce al 2009.

di coordinare e coadiuvare le attività, che sono svolte con il protagonismo attivo delle famiglie.

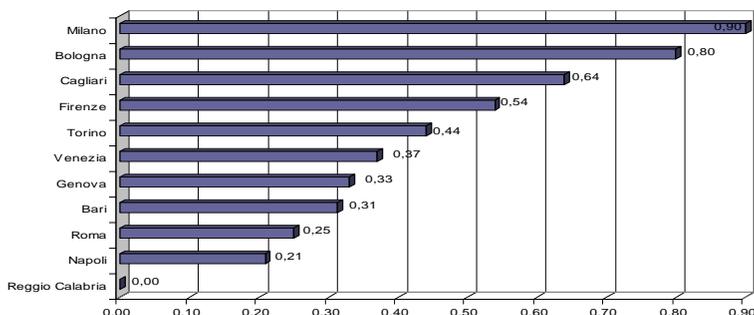
**Grafico 22 - Ludoteche e centri per le famiglie per 1.000 minorenni residenti nelle Città riservatarie - Anno 2010<sup>14</sup>**



L'ultimo indicatore preso in considerazione nell'ambito della diffusione e uso dei servizi riguarda la presenza di aree attrezzate per i nomadi intese come insediamenti dotati delle necessarie infrastrutture e dei servizi necessari a garantire il diritto all'abitazione stabile. Naturalmente l'indicatore si presta a una doppia lettura che evidenzia per un verso l'erogazione di un servizio da parte del Comune e per l'altro la necessità del superamento dei campi, e della conseguente ghettizzazione, verso un'integrazione della popolazione rom nel tessuto cittadino.

<sup>14</sup> I dati sulle ludoteche riguardano l'anno 2009 a Bologna e a Napoli, e l'anno 2011 a Milano e a Roma; mentre i dati sui Centri per le famiglie riguardano l'anno 2009 a Bologna e a Napoli, e l'anno 2008 a Roma.

**Grafico 23 - Aree attrezzate per nomadi per 100.000 abitanti nelle Città riservatarie - Anno 2010<sup>15</sup>**



## 8. In conclusione e in prospettiva

Questa prima esperienza di riflessione sui livelli di benessere, e più in generale, sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nelle Città riservatarie attraverso i dati a disposizione e gli indicatori elaborati a partire dagli stessi, restituisce un quadro composito e certamente perfezionabile. Pur consapevoli della difficoltà di definire un concetto così complesso e articolato come il benessere solo in quanto entità misurabile, l'esercizio realizzato nel presente contributo risulta tutt'altro che vano poiché permette, oggettivando i fenomeni, di partire da una base definita e concordata su cui riflettere e sollecitare chi di competenza, esperti e decisori politici, a favorire gli studi orientati in tal senso poiché restituisce un'istantanea delle informazioni esistenti, promuove la comparazione tra diversi territori, permette di apprezzare nel tempo eventuali miglioramenti o peggioramenti.

Agli esiti dell'attività di studio emerge con forza che le dimensioni di senso analizzate offrono un contenuto informativo non uniformemente approfondito e articolato e, contestualmente, le città non detengono uno stesso livello informativo coerente e sistematizzato sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra le dimensioni di senso, la "struttura sociale" è quella che garantisce maggiore solidità, ma buone performance arrivano anche dalla dimensione delle "relazioni e legami" – sebbene il campo semantico di questa dimensione sia troppo ristretto, e relativo alle sole tematiche del disagio – e dalla "partecipazione sociale" – i cui dati sono però riferiti a un'esperienza una tantum

<sup>15</sup> I dati sulle aree attrezzate per nomadi riguardano l'anno 2009 a Bologna e a Napoli, e l'anno 2011 a Milano e a Roma.

di ricerca del Centro nazionale. Diversamente più deboli, soprattutto in termini di comparabilità delle informazioni, sono risultate le dimensioni della salute, dell'inclusione scolastica e della diffusione e uso dei servizi, quest'ultima non tanto per gli indicatori sulla spesa dei Comuni quanto sui servizi e gli interventi erogati per le famiglie e per i minorenni.

Analogamente, tra le città in gioco – escluse le città di Brindisi, Catania e Palermo che non hanno aderito allo studio, non avendo inviato al Centro nazionale la griglia di rilevazione debitamente compilata – le migliori performance per quantità e qualità dei dati forniti riguardano, in un mero ordine alfabetico, le città di Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia, riflettendo una maggiore capacità di risposta delle città metropolitane di media o grande ampiezza demografica, e una contemporanea maggior organizzazione e efficacia di risposta delle città del Centro-Nord. D'altro canto non mancano elementi positivi e trasversali a tutte le città come ad esempio l'alto grado di aggiornamento temporale dei dati forniti, cosa che ha permesso di ragionare sul presente della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Città riservatarie o su un suo recentissimo passato.

Ciò detto, è lecito interrogarsi sugli spazi di miglioramento delle dimensioni di senso sia in termini di precisazione del campo semantico sia di allargamento e consolidamento degli indicatori necessari a descriverlo, nonché sulle strategie che permettano di riconquistare anche le città meno performanti agli obiettivi del presente lavoro.

In merito alle dimensioni di senso e agli indicatori sono molte le questioni emerse e le esigenze da valutare:

- recuperare ai futuri monitoraggi del benessere e della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza dimensioni di senso escluse dalla proposta attuale, come ad esempio i domini del "benessere/deprivazione materiale e culturale", del "benessere soggettivo" e della "sicurezza rischio e pericolo" per i quali a oggi si fatica anche solo a proporre un set minimo di indicatori;
- investire per potenziare la raccolta delle informazioni sui domini con indicatori soggettivi, riguardanti i livelli di benessere espressi dagli stessi bambini e ragazzi rispetto ai diversi ambiti della loro vita quotidiana, anche attraverso la promozione di specifiche indagini ad hoc;
- garantire la tenuta nel tempo dell'impianto complessivo delle rilevazioni di base per il calcolo degli indicatori,

perché è solo nel tempo che si possono apprezzare i miglioramenti legati anche alle politiche di intervento delle amministrazioni;

- estendere le dimensioni di senso e gli indicatori di pertinenza – al di là di quelli classici e puramente quantitativi – a coprire l’attenzione e l’interesse che le città mostrano ai temi dell’infanzia e dell’adolescenza attraverso una disamina degli atti di programmazione mirati, dei progetti dedicati, delle dichiarazioni di principio presenti nei regolamenti comunali, delle strategie di coinvolgimento attivo nella vita comunitaria, ecc.

Allo scopo, nell’incontro del 3 novembre 2011 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato condiviso con i referenti 285 delle Città riservatarie un percorso di lavoro comune di breve periodo che prevede la costituzione di un gruppo tecnico ristretto composto dagli stessi referenti 285 delle Città riservatarie – almeno uno per ciascuna ripartizione territoriale –, rappresentanti del Ministero ed esperti del Centro nazionale che avrà il compito di mettere a punto una nuova proposta di set degli indicatori di benessere e contesto dell’infanzia e dell’adolescenza nelle Città riservatarie che tenga in considerazione gli esiti della ricognizione effettuata e le questioni emergenti sopra illustrate.

Nel percorso è prevista, proprio per garantire le maggiori possibilità di inclusione di tutte le Città riservatarie, la programmazione di incontri di lavoro a livello cittadino – laddove necessario e dunque soprattutto per le città che non hanno fornito risposta all’attuale ricognizione o lo hanno fatto in modo non del tutto soddisfacente –, alla presenza dei referenti 285, di rappresentanti degli uffici comunali competenti in materia di raccolta e produzione di dati con l’esplicito scopo di condividere il percorso di raccolta dati in diretto possesso della Città riservataria e di fornitura dei dati da parte di enti terzi (questura, prefettura, tribunale per i minorenni, tribunale...) operanti sul territorio comunale anche attraverso la stipula di intese e accordi.

A questo percorso di consolidamento del basamento informativo se ne affianca un secondo di prospettiva da sviluppare nel medio-lungo periodo. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha infatti invitato le Città riservatarie ad aderire al progetto S.In.Ba. (Sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia) che garantirebbe, una volta a regime, una approfondita disponibilità di informazioni

sugli interventi e i servizi erogati dai Comuni a favore dei bambini e delle loro famiglie. Sviluppo naturale di queste attività di studio è certamente anche quella di discutere e fissare attraverso un tavolo di lavoro e concertazione, che coinvolga tutti i soggetti competenti (referenti 285, esperti, decisori politici, ecc.), soglie e traguardi sui diritti e sulle opportunità di cittadinanza dei bambini e gli adolescenti, da monitorare nel tempo per testimoniarne il raggiungimento nelle diverse realtà territoriali.

### 3. Analisi delle programmazioni locali delle 15 Città riservatarie nella prospettiva della programmazione regionale in tema di infanzia e adolescenza e ricognizione della progettazione finanziata con il Fondo 285 erogato nell'anno 2010

Si presentano qui gli esiti di tre attività di studio: l'analisi dei documenti di programmazione regionale e zonale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza; un focus group con alcuni referenti delle Città riservatarie, svoltosi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 3 novembre 2011 e l'esame dei progetti 285 finanziati nell'annualità 2010 attraverso alcune elaborazioni statistiche estrapolate dalla Banca dati dei progetti 285. In particolare, attraverso l'analisi della progettazione del 2010 relativa alla legge 285/1997 si è inteso esplorare il complesso intreccio che la lega al sistema della programmazione articolata a livello regionale e locale.

I governi regionali e le amministrazioni locali hanno fra le loro priorità il tema dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani, della famiglia, in termini di "presenza" di questa area negli atti programmatori prodotti, forse più oggi che in un recente passato. È ampia la gamma di interventi e azioni da realizzare sia perché è aumentata la domanda sia perché, al contempo, è aumentata la consapevolezza che la famiglia vada sostenuta. Ovviamente nella programmazione i diritti di bambini e adolescenti sono riconosciuti anche se in forme e con obiettivi differenti. Si rileva però frammentarietà delle programmazioni regionali, con possibili effetti negativi anche sulla programmazione di livello locale. L'analisi condotta evidenzia l'attivazione di processi partecipati che hanno coinvolto una pluralità di soggetti del territorio e aver investito in questo decennio sul coinvolgimento dei tanti attori locali, si distingue come un valore aggiunto che oggi contribuisce a far fronte in modo più efficace alla crisi.

#### 1. Analisi della programmazione regionale

##### 1.1 La programmazione in tema di infanzia e adolescenza nello spirito della legge 285/1997 e della legge 328/2000

Nei paragrafi seguenti ci si sofferma in particolare sulla programmazione regionale prestando attenzione agli ambiti infanzia, adolescenza e famiglia.

Quali sono le domande di indagine e le ipotesi di partenza che orientano questa complessa ricerca?

L'obiettivo prioritario è capire *qual è il "posto riservato all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia" nella programmazione regionale*. I principi espressi dalla legge 285/1997, a ormai 15 anni dalla sua promulgazione, dovrebbero essere stati assimilati dai governi regionali, e di conseguenza, comparire nella programmazione di ambito/zona/distretto anche delle Città

riservatarie, oggetto di analisi nel prosieguo. Si è voluto quindi analizzare in che modo regioni e Comuni hanno dato “corpo” e spazio a questi principi. L'analisi della programmazione regionale, tuttavia, ha riguardato anche i documenti programmatori di quelle regioni in cui non sono presenti Città riservatarie (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Basilicata): e ciò in quanto si è ritenuto comunque utile, anche in questa sede, attuare uno studio comparativo *completo* fra tutte le regioni italiane sul tema in oggetto ritenendo l'inquadramento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza entro la totalità delle politiche regionali, di tutte le regioni italiane, *materia interessante*.

Anche nella presente analisi, si vorrebbe continuare a tenere desta l'attenzione su un aspetto che è sempre stato oggetto dei monitoraggi svolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla legge 285/1997, cioè il rapporto fra la programmazione sociale di zona e quella relativa alla legge 285/1997. Non si effettua il “*lavoro di scavo*” già *presentato nel Quaderno 49* (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2010, p. 12), ma a esso ci si ispira per verificare se quanto allora emerse rispetto al tema dei processi programmatori è ancora rintracciabile. Ad esempio, nell'analisi della progettazione del 2008 si evidenziava come la legge 285/1997 avesse saputo interpretare i bisogni in evoluzione della realtà sociale dell'infanzia e dell'adolescenza come mai nessuna norma prima. Si rilevava come si fosse creato un linguaggio comune, cioè come alcuni termini fossero ormai entrati nel lessico corrente di operatori e tecnici, e come questo lessico si riscontrasse nei documenti (normativi, programmatori, ecc.):

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 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2010, p. 12).

Anche nel presente lavoro si è cercato di fare attenzione alla presenza o meno di un linguaggio comune di ispirazione alla legge 285/1997 sia in termini di “attenzione” all’infanzia, sia in termini di presenza di determinati servizi e interventi che la legge indicava.

L’elenco di servizi, interventi, metodologie, approcci sopra riportato *fa eco e richiama quanto indicato dalla legge quadro 328/2000* che pur riguardando il sistema complessivo dei servizi e interventi sociali ha comunque promosso ed esteso i medesimi tipi di interventi, approcci, metodologie.

La legge 285, che ha preceduto di tre anni la legge 328, ha costituito per molti aspetti una sorta di normativa sociale “apripista”; non a caso è stata recepita nei suoi principi fondamentali e anche in alcune specifiche indicazioni di intervento dalla legge quadro che, ad esempio, all’art. 16 indica misure per la valorizzazione e il sostegno alla responsabilità genitoriali.

La programmazione regionale che s’inquadra nella legge 328/2000 diviene pertanto il primo “luogo” nel quale andare in cerca di “politiche per il sostegno alla responsabilità genitoriali”.

Tuttavia il complesso e articolato tema delle “responsabilità genitoriali” non coincide con quello del sostegno e della promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: le regioni infatti attuano programmazioni su altre specifiche aree, come quelle riguardanti il sistema dei servizi socioeducativi per la prima infanzia e le politiche giovanili.

E inoltre, va ricordato che il tema delle *responsabilità genitoriali*, oggetto della legge 328/2000, non esaurisce quello della promozione dei diritti dell’infanzia, ma ne costituisce una parte importante e per questo lo si è analizzato: il bambino e l’adolescente stanno bene infatti nel momento in cui vivono in un contesto familiare sereno e adeguato dal punto di vista delle risorse culturali e materiali, vale a dire in un contesto di complessivo benessere (culturale, ambientale, sociale, ecc.: in altre parole, in un contesto di *welfare realizzato*).

La legge 328/2000 *assegna alle regioni la competenza di ripartire il Fondo nazionale delle politiche sociali* e di co-finanziare interventi e servizi sociali specifici (art. 4, *ex lege* 328/2000). Fra le funzioni delle regioni, la legge citata individua *la specifica funzione di programmazione*, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e di disciplina dell’integrazione degli interventi stessi, con

particolare riferimento all'attività sanitaria e sociosanitaria a elevata integrazione sanitaria (art. 8, *ex lege* 328/2000).

Con diverse tempistiche e modalità attuative le regioni in questo ultimo decennio hanno adempiuto alla legge quadro nazionale con norme specifiche di riassetto e riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Generalmente l'applicazione di tali norme ha originato atti programmatori coerenti, complessi e differenziati: alcune regioni infatti hanno istituito programmazioni sociali altre sociosanitarie.

La riforma del titolo V assegna alle regioni potestà legislativa esclusiva in materia sociale: la programmazione si è così consolidata come strumento fondamentale attraverso il quale le regioni danno indicazioni operative, assegnando i finanziamenti rispetto a norme e principi propri. A proposito di riforma del titolo V della Costituzione (la legge 3/2001) va tuttavia ricordato che è stato depotenziato il valore normativo della legge quadro 328/2000 nell'assegnare potestà legislativa esclusiva alle regioni (fatto salvo per la definizione dei livelli essenziali di assistenza che fino a oggi non si sono ancora definiti).

Se a ciò si aggiunge la progressiva diminuzione del Fondo nazionale delle politiche sociali, si comprende bene come anche la legge 328/2000 non sia rimasta che una sorta di "manifesto politico" che tuttavia continua a essere riferimento importante – dal punto di vista dei principi e delle prassi programmatiche – per le regioni che hanno aderito all'impianto normativo.

Se poi si contestualizza il ragionamento nell'attualità inquadrandolo nel più ampio quadro delle politiche di welfare caratterizzato da una situazione di emergenza, la funzione programmatica, quanto mai necessaria oggi per definire le priorità di intervento sia a livello regionale che locale, si rivela fortemente pregiudicata dal calo generalizzato delle risorse alle regioni e agli enti locali, linfa di ogni processo programmatico.

Proprio per questo motivo oggi diventa fondamentale agire la funzione programmatica nel suo finalità generale, cioè rendere praticabili e operativi i principi e gli obiettivi scegliendo le priorità di intervento e valutando le conseguenze di tali scelte.

A partire dalla connessione fra la legge 285/1997 e la legge 328/2000 si vogliono qui rintracciare anche nelle programmazioni regionali quei principi, azioni e metodologie riconducibili alla legge 285/1997, prendendo in considerazione i piani regionali sociali e sociosanitari. E come si diceva più sopra, si è voluto compiere l'analisi sul complessivo territorio nazionale – su tutte le

regioni – per completezza di informazione, non circoscrivendola pertanto alle sole regioni in cui è presente una Città riservataria.

Prima di addentrarsi in un'analisi così complessa e di natura documentale, sembra opportuno precisare quali sono state le modalità di reperimento della documentazione: questa ricerca normativa è il risultato di una approfondita attività di documentazione giuridica che viene periodicamente realizzata dall'Istituto degli Innocenti per conto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per offrire un quadro sempre aggiornato della produzione normativa che riguarda i piani delle regioni italiane sul tema dell'infanzia e dell'adolescenza. È stata svolta attraverso un'attenta ricognizione della legislazione regionale d'impronta sociale e dei relativi atti amministrativi riferibili all'anno 2010 ed è organizzata seguendo un ordine alfabetico regionale.

La ricerca è stata effettuata attraverso la consultazione delle seguenti fonti: Banca dati del Catalogo unico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza; Bollettini ufficiali delle regioni; siti ufficiali delle regioni italiane; Banca dati De Agostini. Sono stati inseriti nella ricerca i piani d'azione per gli obiettivi di servizio del Quadro strategico nazionale delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Si è comunque consapevoli che la raccolta della documentazione potrebbe essere incompleta in quanto al di là dei documenti approvati formalmente e disponibili sui siti istituzionali possono essere tuttora in atto processi per nuove edizioni di documenti a livello regionale; inoltre, data la multifattorialità della tematica trattata – infanzia adolescenza e famiglia – ci possono essere più comparti dell'amministrazione regionale che producono documenti programmatori comunque appropriati ai fini dell'indagine ma che sono sfuggiti alla raccolta, ecc.

La stessa lettura di documenti così complessi (composti talvolta da centinaia di pagine) potrebbe esporre di per sé al rischio di errate interpretazioni, laddove si voglia comprenderne appieno il significato. Pertanto, in questo lavoro non si vuole proporre alcun giudizio valutativo sugli atti programmatori (ad esempio, sulla loro coerenza, efficacia, ecc.), in quanto sarebbe improprio e scorretto – si tratta infatti di un'operazione che richiede comunque altre azioni complementari (in primis il coinvolgimento degli attori, l'analisi dei processi che stanno dietro ai documenti, ecc.).

Questa prima sommaria analisi vuole essere un tentativo “sperimentale” di aprire – anche nella sede del monitoraggio della progettazione della legge 285/1997 – uno sguardo sulla programmazione regionale, per le ragioni che si è provato a indicare nella premessa, cioè per cercare di rintracciare, ove possibile, le connessioni con i principi e lo “spirito” della legge 285/1997, avendo come anno di riferimento il 2010, lo stesso cui è riferito l’esame della progettualità.

### 1.2 Programmare interventi e azioni per l’infanzia e l’adolescenza: tante tipologie di documenti programmatori

L’attività di programmazione viene adempiuta dalle regioni in modo diversificato: come mostra la tabella 1 esiste una molteplicità di documenti programmatori, in quanto le regioni assolvono in modo diverso ai compiti di programmazione. Per comprendere la diversificazione degli interventi programmatori regionale è necessario ricostruire alcune vicende legate alla programmazione nazionale.

Una delle ragioni di questa ampia produzione programmatoria è data dal fatto che nell’area dei servizi alla persona (l’area cioè del sistema integrato di interventi e servizi sociali delineato dalla legge 328/2000) a livello nazionale, dopo l’approvazione della legge, con il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 si avvia quel processo di unificazione dei finanziamenti (con il Fondo nazionale per le politiche sociali) legati alle priorità di intervento, e pertanto, di costruzione di un sistema integrato di servizi. Seguendo questo approccio, anche le regioni avrebbero dovuto dare indicazioni per la programmazione facendole confluire in un unico piano degli interventi, quello sociale (che vedeva poi nel piano di zona locale o di ambito, a cascata, lo strumento di programmazione locale di tutti gli interventi in area welfare, ivi compresi quelli per la famiglia e i minori). In questo modo, il piano di zona locale sarebbe diventato il “luogo principale” della programmazione di tutte le attività per il benessere di una zona: quelle strettamente sociali, quelle socio-sanitarie, quelle educative, e così via.

Con il Piano nazionale contro la povertà e l’esclusione sociale 2003-2005 che segue il Libro bianco sul welfare, invece, il quadro della programmazione si è nuovamente frammentato: l’esigenza di costruire un sistema locale che discenda da una programmazione regionale e territoriale non sembra più essere una priorità. E anche negli anni successivi si assiste a un ritorno – dopo la brevissima stagione riformatrice – di pianificazioni, fondi, livelli essenziali settoriali. Si propongono via via: il piano per la famiglia, il piano d’intervento per gli anziani, il piano per i giovani, il piano

d'azione per l'inclusione sociale, ecc., tutti con i loro rispettivi livelli essenziali. Si è tornati cioè alla frammentazione della programmazione. Inoltre, sul versante nazionale si può affermare che le varie leggi finanziarie annuali, con le loro estemporanee disposizioni, hanno indicato, in questi anni, i limiti e i vincoli alla programmazione nazionale e regionale (Giorgi, 2008, p. 2).

A queste alterne vicende di livello nazionale, le regioni hanno risposto di volta in volta con atti programmatori volti a indicare priorità di intervento e utilizzo dei fondi nazionali – e regionali – in tema di infanzia, adolescenza e famiglia. Ma d'altro canto, in virtù della loro autonomia legislativa nell'area sociale, dispongono anche norme per il riordino dell'assetto dei servizi socioassistenziali con relativi atti programmatori.

Si può dire che – in generale e nel primo decennio dall'uscita della legge quadro – le regioni abbiano preso sul serio il compito assegnato dalla legge 328/2000: al 2008, 11 regioni avevano rinnovato una legge di riordino dei servizi sociali dopo il 2000, 10 regioni e Province autonome avevano mantenuto le norme approvate prima del 2000. La metà delle regioni italiane aveva approvato o stava per approvare un piano sociale o sociosanitario integrato. E inoltre, al 2007, quasi tutte le regioni avevano avviato il processo dei piani di zona/di ambito. Come si vede, con tempi e modalità di realizzazioni differenziate (Giorgi, 2008, p. 2).

Al di là della produzione della normativa e del documento di piano, molte ricerche e analisi (svolte a livello locale in tema di valutazione e monitoraggio della programmazione) testimoniano come i meccanismi con cui si sono attuati i processi programmatori – a livello regionale, ma soprattutto a livello locale – si ispirino a forme di *governance* partecipata: in generale, infatti, si può dire che con questa esperienza si è cominciato a disegnare un welfare locale (distrettuale o di ambito o di zona) i cui confini sono spesso coincidenti con quelli dell'azienda usl, le cui azioni in area sociosanitaria sono individuate in forma più o meno integrata e partecipata nel piano di zona.

Un processo certamente a oggi ancora in atto che ha dato molti vantaggi – ovviamente con forti differenziazioni a livello nazionale; come altre volte ricordato un processo che ha avuto nella programmazione distrettuale della legge 285/1997 un precedente importante: i progetti della legge 285/1997, nel suo primo triennio programmatico venivano siglati con accordo di programma fra i Comuni di un medesimo distretto/ambito, promuovendo sin dalla fine degli anni '90 questa modalità integrata di co-progettare, programmare, realizzare.

Ma vediamo in sintesi la tipologia di atti programmatori raccolti.

**Tabella 1 - Quadro riassuntivo dei piani regionali**

Tipologia di documento di piano	Regioni
Piani sociali o sociosanitari	sono presenti nelle regioni: Abruzzo, Basilicata, Bolzano (Prov. aut.), Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta. NB: Per quanto attiene le regioni Emilia-Romagna e Toscana nel 2011 sono stati presentati i nuovi piani che sono in via di elaborazione o stesura
Piani per le famiglie e per i servizi socioeducativi	Abruzzo, Basilicata, Campania, Liguria, Puglia, Umbria, Veneto
Piani per l'infanzia e per le politiche giovanili	Campania, Marche, Toscana, Trento (Prov. aut.), Veneto
Piani per l'istruzione e la scuola	Basilicata, Liguria, Puglia
Piani d'azione obiettivi di servizio Qsn	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia
Piani di zona	Calabria, Lombardia, Veneto

Come si vede dalla tabella, rispetto alle informazioni e alla documentazione raccolta, emerge un primo dato utile nella presente analisi, finalizzata a capire quale posto occupi l'infanzia e l'adolescenza nelle progettazioni regionali: una regione ha adottato un *piano dedicato all'infanzia* (il Veneto); tre regioni hanno un *piano per le politiche giovanili* (Marche, Toscana, Provincia autonoma di Trento). Evidentemente, le rimanenti regioni hanno ricompreso politiche, interventi e finanziamenti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno della più generale programmazione, elaborata in ambito *sociale, sociosanitario, socioeducativo* o nei *piani per la famiglia*.

Si può dire allora che, per quanto si diceva sopra, queste ultime regioni, la maggioranza, hanno seguito l'impianto della legge 328/2000 che stimolava le regioni a unificare il più possibile i processi programmatori? Per dare una risposta a questa domanda occorrerebbe poter verificare cosa "sta dietro" agli atti programmatori, cioè verificare i processi attraverso cui si stabiliscono le priorità di intervento e l'allocazione dei finanziamenti anche in tema di infanzia e adolescenza.

Al di là di dove si collochi l'area (in un documento o in un altro), è importante cercare di capire "a che punto" nella scala di priorità indicate nei documenti programmatori si colloca l'area. Inoltre è importante capire come e se si valutino le ricadute locali degli interventi che vengono indicati. È indubbio tuttavia che le

scelte anche di collocazione dell'area in sede programmatoria sono lo specchio di scelte politiche e organizzative agite dai livelli di governo regionali.

Un numero – seppur esiguo – di regioni ha fatto *piani per i giovani*: questo sembra indicare una scelta abbastanza innovativa rispetto a un target la cui salvaguarda dei diritti ha visto sempre interessi alterni da parte delle politiche di welfare. Può essere interessante il tentativo di andare oltre gli steccati dell'età anagrafica – il classico 0-18 anni – una delle operazioni “culturali” promosse proprio dalla legge 285/1997, a cominciare dal lessico: non si parla più solo di interventi per i minori, ma di diritti di bambini, adolescenti, preadolescenti, da preservare e promuovere. Insomma i cosiddetti “minori” non sono tutti uguali. Stessa cosa si può dire dei cosiddetti “giovani”.

La presenza poi di pianificazioni regionali che derivano da obiettivi strategici fissati dalla Comunità europea (obiettivi del Quadro strategico nazionale, Qsn) rappresentano in questo quadro, un ulteriore strumento per le regioni del Sud e delle Isole per la messa a regime, il rafforzamento o il consolidamento di alcuni servizi e interventi (tipicamente, i servizi per la prima infanzia o i servizi per il sostegno della famiglia). Sarebbe interessante vedere quanto questi ulteriori strumenti programmatori si integrano, o contribuiscono a promuovere le strategie dei governi locali nelle aree di riferimento.

Come si accennava, altri tipi di pianificazioni vanno a integrare il quadro delle attività programmatiche delle regioni: ricorrono abbastanza frequentemente nelle programmazioni regionali i piani per la famiglia, così come i piani per l'istruzione e/o il diritto allo studio. A tal proposito, la presente rilevazione solleva dei quesiti: ad esempio, sarebbe interessante comprendere se questi atti hanno una derivazione normativa, cioè adempiono a leggi regionali specifiche, oppure si tratta di scelte che rispondono a specifiche strategie politiche. L'analisi del quadro delle tipologie di pianificazioni si ferma qui, più domande che risposte, ma al contempo apre il campo a un'ipotesi di approfondimento qualitativo (si ricorda che questa è una prima analisi delle programmazione regionale): cosa comporta in termini di impatto una scelta esplicita e dedicata all'area infanzia e adolescenza in sede di programmazione? Ha delle ricadute diverse in termini poi di raggiungimento degli obiettivi, importanza strategica e/o politica per il miglioramento delle condizioni dei giovani cittadini? In buona sostanza, è una scelta sostanziale o che attiene a questioni di carattere più pratico-operativo?

*Opinione dei  
referenti delle Città  
riservatarie*

Può essere interessante cogliere qualche sollecitazione emersa nel focus group con i referenti delle Città riservatarie, in quanto ai partecipanti è stato chiesto come e se si riverberano nella loro operatività quotidiana queste scelte programmatiche regionali.

Dalle testimonianze raccolte emerge che la diversificazione della programmazione regionale non rappresenta di per sé un problema: cioè la presenza di vari tipi di atti programmatici non è un aspetto che di per sé influenza negativamente l'operatività locale. Più in generale, però, viene rilevata la *difficoltà a collaborare* con il livello regionale che non sempre coinvolge i territori nelle scelte strategiche o nei percorsi di riorganizzazione del sistema (ad esempio, per l'accreditamento delle strutture per minori): insomma, le decisioni, in taluni casi, sembrano un po' "calate dall'alto". Viene rilevato altresì che è comunque importante che ci siano – e siano comunicati chiaramente – gli orientamenti regionali in sede di programmazione di obiettivi, azioni prioritarie, interventi: quei casi, rarissimi, in cui gli atti programmatici non sono stati tempestivi hanno comportato a livello locale criticità cui si è dovuto in qualche modo sopperire.

Di converso, *i casi in cui c'è stata co-programmazione* – nelle sedi opportune e con modalità efficaci – e condivisione di percorsi fra livello regionale e livello territoriale (attraverso la costituzione di cabine di regia politiche e tecniche, o gruppi di lavoro, ecc.) sono molto apprezzati. Viene riconosciuto come si sia consentito in questo modo ai territori di essere più preparati ad applicare poi le direttive regionali, nonché a dare un contributo contenutistico significativo, basato sulla concreta esperienza di lavoro (applicando cioè un metodo di lavoro cosiddetto *bottom up*).

Un altro aspetto che è stato rilevato riguarda invece *i contenuti della programmazione e l'effettiva possibilità poi di realizzare gli obiettivi indicati*: si osserva che spesso i documenti programmatici – che discendono dalla legge 328/2000 – sono poco concreti o fissano obiettivi la cui realizzazione richiederebbe ben altri finanziamenti o condizioni per la loro realizzazione. A livello di percezione, ovviamente, viene rilevato che rispetto agli obiettivi fissati, non sempre l'infanzia e l'adolescenza hanno un ruolo prioritario. Non di rado sono obiettivi che riguardano la messa a regime e il consolidamento del sistema dei servizi.

Talvolta ancora c'è un *rischio di sovrapposizione con altri programmi/bandi regionali*. Ulteriore criticità rilevata è la non sufficiente attività relativa alla *"valutazione" degli esiti* della programmazione, alla riflessione cioè di quanto si è promosso o prodotto in esito all'attività programmatica.

Alcune di queste criticità non sono nuove, quando si parla di questi temi. L'attività di programmazione regionale in area welfare sconta difficoltà che vengono da lontano e che la legge 328/2000 aveva voluto superare con l'istituzione di un unico Fondo nazionale per le politiche sociali e la definizione di principi e obiettivi quadro di riferimento, ma soprattutto con l'istituzione di un "sistema integrato" di servizi e interventi che portasse un riordino delle funzioni assistenziali e alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in modo da attenuare le differenze sostanziali del Paese in tema di welfare. Ma dell'immediato depotenziamento di tale legge-quadro si è già detto.

Certamente, l'esistenza un sistema-quadro di riferimento a livello nazionale e il poter disporre di un finanziamento continuativo avrebbe consentito una maggiore efficacia delle scelte strategiche anche a livello regionale. L'altro aspetto, invece, quello relativo alla *governance*, nella sua accezione di partecipazione allargata al governo e all'individuazione delle scelte strategiche, e pertanto ai processi dietro agli atti programmatori, è comunque un campo aperto a "sperimentazioni": non mancano, come si diceva, esperienze di collaborazione positive che forse proprio oggi possono dare maggiori frutti, in un momento cioè in cui il sistema di welfare deve dare prova di tenuta: l'aver creato alleanze fra i vari livelli di governo del territorio rappresenta un'opportunità in più per poter far fronte insieme alla forte crisi del sistema: laddove si sono create queste alleanze si ragiona insieme su come tenere aperti i servizi, con quali livelli di standard, quale appropriatezza, quale sostenibilità.

1.3 Le  
programmazioni  
regionali in tema di  
infanzia, adolescenza,  
famiglia. È possibile  
una classificazione dei  
contenuti?

La tabella 2 propone un quadro dei documenti programmatori suddivisi nelle varie tipologie già viste in tabella 1, approvati dalle singole regioni, raccolti nella presente rilevazione (cfr. par. 1):

- pianificazione infanzia, adolescenza, giovani;
- pianificazione sociale/sociosanitaria;
- piani per la famiglia/piani per i servizi socioeducativi;
- piani istruzione/scuola;
- piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn.

In particolare, per i documenti di piano sociali o sociosanitari – e documenti inerenti le linee guida per la predisposizione per i piani di zona locali, ove raccolti – l'analisi ha voluto verificare la presenza/assenza dell'area infanzia, adolescenza, nonché la collocazione nell'ambito del documento di piano. Di questo si dà traccia sintetica nella tabella che segue.

Analoga analisi è stata fatta per i documenti di piano in area infanzia, adolescenza giovani. In generale è stata fatta una ricerca sugli eventuali richiami alla legge 285 presenti (se, quando e in che termini viene citata); in particolare per i Piani famiglia si è visto in che modo l'area viene trattata e se viene data rilevanza specifica all'area infanzia e adolescenza; analoga ricerca per i piani sui servizi socioeducativi.

**Tabella 2 - Documenti di programmazione per territorio e per tipologia di piano**

Regione	Note di sintesi sul tipo di documento di programmazione censito e presenza/assenza di aree infanzia e adolescenza
Abruzzo	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano sociale regionale 2011-2013 nel quale sono compresi, tra le quattro aree prioritarie di intervento, la famiglia, e l'infanzia, adolescenza e giovani.</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b> Per favorire il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Quadro strategico nazionale sono stati, inoltre, approvati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (del. CR 19 ottobre 2010, n. 579);</li> <li>- il Piano regionale di interventi in favore della famiglia per l'anno 2010.</li> </ul>
Basilicata	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2011-2014 in cui vengono indicate le condizioni di specifico interesse sanitario e sociosanitario: donne e maternità; infanzia, età evolutiva, giovani, comunità fragili, famiglie povere, immigrati ed esclusione sociale. È presente anche un'analisi in area "Sostegno alle responsabilità familiari, di tutela materno infantile e di protezione dei minori e degli adolescenti", con identificazione, per tipologia di servizio, delle criticità e degli obiettivi di sviluppo.</li> </ul> <p><b>Piani per la famiglia/Piani per i servizi socioeducativi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi (del. GR 21 novembre 2008, n. 1883).</li> </ul> <p><b>Piani istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano regionale integrato per il diritto allo studio (del. CR 18 gennaio 2011, n. 79).</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b> La programmazione della politica regionale unitaria calibrata sulla programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 si condensa nel Quadro strategico nazionale 2007-2013, che fissa l'individuazione di obiettivi precisi per le regioni del Mezzogiorno da conseguire entro il 2013.</p>
Calabria	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la</li> </ul>

	<p>definizione dei piani di zona 2007-2009 (del. CR 6 agosto 2009, n. 364) in cui negli orientamenti di fondo, si indica: la valorizzazione di azioni di supporto rivolte ai minori (rafforzando la responsabilità familiare e la capacità genitoriale) e, quindi, l'individuazione dei mezzi idonei a consentirne la permanenza nella famiglia; il rafforzamento dei diritti dei minori attraverso aiuti finalizzati a una corretta crescita e integrazione nella società al fine di un sano sviluppo evolutivo.</p> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano d'azione 2007-2013 (Qsn).</li> </ul>
Campania	<p><b>Pianificazione giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> <li>- Quadro strategico per la definizione dell'accordo di programma quadro di politiche giovanili (del. GR 27 luglio 2007, n. 1379) in cui si destina una quota rilevante del fondo per le politiche giovanili al finanziamento di attività a livello regionale e locale, secondo obiettivi, criteri e modalità condivisi, si indicano priorità e tipologie di azioni. Il documento è datato 2007.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano sociale regionale 2009-2011 (del. GR 16 aprile 2009, n. 694), prevedendo e programmando interventi per il sostegno alle responsabilità delle famiglie e per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano d'azione 2007-2013 (Qsn).</li> </ul> <p><b>Pianificazione sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inoltre, "Approvazione piano sanitario regionale (PSR) 2010-2012" (con decr. reg. 18 dicembre 2009, n. 87).</li> </ul>
Emilia-Romagna	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano sociale e sanitario 2008-2010 (del. GR 2288/2010 e 350/2011) ha previsto interventi a favore delle responsabilità familiari, dell'infanzia e l'adolescenza e dei giovani.</li> <li>- Per ogni programma attuativo ha emesso delibere regionali per il riparto del fondo sociale locale. L'ultima risale al 24 marzo 2011 sono state presentate agli Uffici di piano, agli Uffici di supporto e ai Direttori di distretto le indicazioni per la realizzazione del Programma attuativo 2011 dei piani di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale 2009-2011. L'area infanzia e adolescenza rappresenta un'area a sé stante del piano di zona rispetto alla quale la regione dà indicazioni di priorità di intervento, obiettivi di promozione e prevenzione e riparazione.</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma straordinario per interventi di sostegno alla genitorialità, entro la pianificazione zonale del 2010 (del. GR 8 febbraio 2010, n. 378) e del 2011 (del. GR 350/2011), in cui sono declinati obiettivi trasversali (rafforzare le competenze genitoriali; raggiungere la massima appropriatezza negli allontanamenti; porre attenzione e cura all'età dell'adolescenza) e alcune aree di intervento prioritarie (promozione del benessere e attivazione del contesto comunitario; protezione, cura, riparazione).</li> </ul>
Friuli Venezia Giulia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inoltre, "Approvazione definitiva del Piano sanitario e sociosanitario regionale 2010-2012" (del. GR 11 marzo 2010, n. 465; LR 23/2004, art. 8) in cui si rintracciano accenni alla necessità di ulteriori finanziamenti per i Comuni per il servizio sociale minori.</li> </ul>

Lazio	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano di utilizzazione annuale 2011 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali, contenete le «Linee guida ai Comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali», in cui compaiono due paragrafi dedicati a interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e al sostegno famiglie affidatarie di minori.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano sanitario regionale (Psr) 2010-2012 (decr. reg. 18 dicembre 2009, n. 87), in cui si parla di attività di prevenzione nella scuola, di salute della donna, del bambino, di consultori familiari, di interventi per la tutela della salute mentale e la riabilitazione in età evolutiva.</li> </ul>
Liguria	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano sociosanitario regionale per gli anni 2009-2011 (del. Assemblea legislativa 22 del 30 settembre 2009) nel quale si assicurano interventi a favore dell'infanzia e del nucleo familiare.</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato le linee di indirizzo progetto regionale "Liguria famiglia" (del. GR 14 marzo 2008, n. 258) e Liguria famiglia: prosecuzione piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (avviso pubblico pubblicato in BUR del 1° luglio 2009).</li> </ul> <p><b>Pianificazione istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato un Piano triennale regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro 2010-2012 (del. Assemblea legislativa 2 del 2 febbraio 2010).</li> </ul>
Lombardia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano socio sanitario regionale 2010-2014 (del. CR 17 novembre 2010, IX/88), in cui pone attenzione alla famiglia e al suo sostegno. Fra le azioni prioritarie la riforma dei consultori familiari, la predisposizione di linee guida per l'integrazione fra i vari soggetti della rete che opera con i consultori; la predisposizione di linee guida per la promozione e lo sviluppo di interventi anche innovativi per l'affido e l'adozione.</li> <li>- Ha approvato la determinazione in ordine alle Linee di indirizzo per la programmazione dei piani di zona - terzo triennio (2009-2011) (del. GR 3 dicembre 2008, 8/8551). I minori sono una delle sette aree in cui si articola la programmazione locale 2009-2011.</li> </ul>
Marche	<p><b>Pianificazione giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Programma degli interventi a favore dei giovani per gli anni 2011-2013 - LR 12 aprile 1995, n. 46 (in BUR 3 febbraio 2011, n. 9) in cui si indicano obiettivi, ruolo delle province, finanziamenti, nonché indicazioni precise per il livello locale.</li> <li>- Ha adottato il Piano annuale dedicato agli interventi per la promozione e il coordinamento delle politiche in favore dei giovani per l'anno 2011 (del. GR 21 marzo 2011, n. 372), preceduta da una proroga per l'anno 2009 del Programma degli interventi a favore dei giovani per gli anni 2001-2003 (del. Assemblea legislativa 14 luglio 2009)</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato Linee guida per la stesura dei piani triennali di ambito sociale 2010-</li> </ul>

	<p>2012 (del. GR 3 agosto 2009, n. 1276) in cui si danno indicazioni per la programmazione in merito a: politiche a sostegno dell'infanzia, dell'adolescenza, della genitorialità; politiche di sostegno ai compiti di sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza; politiche giovanili, con identificazione di obiettivi generali e specifici.</p>
Molise	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano sociale regionale 2009-2011 (delib. CR 28 aprile 2009, n. 148) in cui, fra le varie azioni, si indicano interventi e servizi mirati a consolidare e qualificare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza insieme ad altre categorie di persone bisognose (le persone con disabilità e non autosufficienti, le persone in condizioni di dipendenza patologica, ecc.).</li> <li>- Ha adottato le linee guida per la stesura dei piani di zona in cui si individua un'area famiglia e un'area minori, infanzia e adolescenza</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Programma regionale di azioni innovative a favore della famiglia - anno 2008 (del GR del 29 luglio 2008, n. 851) in cui nelle medesime aree sopra citate vengono definite le azioni: per l'area minori, contributi per la realizzazione di servizi 0-3, contributi per famiglie che adottano uno o più minori o che hanno in affido, rimborso fino al 50% ai Comuni per le rette di minori in comunità, finanziamento campagna affido familiare.</li> <li>- Ha adottato il Piano d'azione tematico dossier S04 e S05, in cui vengono definite azioni e risorse per l'area 1 - famiglie di nuova costituzione, area 2, famiglie in difficoltà, per l'area 3 - Minori, per l'area 4 Associazionismo familiare, per l'area 5 Formazione operatori, per l'area 6 Servizi.</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio della regione Molise.</li> </ul>
Piemonte	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano triennale 2010-2012 degli interventi e dei servizi sociali in cui si indicano, insieme alle politiche di sostegno alla famiglia, anche quelle di tutela dei minori e della genitorialità, comprensive di azioni specifiche. Si indicano altresì almeno tre ambiti di attività per i quali predisporre interventi normativi: riordino dei servizi per la prima infanzia; riqualificazione delle forme di accoglienza alternative alla famiglia di origine; implementazione delle attività di contrasto al disagio minorile</li> <li>- Ha approvato il Piano sociosanitario regionale 2007-2010 (del. CR 24 ottobre 2007, n. 137/40212).</li> </ul>

Puglia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano regionale politiche sociali 2009-2011 (del. 17 febbraio 2009, n. 168).</li> <li>- Piano regionale delle politiche sociali II triennio (2009-2011) (del. 13 ottobre 2009, n. 1875), in cui nella parte seconda – Priorità strategiche e processi di integrazione – si indicano fra gli obiettivi regionali di consolidamento del sistema di offerta le politiche familiari e per la prima infanzia; le politiche di prevenzione del rischio di devianza minorile e di promozione per gli adolescenti e i giovani, le politiche per il contrasto e la prevenzione di fenomeni di abuso, maltrattamento e di violenza in danno di donne e minori. Nella parte terza – Obiettivi di servizio per un welfare sostenibile – si indicano fra gli obiettivi di servizio regionali i servizi per la prima infanzia, le misure a sostegno delle responsabilità familiari.</li> <li>- Del. 13 ottobre 2009, n. 1875; LR 19/2006, art. 9 e art. 18 - Piano regionale delle politiche sociali II triennio (2009-2011) - Approvazione del Piano e riparto delle risorse FNPS 2008-2009 Cap. 784025 del FGSA 2009 - Cap. 784010.</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LR 10 luglio 2006, 19, Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia – artt. 22, 23. Approvazione indirizzi attuativi per la redazione del II Piano di azione per le famiglie 2010. (del. GR 24 maggio 2011, n. 1176)</li> <li>- Approvazione II Piano di azione per le famiglie (del GR 24 maggio 2011, n. 1125) Intesa della Conf Uni riparto quota Fondo politiche famiglia a favore dei servizi socioeducativi - Approvazione programma di intervento.</li> <li>- Approvazione indirizzi attuativi per la redazione del II Piano d'azione per le famiglie 2010 (del GR 6 agosto 2010, n. 1888).</li> </ul> <p><b>Pianificazione istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pianificazione per il riordino della rete delle istituzioni scolastiche</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quadro strategico nazionale 2007-2013. Approvazione piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007-2013.</li> </ul>
Sicilia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Programma regionale delle politiche sociali e sociosanitarie 2010-2012. (decr. reg. 2 marzo 2009).</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano di azione per gli obiettivi di servizio Qsn 2007-2013.</li> </ul>
Toscana	<p><b>Pianificazione giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha una pianificazione specifica per le politiche giovanili: Accordo di programma quadro in materia di politiche giovanili: Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana - Approvazione progetti da sottoporre al tavolo dei sottoscrittori (del. GR 1 febbraio 2010, n. 90, del. Cipe 14/2006) in cui vengono indicati gli obiettivi generali per la progettazione in area giovani e i finanziamenti.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano integrato sociale regionale 2007-2010 in cui dedica vari paragrafi ai diritti dei minori e al compimento del processo di deistituzionalizzazione, articolando obiettivi, strumenti e azioni. Si occupa altresì dei minori vittime di abuso e violenza, dei minori stranieri non accompagnati. Si occupa anche della partecipazione dell'Istituto degli Innocenti all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte a infanzia e adolescenza che si identifica nella gestione delle attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza di cui alla LR 31/2000. Si occupa infine del servizio civile.</li> </ul>

	<p><b>Pianificazione istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano di indirizzo generale integrato 2006-2010 - Determinazione criteri per assegnazione contributi per proposte progettuali in materia di servizi all'infanzia e diritto agli studi (del. GR 26 gennaio 2009, n. 47).</li> </ul>
Trento	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato le Linee guida per i piani giovani di zona e di ambito (del. GR 29 maggio 2009, n. 1244) in cui individua gli obiettivi del Piano giovani di zona e di ambito e il finanziamento (di zona e di ambito).</li> </ul>
Umbria	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato un Secondo piano sociale regionale (2010-2012) in cui promuove le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità genitoriali. Classifica servizi e interventi secondo assi strategici: asse della promozione, asse della protezione sociale e della tutela giuridica, asse del sostegno alle responsabilità degli adulti.</li> </ul> <p><b>Pianificazione servizi socioeducativi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha emanato il Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socioeducativi per la prima infanzia. In quest'ultimo più volte citata la 285/1997.</li> <li>- Ha emanato il Programma annuale 2010 entro il sistema integrato dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (del. GR 13 settembre 2010, n. 1223).</li> </ul>
Valle d'Aosta	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LR 25 ottobre 2010, n. 34, Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013 (BUR del 2 novembre 2010, n. 45) in cui individua sette direttrici. Nell'ambito della terza direttrice (Creare alleanze responsabili tra tutti gli attori del sistema) si parla di alleanze per il sostegno alla famiglia, e per i minori in difficoltà; nell'ambito della quarta direttrice (Orientare alla semplificazione e alla prossimità i servizi per il cittadino), si parla di investire sulla salute e il benessere dei giovani e di investire sulla cittadinanza attiva dei giovani.</li> </ul>
Veneto	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano regionale infanzia, adolescenza, famiglia 2010 (del. GR 30 dicembre 2010, n. 3565), in cui si individuano gli obiettivi generali da realizzare con una programmazione biennale: consolidamento delle reti di solidarietà; tutela dei minori soli e di coloro che vivono in contesti familiari a rischio o in condizioni di disagio; promozione del benessere di adolescenti e giovani nei loro contesti di vita</li> <li>- Ha adottato il documento d'indirizzo dei lavori preparatori per la stesura del Piano d'azione regionale per l'infanzia, l'adolescenza da realizzarsi nel triennio 2011-2013 (del. GR 19 aprile 2011, n. 509) in cui si ribadisce che si tratta del primo documento che la Regione intende redigere come piano di azione trasversale tra le varie direzioni regionali che pone come obiettivo "il bene dei minori". Qui vengono indicati gli elementi che il piano dovrà contenere.</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o sociosanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha disposto interventi a favore di minori stranieri non accompagnati. Piano triennale di interventi 2009-2011. Seconda annualità (del. GR 7 settembre 2010, n. 2139).</li> </ul>

Di seguito si propone una lettura trasversale dei documenti in relazione al modo di considerare/collocare l'area infanzia e adolescenza nelle programmazioni esaminate. Si cercherà di evidenziare le tracce della cultura promossa dalla legge 285/1997 (in termini, ad esempio di promozione dei diritti, e/o di

orientamenti e metodi di lavoro), citando di volta in volta esempi tratti dai documenti di piano stessi. Questa analisi non affronta gli impatti prodotti dall'implementazione dei documenti programmatori a livello locale, ma fornisce una rappresentazione di come le regioni affrontano a livello di programmazione il tema.

Un'ultima cautela è doverosa: i documenti di piano – soprattutto quelli olistici come i piani sociosanitari/sociali – sono documenti molto articolati, che rimandano molto spesso a ulteriori atti programmatori (linee guida, delibere di riparto, ecc.) la cui conoscenza completa richiederebbe un confronto approfondito e continuativo con i vari attori istituzionali di livello regionale.

*1.3.1 Il posto del mondo-infanzia nei documenti di piano sociali e sociosanitari*

**a. Infanzia, adolescenza, minori, giovani: la “collocazione”**

Come ci si poteva attendere, a eccezione di rarissimi casi, nei documenti raccolti relativi alle pianificazioni sociali o sociosanitarie sono presenti indicazioni di intervento riguardanti l'area infanzia/adolescenza/minori. Il linguaggio non è sempre lo stesso perché deriva da diversi contesti disciplinari. In alcuni piani si rintracciano anche riferimenti al mondo dell'infanzia in termini di “età evolutiva” (che richiama i piani-obiettivo di derivazione sanitaria dei primi anni '80).

*L'area minori è generalmente trattata in modo a sé stante, cioè in capitoli distinti dall'area famiglia.*

Poche le eccezioni riscontrate, ad esempio, il *Piano sociale regionale 2009-2011* della Regione Campania che tratta congiuntamente l'area del sostegno alle responsabilità delle famiglie e quella dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel piano si fa riferimento alla LR 23 ottobre 2007, n. 11, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, 328*, che individua le aree di intervento delle politiche sociali. Specificando anche che ciascuna area è parte di un sistema integrato di interventi e servizi sociali e risponde ai bisogni delle singole persone anche attraverso progetti individualizzati e di presa in carico, ribadendo pertanto l'approccio di tipo integrato degli interventi.

Nel caso invece del *Piano sociosanitario Regione Lombardia 2010-2014* (e, a cascata, nel documento di *Linee guida per la costruzione dei piani di zona locali*) è la famiglia il fulcro della programmazione, in quanto soggetto da sostenere nei suoi compiti di cura verso soggetti “deboli”, fra cui i minori (insieme ad anziani e disabili, ecc.). Al fine di intervenire sul bisogno della famiglia e fare in modo che la stessa famiglia diventi un “generatore di

servizi” nel sistema di welfare lombardo, si vuole introdurre, sia con provvedimento legislativo che con provvedimento amministrativo, il “fattore famiglia” come elemento regolatore degli istituti della compartecipazione economica dell’assistito. In termini di servizi, emerge l’attenzione ai consultori, visti come servizio *trait d’union* per gli interventi integrati per la famiglia a cui si chiede, con specifiche linee guida, di garantire lavoro integrato di rete.

Nei piani si riscontra anche una diffusa attenzione *ai giovani* anche se in generale si trattano insieme a infanzia/adolescenza/minori (si ricorda poi che alcune regioni hanno fatto pianificazioni specifiche di cui ci si occuperà oltre).

Fra le regioni che trattano in modo a sé stante invece le politiche giovanili, ad esempio, si ritrova l’Emilia-Romagna che nel *Piano sociosanitario 2008-2010* dedica a essi uno dei tre capitoli (gli altri due riguardano le responsabilità genitoriali e l’infanzia-adolescenza).

Il *Piano regionale delle politiche sociali II triennio (2009-2011)* pugliese include invece le politiche giovanili in un paragrafo specifico intitolato “Politiche di prevenzione del rischio di devianza minorile e di promozione per gli adolescenti e i giovani in Puglia”, distinguendolo da altri paragrafi in cui tratta le politiche familiari e per la prima infanzia e le politiche per il contrasto e la prevenzione di fenomeni di abuso, maltrattamento e di violenza in danno di donne e minori.

Nel documento delle *Linee guida per la costruzione dei piani di zona* della Regione Marche, le politiche giovanili compaiono fra le azioni di settore in cui i territori devono programmare gli interventi in modo distinto rispetto a infanzia, adolescenza e famiglia.

#### **b. Infanzia/adolescenza/minori: ‘i contenuti’**

Nei documenti di piano sono presenti indicazioni su quali tipi di intervento attuare: come già rilevato in studi valutativi in tema di programmazione, *non è così immediato individuare delle priorità di intervento* che orientino – e finalizzino – i finanziamenti (ad esempio, a interventi di tipo domiciliare oppure a quelli di tipo residenziale, a interventi che privilegino la promozione piuttosto che la riparazione o la prevenzione).

Solitamente, in area infanzia, adolescenza, giovani, si ritrovano indicazioni per la realizzazione dell’intera gamma di interventi tipici di quest’area (aspetto che viene poi valutato come uno dei più critici della programmazione – regionale e non

– cioè di essere troppo generica e, pertanto, poco incisiva), ovvero servizi domiciliari, residenziali, semi-residenziali.

In situazioni come quella attuale di forte contrazione delle risorse destinate a questo tipo di interventi, la scelta di un'indicazione prioritaria è imprescindibile. Se una regione si trova a dovere fare una programmazione pluriennale proprio in questo periodo storico non può sfuggire alla necessità di indicare priorità che possano definirsi tali rispetto all'utilizzo dei fondi.

Osservando le date di approvazione – o l'arco di tempo di validità – dei documenti di programmazione sociale e sociosanitaria – si vede bene come siano numerosi i documenti di piano o in scadenza (2011 o 2012) oppure già scaduti. Si presume che siano in atto processi per il rinnovo che non potranno non dare priorità “reali”.

I piani rinnovati recentemente – fra quelli raccolti, ad esempio quello abruzzese *Legge 8 novembre 2000, 328: legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Approvazione del Piano sociale regionale 2011-2013* – si evidenzia l'indicazione di “obiettivi concorrenti” (non obbligatori), di livelli essenziali di assistenza sociale, e livelli concorrenti.

Nei livelli essenziali dell'area minori, giovani e famiglia si indicano: servizi nido per la prima infanzia; assistenza domiciliare minori; servizi integrativi per minori; servizio affido familiare e servizio adozioni; comunità di tipo residenziale per minori; servizi di contrasto al *child abuse*; azione di prevenzione e contrasto in tema di violenza, violenza domestica ai danni delle donne, bambini (violenza assistita), *child abuse*.

Un esempio di programmazione regionale che utilizzi un metodo capace di tenere conto di limiti e opportunità è il *Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2011-2014* della Regione Basilicata, approvato quest'anno. In esso si tratta l'area infanzia, adolescenza, età evolutiva, dal punto di vista della promozione della salute dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare attenzione agli interventi di prevenzione ed educazione e informazione sanitaria. Il piano propone una compiuta e articolata analisi che riporta criticità, e che individua in modo puntuale obiettivi di sviluppo e di servizio, per ogni tipologia di intervento: servizi di area domiciliare (assistenza domiciliare educativa); servizi di area residenziale (casa famiglia e strutture residenziali per minori, comunità educativa, area minorile penale, comunità alloggio per madri con figli, gruppi appartamento per l'autonomia); servizi “di comunità” (servizi socioeducativi per la prima infanzia, centri diurni per minori,

ludoteche e punti ludici); servizi per l'affido, interventi per la prevenzione primaria, servizi di consulenza e mediazione familiare e altri sostegni alla genitorialità (centri per le famiglie).

In generale, è abbastanza evidente come le indicazioni si concretizzino in servizi e interventi: si tratta di un elenco articolato e onnicomprensivo e questa situazione è estendibile a gran parte dei documenti di piano. Vi sono tuttavia piani che pongono più l'accento sui *diritti* (*da preservare, da consolidare, da salvaguardare*), dando cioè le indicazioni per la programmazione a partire dalla consapevolezza che i diritti dei minori vanno comunque considerati, sostenuti, salvaguardati.

Un esempio di questo approccio si rintraccia nel *Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei piani di zona 2007-2009* della Regione Calabria in cui a livello di "obiettivi a tendere" si sottolinea come i minori, futuro della società calabrese, vadano tutelati nella crescita e nello sviluppo, cui consegue un forte impegno del settore Politiche sociali per strutturare, consolidare e rafforzare le risposte per l'infanzia e per l'adolescenza. E propone pertanto una serie di azioni volte al raggiungimento di questo obiettivo<sup>1</sup>. La Regione si propone anche

<sup>1</sup> Dal piano della Regione Calabria: «La Regione si propone, nei prossimi anni, alcuni concreti obiettivi in questo ambito: 1) promuovere la partecipazione degli adolescenti alla propria comunità locale; 2) creare spazi di socializzazione e per il tempo libero protetti da influenze esterne; 3) rafforzare, mediante l'istituzione dei centri affido, l'affidamento familiare come modalità, alternativa all'istituzionalizzazione, di risposta al disagio familiare del minore; 4) allontanare i minori dall'utilizzo di ogni tipo di droga; 5) supportare la chiusura degli istituti accompagnando la loro trasformazione in centri diurni o in strutture socioeducative; 6) realizzare case famiglia, comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia; 7) realizzare comunità di recupero minori con disturbi psichiatrici e con problemi di giustizia, anche al fine di evitare ricorsi a strutture fuori Regione [...]. La garanzia di un livello essenziale di assistenza, e di diritti esigibili, sui minori può essere ottenuta solo attraverso un'attenta programmazione e la messa in opera, al livello dei singoli piani di zona, di misure e servizi specificatamente rivolti a questo settore e la cui erogazione discende direttamente dall'esigibilità dei diritti sopra menzionati. Essi sono: servizi per la prima infanzia, attraverso lo sviluppo e la qualificazione di nidi d'infanzia e di servizi ad essi integrativi; servizi di tipo prescolastico gestiti con la partecipazione dei genitori; offerta di spazi di gioco di libero accesso per i bambini da 0 a 3 anni nei quali sia anche prevista la presenza di operatori di supporto alle funzioni genitoriali; servizi di avvicinamento delle istituzioni ai giovani attraverso, ad esempio, l'istituzione dell'educatore di strada; luoghi di gioco "guidato" accessibili anche ai bambini residenti in zone ad alta

di potenziare un osservatorio che agisca da centrale ricettiva e promuova iniziative sperimentali volte alla soddisfazione delle nuove tendenze, ma soprattutto che sia vigile controllore dello stato dei servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza. I primi due obiettivi dei sette indicati dal documento programmatico, sono in termini di promozione e prevenzione, la partecipazione degli adolescenti alla propria comunità locale, la creazione di spazi di socializzazione e per il tempo libero protetti da influenze esterne.

Anche il *Piano sociale regionale 2009/2011* della Regione Piemonte, riconoscendo i cambiamenti sociali e culturali che hanno investito pesantemente le famiglie, il concetto stesso di genitorialità e lo status di "minore", si sofferma sull'importanza di riaffermare «la centralità del minore rispetto a ogni altro tipo di intervento e di progetto di sostegno» definendo poi almeno tre ambiti di attività in cui declinare interventi normativi (riordino dei servizi per la prima infanzia; riqualificazione delle forme di accoglienza alternative alla famiglia di origine; implementazione delle attività di contrasto al disagio minorile) e proponendo un articolato piano d'azione in cui spicca una pluralità di azioni volte a stimolare l'integrazione fra istituzioni diverse (scolastiche, educative, sanitarie e sociali e della giustizia minorile).

Vi sono poi indicazioni per la programmazione che, nell'occuparsi dell'allocazione dei finanziamenti, focalizzano l'attenzione su alcuni specifici interventi. Ad esempio, nel *Piano di utilizzazione annuale 2011 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali. Approvazione documento concernente «Linee guida ai Comuni per l'utilizzazione delle risorse per*

---

dispersione, mirato a favorire la socializzazione, la tolleranza, il rispetto e un rapporto positivo nelle relazioni interpersonali; sostegno psicologico e sociale per nuclei familiari a rischio di comportamenti violenti attraverso interventi di prevenzione primaria; servizi di cura e recupero psicosociale di minori vittime di maltrattamenti e violenze anche di tipo sessuale, attraverso interventi con caratteristiche di forte integrazione tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico; offerta di spazi e stimoli ad attività di particolare interesse quali incontri con elementi di generazione, etnia, cultura o religione diversa; percorsi sperimentali di formazione ed inserimento lavorativo che assecondino le capacità, la creatività e le aspirazioni positive dei giovani soprattutto rivolte ai giovani provenienti da contesti sociali più sfavorevoli; progetti di servizio civile; luoghi di ascolto gestiti da operatori esperti, ma inseriti all'interno dei normali luoghi di frequentazione dei giovani; gruppi appartamento, ovvero strutture abitative nelle quali adolescenti privi di validi supporti familiari sono accompagnati da operatori esperti nel loro percorso di autonomizzazione.

*il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali»* la Regione Lazio, accanto a interventi classici di prevenzione e cura del disagio dei minori, stanZIA quote significative di finanziamento ad azioni di promozione dell'affidamento familiare.

La Regione Toscana nel *Piano di indirizzo generale integrato 2006-2010*, tratta in modo articolato il tema dei diritti dei minori e della loro salvaguardia, proponendo obiettivi, priorità e relativi strumenti per realizzarli in tema di affidamento (in famiglia, in struttura, ecc.). Essa si concentra su alcune specifiche problematiche: i minori vittime di abuso e maltrattamento, i minori stranieri non accompagnati. In questo stesso piano, non mancano tuttavia richiami di "sapore 285", cioè alla promozione della partecipazione attiva in famiglie di bambini e adolescenti promuovendo e valorizzando le relazioni, le risorse e il capitale sociale della comunità.

### **c. 'Tracce' di 285. È solo una questione di linguaggio?**

In diversi piani sembra ritrovarsi *il linguaggio e la cultura promossa dalla legge 285*. Ad esempio, nel già citato *Piano sociosanitario 2008-2010* della Regione Emilia-Romagna vengono indicati (fra gli obiettivi e azioni in area infanzia e all'adolescenza), il potenziamento di un sistema integrato fra i vari attori locali che si occupano del benessere di bambini, bambine (servizi educativi, scuola, servizi sociali e sanitari, ma anche culturali e per il tempo libero), la promozione di forme di cittadinanza attiva, di azioni qualificanti il sistema di accoglienza e il sostegno di forme specifiche di tutela. Non manca infine un richiamo metodologico volto a «favorire il coordinamento della progettazione e la diffusione di buone prassi». Va ricordato anche che questa Regione ha sistematizzato in un importante atto normativo del 2008 tutti gli interventi del "mondo famiglia-infanzia-adolescenza-giovani" con una legge specifica: LR 28 luglio 2008, n. 14, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*. È a tale normativa che si ispirano poi i due programmi straordinari (relativi all'anno di programmazione sociale del 2010 e del 2011) in cui sono stati stanziati finanziamenti specifici per la promozione del sostegno alla genitorialità, nella sua più ampia accezione, puntando anche sulla valorizzazione delle risorse che famiglie e bambini possono mettere in campo per il benessere collettivo.

Anche nel *Secondo piano sociale regionale (2010/2012)* della Regione Umbria si promuove fortemente l'integrazione in questa area (istituzionale, territoriale, pubblico-privato). Si propone

altresì una classificazione di servizi e interventi secondo assi strategici di forte “assonanza culturale” con i principi della 285: per ogni asse (promozione, protezione sociale e tutela giuridica, sostegno alle responsabilità degli adulti) si promuovono politiche di partecipazione attiva dei “cittadini in crescita”, nonché di sostegno e promozione della comunità educante.

L'accento sulla necessità di integrazione è posto anche dal *Piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013* della Regione Valle d'Aosta che pone l'obiettivo di creare alleanze fra tutti i soggetti coinvolti, sottolineando come la collaborazione tra istituzioni o organismi di tutela si dimostrino strategiche in ambito sociale nel proteggere specifici soggetti a elevato rischio di vulnerabilità, come i minori in difficoltà.

Infine, qualche piano sembra anche spingersi oltre, accogliendo in pieno le modificazioni culturali che investono le famiglie nella loro funzione genitoriale: è il caso del piano integrato della Regione Toscana che individua fra gli obiettivi e priorità in questa area, il favorire l'accettazione in famiglie di figli omosessuali o con disturbi dell'identità di genere.

Ma la legge 285 – che si ritrova nei principi e nel linguaggio – viene anche testualmente citata nei documenti di piano (non solo in quelli sociali e sociosanitari) e, generalmente, la si cita come una delle fonti di finanziamento delle attività. Qualche eccezione si rileva, ad esempio, nel già citato piano calabrese: la legge 285 viene indicata come lo strumento strategico per la costruzione di adeguate politiche per l'infanzia nel piano territoriale per l'infanzia e per l'adolescenza che, si dice, deve essere sviluppato a livello distrettuale o inter-distrettuale in stretta connessione con gli altri strumenti di programmazione, in particolare il piano di zona e la carta dei servizi di zona.

#### 1.4 Il posto del mondo-infanzia nei documenti di piano relativi alla famiglia

Nei piani per la famiglia, come ci si può aspettare, i minori rientrano come destinatari di interventi in quanto componenti del nucleo familiare che va sostenuto. Il focus è sulla famiglia, appunto, in cui vivono i minori e si tratta, in primo luogo, di una famiglia in difficoltà, conclamata o a rischio di scivolamento in situazioni di disagio più grave. Si individuano pertanto obiettivi e azioni specifiche per il sostegno della famiglia con minori, all'interno di una serie di obiettivi e azioni che tutelano la famiglia in generale.

Si tratta di una famiglia, come si diceva, in genere vulnerabile o a rischio di vulnerabilità: quindi, fra gli interventi si segnalano sovente i contributi economici (contributi in situazioni di

particolare difficoltà, contributi per l'abbattimento delle rette, ecc.), e fra i servizi i consultori familiari come luoghi in cui la famiglia – e più spesso la componente femminile – può trovare sostegno e accompagnamento per l'esercizio delle proprie responsabilità genitoriali. La famiglia è da aiutare quando le funzioni genitoriali sono totalmente compromesse, come nel caso delle situazioni di maltrattamento, abuso, violenza: in questo caso è la rete territoriale che si deve attivare per la tutela (servizio sociale territoriale, autorità giudiziaria, servizio sanitario, ecc.).

In secondo luogo, vi è anche un'attenzione alla famiglia come risorsa, per sé e per altre famiglie: non mancano pertanto indicazioni per il sostegno dell'associazionismo familiare (tipicamente sui temi dell'affido, dell'adozione, della disabilità, ecc.), per il sostegno di famiglie in particolari situazioni di difficoltà (gruppo di auto mutuo aiuto per i familiari di figli disabili, ecc.). Si ritrovano spesso indicazioni relative al sostegno / qualificazione / potenziamento del sistema di servizi socioeducativi per la prima infanzia, nella duplice funzione di luoghi educativi ma anche di luoghi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per le madri in particolare (questo, come anticipato nel paragrafo precedente, anche nei piani di raggiungimento degli obiettivi strategici fissati dalla Comunità europea per le regioni del Sud). Richiami diffusi anche alla necessità delle istituzioni preposte alla realizzazione dei servizi indicati ad agire in modo integrato, a non duplicare gli interventi sulle persone ma ad armonizzarli.

La Regione Veneto, ad esempio, nel *Piano regionale infanzia, adolescenza, famiglia 2010* intende sostenere la realizzazione di un'organica politica di sostegno alla genitorialità, potenziando interventi che accompagnano la famiglia lungo tutto il corso della vita, riconoscendole un ruolo fondamentale sia nei momenti critici e di disagio, che nello svolgersi della vita quotidiana. Gli obiettivi della programmazione biennale riguardano il consolidamento delle reti di solidarietà; tutela dei minori soli e di coloro che vivono in contesti familiari a rischio o in condizioni di disagio; promozione del benessere di adolescenti e giovani nei loro contesti di vita. Nel piano sono indicati anche i finanziamenti per l'anno 2010. In questo piano la legge 285 viene citata come fonte di finanziamento. Riconoscimento della centralità della famiglia, sostegno nei suoi momenti critici, sostegno dei minori in situazioni di vulnerabilità, attenzione ai giovani, sembrano essere gli elementi qualificanti il piano.

### 1.5 Le attenzioni specifiche al mondo infanzia-adolescenza- giovani: i piani *ad hoc*

Come si è avuto modo di evidenziare più volte, si sono raccolti anche specifici documenti di piano finalizzati alla programmazione di interventi per l'infanzia e il mondo giovanile.

La Regione Veneto ha prodotto altresì un documento d'indirizzo dei lavori preparatori per la stesura del piano d'azione regionale per l'infanzia, l'adolescenza da realizzarsi nel triennio 2011-2013 che si pone l'obiettivo del "bene dei minori". In esso vengono indicati degli obiettivi da realizzare, trasversali a più direzioni della Regione stessa: l'assunzione di una prospettiva globale delle politiche per questo target, la realizzazione di politiche di promozione delle famiglie come soggetti capaci di creare benessere; l'opportunità che i diversi attori e soggetti che popolano i mondi di vita del bambino dialoghino tra di loro, intendendo con ciò il dialogo tra il mondo della salute, della scuola, dello sport, del tempo libero. Per far ciò nel documento si afferma che occorre elaborare una strategia di collaborazione tra attori pubblici e privati, che risponda alla cultura della reciprocità, interrogandoci e moltiplicando punti di vista e prospettive.

Unitarietà degli interventi e delle politiche, valorizzazione delle famiglie come risorse, integrazione fra tutte le agenzie/istituzioni locali che si occupano di infanzia e adolescenza, in sintesi le direttrici indicate.

Il piano regionale si ispira alle tre dimensioni proposte dalla Convenzione Onu del 1989: tutela, promozione, partecipazione dell'infanzia e dell'adolescenza. Si indica altresì, come ultimo ma incisivo obiettivo del piano d'azione regionale per l'infanzia, l'adolescenza del Veneto quello di favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale, destinato a sostituire il modello di welfare attuale, prevalentemente risarcitorio.

Rispetto al "mondo-giovani", come si è visto dalla tabella 1, si sono invece raccolti alcuni documenti di piano in cui vengono allocati e finalizzati dei finanziamenti per le politiche giovanili indicando principi e obiettivi e azioni in modo più o meno esteso.

La Regione Marche, ad esempio, ha emanato un *Piano annuale interventi di promozione e coordinamento delle politiche in favore dei giovani 2011* che ha come obiettivi promuovere condizioni che favoriscano la partecipazione sociale e il benessere individuale dei giovani, tra i 16 e i 29 anni, anche attraverso la prevenzione del disagio; promuovere forme associative e aggregazioni formali e informali tra i giovani; operare in favore dell'acquisizione di identità, competenze, forme di comunicazione che realizzino la piena cittadinanza dei giovani. Il piano assegna alle province,

nell'ambito della propria autonomia di indirizzo e di gestione, alcuni obiettivi: di coordinamento delle politiche giovanili, di stimolo verso gli enti locali affinché varino interventi in favore dei giovani (attraverso sia mezzi finanziari, sia sostegni tecnici e scientifici) e realizzino una rete integrata di servizi essenziali per i giovani, stimolando la progettazione autonoma dei giovani, soprattutto in forme associative e aggregative (tra coetanei e con agli adulti), fornendo sostegni tecnici adeguati. Assegna altresì alle province il compito di individuare risorse aggiuntive e definire insieme al coordinamento provinciale le priorità delle politiche giovanili. Il piano marchigiano è interessante sia dal punto di vista dei contenuti proposti (il forte richiamo alla sperimentazione di forme di partecipazione attiva dei giovani; l'identificazione del target, ecc.), per il ruolo che attribuisce alle province, per la metodologia di programmazione che propone. Si richiama infatti il modello del piano territoriale e degli ambiti territoriali, proposto dal piano sociale e già sperimentato con la legge 285/1997 sull'infanzia. Occorre perfezionare il modello sino a ora sperimentato per favorire al massimo il coordinamento e l'integrazione degli interventi anche in senso orizzontale, allocando la funzione di progettazione e gestione degli interventi in capo ai Comuni e alle Comunità montane, anche in collaborazione con gli ambiti territoriali.

Altro esempio interessante è rappresentato dalle *Linee guida per i piani giovani di zona e di ambito* del 2009 della Provincia autonoma di Trento, in cui si individuano obiettivi e azioni e si assegnano finanziamenti per la realizzazione di un "piano di zona giovani". Esso prevede l'attivazione di azioni a favore del mondo giovanile nella sua accezione più ampia di preadolescenti, adolescenti, giovani e giovani adulti di età compresa tra gli 11 e i 29 anni e alla sensibilizzazione della comunità verso un atteggiamento positivo e propositivo nei confronti di questa categoria di cittadini. Un ulteriore piano oppure uno stimolo alla progettazione locale che sprona i territori a mantenere desta l'attenzione su una parte di cittadini non sempre oggetto di politiche e interventi mirati? Il linguaggio usato e la metodologia proposta fanno ben sperare: si propone una articolata gamma di azioni cui indirizzare i finanziamenti, distribuiti in base alla popolazione di ambito da un minimo di 50.000 a un massimo di 70.000 euro. Le finalità spaziano dal campo della formazione a quello della sensibilizzazione rivolta a vari soggetti della comunità: si propongono infatti sia attività formative e di sensibilizzazione per amministratori, genitori, animatori, operatori economici e

altri soggetti, volte ad accrescere la loro responsabilità verso i giovani cittadini, sia attività volte a sensibilizzare alla partecipazione e all'appartenenza al proprio territorio e all'assunzione di responsabilità sociale da parte dei giovani. In più di un obiettivo si richiama poi una reale partecipazione e autorganizzazione dei giovani (con attività laboratoriali, ludico-formativo, di scambio e confronto con realtà territoriali diverse, ecc.). Insomma, il piano trentino sembra sostenere l'idea che la cittadinanza attiva si possa insegnare e apprendere, ma soprattutto sperimentare concretamente e che questa operazione, di cui beneficerà l'intera collettività, debba essere accolta e preparata nella collettività stessa.

## 2. Analisi della programmazione zonale delle Città riservatarie

Si analizzerà adesso come l'area dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia venga trattata nei piani di zona delle 15 Città riservatarie. In particolare gli obiettivi perseguiti sono:

- rintracciare la presenza del target bambini/e, adolescenti e famiglie nei documenti di programmazione;
- individuare i luoghi in cui si definisce la programmazione per questo target;
- evidenziare le priorità e gli obiettivi strategici e mettere in luce nei piani di zona le connessioni con la programmazione degli interventi prevista dalla legge 285/1997 e, più in generale, le tracce culturali della legge 285/1997.

Si procederà, quindi, alla ricostruzione di un quadro generale della programmazione zonale nelle 15 Città riservatarie, tramite il supporto di una tabella riassuntiva contenente l'elenco dei documenti programmatori, la loro denominazione e l'anno di riferimento. Inoltre si evidenzieranno nella tabella e nel commento i cosiddetti "luoghi" nei quali si definisce la programmazione nell'area dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, indicando, laddove possibile, anche il numero di incontri effettuati e il numero e le tipologie di soggetti coinvolti.

Le informazioni qui riportate sono state desunte dall'analisi documentale dei materiali acquisiti dalle Città riservatarie; alcune riflessioni, qui proposte, relative al rapporto fra la programmazione zonale e la programmazione relativa alla legge 285/1997 derivano invece dall'elaborazione dei contenuti emersi nel corso di un focus group effettuato con i referenti delle Città riservatarie il 3 novembre 2011.

## 2.1 Un quadro dei documenti di programmazione delle Città riservatarie

I piani di zona sono lo strumento di programmazione nell'area sociale, così come previsto dalla legge 328/2000, e, a seguire, dalle normative regionali del settore – solitamente triennali (con possibilità di una declinazione per singolo anno, es. piani annuali). Si tratta di documenti spesso corposi (talvolta di qualche centinaia di pagine), contenenti molti differenti tipi di informazioni (es. tabelle di dati, commenti, schede di progetti) che non rendono semplice l'analisi. Tuttavia nei piani si ritrovano anche elementi comuni, facilmente rintracciabili già dall'indice del documento e riferiti alle tematiche di seguito elencate:

- la *governance* del sistema, ossia ruoli e funzioni dei soggetti coinvolti nel processo programmatorio;
- l'analisi della domanda sociale e dell'offerta dei servizi;
- la valutazione (o verifica o monitoraggio) degli interventi previsti nella precedente programmazione zonale;
- gli obiettivi e gli interventi programmati;
- le risorse economiche e finanziarie.

Tali elementi sono solitamente specificati per singolo target di intervento (es. anziani, disabili, minori); tra questi, l'area infanzia e adolescenza è sempre indicata. Va sottolineato che un'attenzione specifica viene sempre riservata alla famiglia, per le funzioni fondamentali legate alla genitorialità: data l'importanza attribuita negli stessi documenti programmatori alle funzioni genitoriali e alla necessità, da parte dei servizi, di sostenerle, l'analisi qui presentata considera anche l'area famiglia.

Come si osserva dalla tabella 3, hanno elaborato un piano di zona tutte le Città riservatarie tranne Reggio Calabria,. In quest'ultimo caso non si è raggiunto l'obiettivo di una programmazione sociale di livello zonale e quindi permangono programmazioni settoriali come, nel caso dell'infanzia e dell'adolescenza, il piano territoriale degli interventi previsto dalla legge 285/1997.

Per tutte le restanti città è presente un documento programmatorio solitamente definito piano di zona, riferito a un triennio e che comprende gli obiettivi e gli interventi afferenti al settore sociale. Se molte sono le somiglianze, vi sono tuttavia anche alcune differenze, le quali costituiscono un'interessante “cartina di tornasole” delle specificità dei singoli territori.

Una prima diversità si rintraccia già nella scelta della *denominazione del documento programmatorio*. Ad esempio, Bologna lo definisce “piano triennale per la salute e il benessere sociale”,

Firenze “piano integrato della salute”, Cagliari “piano locale unitario dei servizi della città” (Plus), Genova e Roma “piano regolatore sociale”. Nel caso delle città di Bologna, Firenze e Cagliari la differente denominazione riflette il tentativo di integrare due programmazioni solitamente distinte, quella in ambito sociale e quella in ambito sanitario. Si tratta quindi di sperimentazioni importanti, frutto di processi di *governance* che impegnano le istituzioni pubbliche (in particolare Comuni e aziende sanitarie locali) in uno sforzo di dialogo e collaborazione tutt'altro che scontato; il tutto a partire da un'idea di salute e di benessere sociale come sommatoria di una molteplicità di fattori relativi alla qualità della vita, al cui interno ha una forte rilevanza l'offerta di servizi in ambito sociale e sanitario<sup>2</sup>.

Un'ulteriore differenza riguarda l'arco temporale della programmazione. Se nella maggioranza si indica il triennio, in taluni casi ci si spinge ai quattro anni (es. Bari), oppure anche a cinque (es. Venezia, Piano di zona 2011-2015).

Le annualità dei piani non coincidono tra le città, ma certamente la programmazione è proseguita anche nel corso del 2010 e 2011, pur in un quadro di risorse economiche incerte e sempre più scarse. Solo alcune città (ad esempio Cagliari, Firenze, Roma) non hanno un piano aggiornato al 2011, ma, anche in questi casi, è presumibile sia presente un documento di programmazione annuale che copre anche l'anno in corso. Oppure che si sia estesa la durata del precedente piano in attesa di ripensare l'assetto del welfare locale entro l'attuale quadro di

<sup>2</sup> Ad esempio, nel piano di Firenze si legge che il «Piano assume il principio che la salute e il benessere dei cittadini rappresentano l'obiettivo di fondo che ispira ogni politica e ogni livello di programmazione. Lo stato di salute di una popolazione è determinato da molteplici fattori, alcuni come il sesso, l'età [...] sono imm modificabili, mentre altri possono essere culturalmente influenzati, modificati, corretti. Si pensi ad esempio agli stili di vita degli individui come l'abitudine al fumo, all'alcol, i comportamenti alimentari e sessuali, l'inattività fisica che sono identificabili come i principali determinanti delle più frequenti malattie croniche; la qualità degli affetti e delle relazioni sociali, come la presenza o assenza di una rete di supporto sociale o familiare, su cui poter contare nella gestione delle difficoltà quotidiane, che possono condizionare lo stato di salute inducendo o evitando lo sviluppo di stati depressivi o di ansia; i fattori legati all'ambiente di vita e di lavoro (reddito, livello di istruzione, situazione occupazionale e abitativa, stili alimentari e condizioni igieniche); le condizioni socioeconomiche, culturali e ambientali generali» (p. 3).

politiche nazionali e di crisi del sistema economico produttivo<sup>3</sup>.

Infine, è da segnalare come in alcune città siano stati predisposti documenti di programmazione generale e strategica contenente riferimenti anche alla programmazione in area infanzia e adolescenza. Ad es. nelle città di Cagliari e di Reggio Calabria, su indicazioni nazionali e comunitarie afferenti alla programmazione 2007-2013, sono stati definiti dei *piani strategici*, ossia programmazioni finalizzate a individuare strategie partecipate di sviluppo locale sostenibile dei territori. In questi documenti si rintracciano indicazioni di obiettivi e azioni afferenti anche all'infanzia e all'adolescenza. Nel caso di Roma è stato predisposto un documento denominato *Un nuovo ciclo di sviluppo per Roma capitale* che approfondisce tutte le politiche territoriali, tra le quali quelle sociali, educative, scolastiche, ma anche quelle più legate i temi dello sviluppo economico, urbanistico, turistico ecc.

**Tabella 3 - I documenti programmatori (ex legge 328) delle Città riservatarie e altre informazioni**

	<b>Griglia riepilogativa dei piani di zona (ex legge 328) per Città riservatarie</b>	<b>Altri tipi di programmazione locale</b>	<b>Luoghi della programmazione dell'area infanzia, adolescenza e famiglia</b>
1	<b>Bari</b>	Piano di zona 2009-2012	Tavolo minori Tavolo famiglia
2	<b>Bologna</b>	Piano triennale per la salute e il benessere sociale 2009-2011	Tavolo di coordinamento tecnico famiglie e minori
3	<b>Brindisi</b>	Piano sociale di zona 2010-2012	Nessuna informazione sui luoghi della programmazione
4	<b>Cagliari</b>	Plus- Piano locale unitario dei servizi della città 2007 con accenno programmazione biennio 2008-2009	Piano strategico area vasta Cagliari 2007-2020 Conferenza di settore minori Conferenza di settore famiglia
5	<b>Catania</b>	Piano di zona distretto sociosanitario 2010-2012	Tavolo famiglia Tavolo minori
6	<b>Firenze</b>	Piano integrato della salute 2008-2010	Comitato di partecipazione Consulta del terzo settore
7	<b>Genova</b>	Delibera adottata dalla Giunta comunale nella seduta del 25.02.2010 di conferma	

<sup>3</sup> Ancora diverso il caso di Roma, ove il nuovo piano regolatore sociale è già stato predisposto ma non ancora approvato e licenziato: i piani dei municipi 2008-2010 continuano pertanto a rimanere il documento di riferimento.

		della rilevanza del piano regolatore sociale	
8	<b>Milano</b>	Piano di zona 2009-2011	Tavolo tematico minori
9	<b>Napoli</b>	Piano sociale di zona 2010-2012	Nessuna informazione sui luoghi della programmazione
10	<b>Palermo</b>	Piano di zona integrazione e riprogrammazione (riequilibrio al 31.12.2009) Azioni del piano di zona triennio 2010-2012	Nessuna informazione sui luoghi della programmazione
11	<b>Reggio Calabria</b>		Piano strategico 2007-2013 del. GM 28 dicembre 2007, n. 666
12	<b>Roma</b>	Piano sociale regolatore generale 2004 Predisposto il nuovo piano sociale regolatore ma non approvato Roma: i bisogni e le domande sociali. Estratto dai piani regolatori sociali dei municipi 2008-2010	Programmazione finanziaria 2009-2011 al cui interno è contenuto il documento: Un nuovo ciclo di sviluppo per Roma capitale, nov. 2008
13	<b>Taranto</b>	Piano di zona 2010-2012	Tavolo minori Tavolo famiglia Tavolo affido, mediazione abuso e maltrattamento
14	<b>Torino</b>	Piano dei servizi sociali 2003-2006 Piano dei servizi sociali e sociosanitari 2011-2013: avviato il processo per la predisposizione del piano nella primavera 2011	Tavolo minori Tavolo relazioni e famiglie
15	<b>Venezia</b>	Piano di zona 2011-2015	Tavolo famiglia, infanzia, adolescenza, minori in condizione di disagio, giovani

L'ultima colonna della tabella 3 riporta, in estrema sintesi, i "luoghi" della programmazione nell'area infanzia, adolescenza e famiglia. Laddove è stata rintracciata, l'informazione consente di comprendere l'attenzione dedicata a tali aree e le modalità con le quali si è programmato (es. il numero di incontri effettuati, i partecipanti, il mandato ai gruppi di lavoro).

Tutti i documenti programmatori dedicano una sezione specifica alla descrizione del percorso che ha portato alla stesura del piano, quindi alla *governance* di tutto il processo. Purtroppo non tutti i piani però presentano un crono-programma delle azioni effettuate, in modo da poter individuare, nel farsi della tanta evocata partecipazione, il tipo di tavoli attivati, il numero degli incontri e dei partecipanti.

Per quasi tutti i documenti si dice che si è trattato di un processo lungo e faticoso, che ha visto coinvolti molteplici attori e diversi livelli, da quello centrale a quello municipale/di quartiere, da quello tecnico a quello politico, da quello pubblico a quello del privato sociale e della cittadinanza attiva. Si intende in questo modo far comprendere gli sforzi fatti dalle istituzioni pubbliche e, in particolare dai Comuni, per passare da un sistema di *government* a uno di *governance*, in cui è centrale la scelta della partecipazione, ossia il coinvolgimento di un insieme eterogeneo e ampio di attori del territorio. Tale eterogeneità può riguardare i tipi di organizzazioni che hanno contribuito alla definizione del piano di zona (es. Comune, provincia, azienda sanitaria locale, scuole, Ministero di giustizia - Uepe, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato, imprese, parrocchie, ecc.), così come tipi di servizi e figure professionali coinvolti (es. servizio sociale, consultorio familiare, ecc., responsabili, educatori, assistenti sociali); in più di un caso si dice di avere coinvolto anche la cittadinanza complessivamente intesa.

I luoghi della programmazione nei quali si è coinvolta tale pluralità di soggetti sono, in prevalenza, i cosiddetti *tavoli tematici*. Tra questi i più indicati sono i tavoli dedicati alle politiche per i minori e i tavoli centrati sulla famiglia; citati, ma solo in pochi casi, tavoli su questioni specifiche dell'area infanzia e adolescenza, quali, ad esempio il tavolo affido, mediazione abuso e maltrattamento della città di Taranto, o quello sui servizi per la prima infanzia di Bari; nel caso della città di Venezia invece il tavolo, denominato "famiglia, infanzia, adolescenza, minori in condizione di disagio, giovani" risulta molto ampio come target e problematiche fino a comprendere anche il target giovani.

In altri casi i luoghi sono costituiti, non tanto da tavoli tematici, quanto da incontri a tema, oppure da conferenze di settore, oppure da comitati di partecipazione e consulte del terzo settore. Il numero dei partecipanti ai singoli incontri o tavoli è piuttosto variabile (da dieci a più di 60) a testimonianza anche di funzioni differenti attribuite a tali strumenti di partecipazione e di programmazione.

Quali funzioni vengono attribuite a tali luoghi della programmazione? Perlopiù si tratta di funzioni di tipo *consultivo* rispetto all'analisi del contesto, per es. con riferimento al confronto e all'approfondimento di dati quali-quantitativi sull'offerta, sulla domanda sociale espressa e inespressa, oppure per l'individuazione di criticità a livello locale. In altri casi, meno

frequenti, ai tavoli possono essere chiesti *indirizzi, idee progettuali*, segnalazione di tematiche rilevanti ai fini del ripensamento del sistema di welfare locale: indicazioni che poi vengono valutate in altre sedi decisionali (luoghi tecnici e politici).

Complessivamente i tavoli o gli incontri allargati ai referenti del terzo settore o a forme organizzate della cittadinanza, costituiscono l'occasione per realizzare uno scambio e un confronto tra i protagonisti del welfare locale, di costruire sinergie nonché una maggiore corresponsabilità di orientamenti e sviluppi del sistema dei servizi. Un orientamento (alla partecipazione dei processi) che gli enti locali continuano a sostenere, presumibilmente in quanto proprio la crisi economica e la riduzione del trasferimento di risorse economiche dallo Stato alle regioni e ai Comuni ha accentuato la necessità di scelte difficili nel presente e, allo stesso tempo, di non disperdere l'esperienza del sistema dei servizi e di disegnare, per il futuro, "nuovi modelli di welfare locale sostenibili".

2.2 Obiettivi e  
interventi nell'area  
dell'infanzia,  
dell'adolescenza e  
della famiglia: quali  
priorità? Quali  
interventi garantire e  
quali potenziare?

I piani di zona contengono sempre una sezione dedicata alla descrizione di obiettivi e priorità strategiche suddivisi per singola area di intervento o target di popolazione. E certamente alle due aree, infanzia/adolescenza e famiglia, viene dedicata molta attenzione (e ciò lo si evince dalla presenza di uno o più capitoli specifici, così come dal numero di pagine e di interventi indicati).

Ma i piani riescono effettivamente a definire le priorità di intervento? Quali sono gli elementi di analisi e di conoscenza del contesto al quale si agganciano gli obiettivi e gli indirizzi programmatori?

Certamente, nei documenti sono ben visibili gli sforzi compiuti da tutte le città nel leggere le caratteristiche, le trasformazioni, le emergenze del proprio contesto territoriale di riferimento. Le analisi comprendono quasi sempre un insieme di dati analitici quali-quantitativi dell'offerta dei servizi e della domanda sociale, accompagnati da riflessioni, talvolta anche di tipo valutativo, sulle scelte effettuate: tali informazioni possono essere ricomprese in una specifica sezione del piano di zona denominata *profilo di salute* (es. Firenze, Torino), oppure *profilo di comunità* (es. Bologna, Napoli, Cagliari, Palermo), oppure *relazione sociale* (es. Bari, Catania); in altri casi le medesime informazioni si rintracciano nell'iniziale quadro di analisi sul contesto demografico e socioeconomico e poi, come punti critici e punti di forza, all'interno di ciascuna area di interventi (es. Milano, Venezia, Roma, Taranto).

Nei piani si legge che tali analisi sono l'esito del confronto e del lavoro dei tavoli tematici, oppure, in alcuni casi, il frutto di un percorso di ricerca che ha coinvolto la pluralità dei soggetti del welfare cittadino, tramite incontri, interviste, compilazione di schede e questionari. Questa prima fase della programmazione, relativa alla ricostruzione di un quadro aggiornato delle problematiche, è stata quindi realizzata in modo partecipato, attraverso dispositivi (tavoli tematici, indagini, compilazione di schede) utili a comporre i punti di vista di diversi attori della comunità locale. Tale processo ha riguardato l'area infanzia, adolescenza, famiglia così come tutte le restanti aree degli interventi (disabilità, anziani, disagio adulto, ecc.): si tratta di una scelta di campo effettuata da molte città, nel tentativo di attivare processi di *governance* sociale.

Con riferimento all'area qui indagata, occorre sottolineare che è la famiglia, più dell'infanzia o dell'adolescenza, a essere al centro dell'attenzione. Ed è interessante osservare come, le analisi presenti nei piani delle città del Nord, come del Centro e del Sud Italia presentino una lettura comune della famiglia: la sintesi più ricorrente la definisce, nell'attuale momento storico, come soggetto caratterizzato dalla presenza di una forte disgregazione e/o conflittualità interna a cui si associano fattori di inadeguatezza educativa. Il "volto" prevalente delle famiglie in difficoltà viene inoltre descritto con due termini che ne definiscono la condizione moderna: fragilità e solitudine.

Certamente non mancano le analisi anche sulla condizione di bambini e adolescenti ma sembra di cogliere una sorta di perdita della loro centralità in quanto soggetti indipendenti, a favore di una lettura che tende a riportarli entro la cornice familiare.

Ed è con riferimento a questa analisi che molti obiettivi indicano la necessità di promuovere e sostenere la famiglia nei suoi compiti educativi di base, andando così a contrastare l'insorgere dei fattori di rischio e quindi di implementare tutti i servizi a essa dedicati. Ne consegue una forte attenzione per gli interventi a sostegno della fragilità familiare, quali ad esempio il servizio di mediazione familiare, il sostegno in momenti di passaggio ritenuti delicati (es. nascita del figlio, adolescenza), i sostegni economici, gli interventi di educativa domiciliare attivati per supportare il minore ma anche i genitori.

Ma le famiglie sono considerate non solo soggetto problematico, ma anche risorsa da sostenere e promuovere: e anche questo è un tipo di analisi e di lettura della famiglia che ricorre in molti documenti di programmazione locale. La famiglia

diventa risorsa laddove si rende disponibile ad accogliere bambini o ragazzi in difficoltà, in affido; ma non solo. E per sostenerne le potenzialità le Città riservatarie individuano diversi tipi di obiettivi e interventi. Alcuni esempi: sviluppo di relazioni sociali legate all'auto-organizzazione, alla partecipazione attiva alla vita sociale, alla costruzione di forme solidali di convivenza (es. piano di Venezia), promozione di esperienze di aggregazione e coesione sociale come ad esempio le banche del tempo (es. piano di Bologna), individuazione di servizi di sostegno e di valorizzazione delle risorse dei nuclei familiari e delle capacità individuali dei singoli (es. centri risorse per le famiglie, banche del tempo - piano di Catania).

Con riferimento all'area infanzia e adolescenza gli obiettivi più ricorrenti riguardano i minori che già si trovano a crescere in condizioni di possibile e/o evidente rischio, per i quali si confermano e/o si vanno a potenziare tutti quei servizi e interventi finalizzati alla promozione del loro benessere e della loro salute psicofisica, alla creazione di condizioni di vita atte a garantire il mantenimento dei minori nel loro contesto familiare e relazionale. Gli interventi più ricorrenti sono quindi le azioni di prossimità domiciliare e territoriale (educativa domiciliare), gli affidamenti familiari, l'inserimento in strutture comunitarie di accoglienza diurne e residenziali.

Sempre con riferimento all'infanzia e adolescenza nei piani si rintracciano obiettivi e interventi afferenti a ulteriori necessità collegate anche a specifiche fasce d'età:

- servizi per la prima infanzia (da cui nidi e servizi integrativi);
- interventi per sostenere la conciliazione dei tempi familiari con i temi di cura e lavorativi;
- interventi di assistenza e integrazione dei bambini con disabilità;
- promozione di stili di vita sani e di educazione alla salute;
- interventi ricreativi ed educativi per il tempo libero;
- contrasto alla dispersione scolastica e sostegno all'inserimento socio-lavorativo;
- interventi di emergenza.

Alcune peculiarità si rintracciano nel piano di Firenze che, avendo inserito al proprio interno interventi di tipo sanitario, individua obiettivi legati alla promozione della salute dei minori, delle donne e della famiglia (attraverso le attività dei consultori),

alla salute mentale di bambini, adolescenti, ad esempio con riferimento all'individuazione precoce dei disturbi neuropsichici dell'età evolutiva, alla realizzazione di un'appropriata presa in carico multiprofessionale dei minori in età adolescenziale e post adolescenziale con disagio psichico, ecc. Anche nei piani di Cagliari e di Bologna si rintracciano molti obiettivi sanitari e sociosanitari, per esempio in area salute mentale, maternità, assistenza a minori disabili, promozione di stili di vita sani.

Altro esempio di obiettivi non ricorrenti nei piani si rintraccia nel documento di Venezia laddove si prevedono interventi per promuovere un uso responsabile del denaro, un'alfabetizzazione finanziaria e la promozione di modelli di consumo etico: si tratta evidentemente di un'azione rivolta alle famiglie, ma, presumibilmente, anche agli operatori che si relazionano con famiglie che hanno difficoltà di gestione del bilancio familiare.

Come rispondere allora alle domande poste all'inizio del paragrafo? Più che priorità di intervento i piani sembrano individuare *interventi minimi da garantire*: pur non potendo parlare esplicitamente di livelli essenziali delle prestazioni, è evidente come le città cerchino di garantire un set di servizi considerato ormai essenziale per gli obiettivi di prevenzione e di cura. Tali interventi possono essere così riassunti: servizi domiciliari (forse i più recenti e quelli sui quali si ripone molta attenzione e che, laddove possibile si punta a rafforzare), i servizi residenziali di accoglienza, i servizi diurni (centri pomeridiani, centri di aggregazione, ecc.), servizi per la prima infanzia, servizi a sostegno delle responsabilità familiari.

Infine, con riferimento alle strategie indicate nei piani, ossia consolidamento, potenziamento / ridimensionamento, sperimentazione e innovazione, occorre precisare che non è semplice rintracciare un orientamento prevalente. Il cambiamento delle problematiche sociali induce certamente i servizi sociali a ripensare i loro interventi: in questo senso il tentativo di sperimentare e innovare è comunque sempre presente. Certamente però sembra di cogliere più lo sforzo di garantire l'attuale offerta di interventi e servizi, piuttosto che un suo potenziamento. D'altra parte nessuno parla esplicitamente di tagli o riduzione dei servizi in essere.

Invece in più di un piano si accenna alla necessità di ripensare l'assetto dei servizi, di ridefinire l'organizzazione istituzionale, di individuare azioni per razionalizzare, migliorare la risposta dei servizi sociali. Insomma, l'ente locale, così come tutti i soggetti che concorrono alla realizzazione dei welfare locali, non sembra

voler retrocedere nel garantire l'offerta in essere, ma le difficoltà e le fatiche sono altrettanto evidenti, laddove soprattutto si tratta di rispondere a richieste crescenti e a forme di disagio sempre più diffuse.

### 2.3 Programmazione 285 e piani di zona: quale integrazione, quali contaminazioni

Tra le domande che hanno indirizzato l'analisi delle programmazioni regionali in ambito sociale/sanitario così come la programmazione locale delle Città riservatarie (i piani di zona) una riguarda il tipo di integrazione tra queste e la programmazione 285.

Si tratta di un'area di indagine che il Centro nazionale ha avviato già dal 2009 nel tentativo di individuare modelli e scelte programmatorie a livello nazionale. A tale proposito nel monitoraggio 2009 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2010, p. 27), relativo ai progetti 2008, si erano definiti tre modelli 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:

- il *modello inclusivo* con quadro programmatorio più generale, tipico di quelle città che avevano scelto di includere la programmazione 285 entro una programmazione più generale, quale il piano di zona;
- il *modello a gestione parallela* o affiancamento, caratteristico delle città che avevano optato per la gestione parallela dei fondi 285 e del Fondo nazionale per le politiche sociali legge 328, a cui facevano capo strutture di coordinamento differenziato;
- il *modello dipartimento funzionale*, relativo alle Città riservatarie che non avevano predisposto il piano di zona ma che avevano sviluppato modalità organizzative per l'integrazione a livello tecnico amministrativo.

Si tratta quindi di capire, nell'attuale panorama di attuazione dei piani di zona, nonché di contrazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, se tali modelli siano ancora confermati o quali siano le modifiche o gli aggiustamenti necessari per renderli attuali. Data la complessità della materia, già dal monitoraggio 2009, il tema è stato indagato attraverso due strumenti: la scheda relativa ai singoli progetti 285 entro la quale si chiede di indicare, per ciascun progetto, in quale programmazione sia stato inserito (nei piani di zona, piano territoriale degli interventi 285, altri tipi di documenti programmatori); le interviste ai referenti 285 (e

anche ai referenti della programmazione locale).

Nel presente monitoraggio riguardante i progetti 2010, l'analisi è stata condotta utilizzando le risposte fornite entro le schede progetto, ma ad essa si sono affiancati altri due strumenti; l'analisi documentale dei piani di zona e l'effettuazione di un focus group dedicato al tema con i referenti delle Città riservatarie.

È, infatti, evidente l'impossibilità di indagare un tema tanto intricato basandosi esclusivamente su dati numerici: per comprendere le effettive scelte programmatiche, il tipo di integrazioni, le motivazioni, quanto la 285 ha influenzato contenuti e modalità di programmazione in area infanzia, adolescenza, famiglia è stato essenziale indagare i processi programmatori e questo è stato possibile, in parte, integrando le descrizioni riportate nei piani con le testimonianze dei responsabili che li hanno vissuti direttamente. Nonostante ciò, occorre tuttavia precisare che non sempre il quadro ricostruito è ben definito e le scelte programmatiche derivate dai processi attuati rimangono, in taluni casi, sfumate, non facilmente riconducibili entro i tre modelli sopra delineati. Gli stessi referenti non sempre si sono ritrovati negli esiti delle elaborazioni dei dati statistici e quindi nella collocazione entro uno dei tre modelli sopra indicati: le risposte infatti possono cambiare se chi risponde ha una consolidata esperienza diretta dei processi programmatori, dal punto di vista professionale, dalla partecipazione ai luoghi nei quali si decidono le scelte programmatiche effettuate nel proprio territorio.

Premesso ciò, quali riflessioni emergono con riferimento al rapporto tra la programmazione degli interventi a valere sul fondo 285 e i piani sociali di zona?

In generale, i referenti delle Città riservatarie testimoniano la presenza di un buon grado di integrazione, che riguarda la *collocazione* degli interventi 285 entro i documenti programmatori, gli *obiettivi* e, infine, i *processi* che sottostanno alle scelte di programmazione.

Innanzitutto, l'integrazione avviene tra documenti programmatori. Alcune città infatti sottolineano la scelta di *includere tutti o gran parte degli interventi del piano territoriale 285 entro i piani di zona*, in questo modo confermando la validità del primo modello, quello inclusivo.

Tale scelta viene indicata da alcune città, seppur non esattamente le stesse riportate nel monitoraggio 2009. Esempi di questa scelta si rintracciano nelle città di Genova, Venezia, Milano, Brindisi, Bari, Roma, Palermo, Catania, Cagliari. Anche

Bologna sembra intenzionata a orientarsi verso questa direzione.

L'integrazione avviene inoltre con riferimento alla *coerenza degli obiettivi indicati nei piani di zona con quelli del piano territoriale degli interventi 285*: anche se continua a essere predisposto il piano di zona e, separatamente, il piano degli interventi, le due programmazioni possono dirsi integrate in quanto nella costruzione del piano di zona si riprendono gli obiettivi del piano 285 in modo da allineare il più possibile le due programmazioni. Tra le città che si riconoscono in questa modalità di integrazione troviamo Firenze, Napoli, Torino, Taranto.

Infine, l'integrazione può avvenire nel farsi dei processi programmatori laddove gli stessi referenti dei servizi sono presenti nelle medesime sedi decisionali: se, come accade in taluni casi, le stesse persone partecipano sia alla predisposizione dei piani di zona sia ai piani territoriali degli interventi 285, ciò rappresenta un fattore che facilita lo scambio comunicativo, il confronto e anche una certa coerenza di scelte programmatiche, in termini di obiettivi e strategie.

Con riferimento a queste ultime considerazioni è possibile quindi concludere che anche il secondo modello – a gestione parallela – può essere ritenuto ancora presente e valido, seppur con alcune precisazioni. Anche in questo modello, infatti, è indicato un buon livello di integrazione che riguarda la coerenza degli obiettivi e delle scelte strategiche degli strumenti programmatori.

Il terzo modello – quello definito dipartimento funzionale – relativo alle Città riservatarie prive di un piano di zona non è più valido per Venezia (che ha predisposto un piano 2011-2015), mentre lo è certamente per Reggio Calabria che ha continuato a predisporre solo la programmazione 285.

Certamente, il rapporto tra le due programmazioni non si esaurisce nel livello di integrazione presente. Come già si diceva in precedenza è importante continuare a monitorare quanto e come le idee, i metodi, l'approccio promosso dalla legge 285 sia presente oggi entro i piani di zona in area infanzia, adolescenza, famiglia.

E come già emerso nell'analisi delle programmazioni regionali, anche nei piani di zona si ritrova il linguaggio e la cultura della 285, nei termini (es. l'attenzione ai diritti dei bambini), nell'approccio degli interventi (non solo assistenza ma anche cura, non solo attenzione al disagio e alle problematiche della persona ma anche al suo benessere e alle sue potenzialità), nel metodo di lavoro (co-progettazione, coinvolgimento di una

pluralità di soggetti, modalità partecipate di effettiva sussidiarietà orizzontale).

Ma vediamo in dettaglio alcuni esempi di queste “tracce” di 285 entro i piani sociali di zona.

Si diceva *l'approccio*: il modo di leggere e quindi programmare gli interventi deve considerare le problematiche, i disagi ma deve saper cogliere anche le potenzialità di quel contesto o di quella persona per impostare azioni volte a contrastare i fattori di rischio ma anche a promuovere i fattori che favoriscono l'agio. E infatti entro i piani viene sottolineato il cambio di mentalità che si vuole promuovere entro l'agire dei servizi: certamente continuare a contrastare l'esclusione sociale ma soprattutto la scelta di andare sempre più verso l'attivazione di processi di inclusione sociale volti a favorire l'autonomia delle persone (minori o famiglie). E questo approccio viene utilizzato soprattutto con riferimento alla famiglia, che, come già detto, rappresenta il protagonista degli interventi nell'area infanzia e adolescenza e, in particolare, il rapporto genitori-figli, oggi sintetizzato nel termine genitorialità. Alla famiglia si guarda come soggetto *con carenze e problematiche interne* ma, allo stesso tempo, anche e soprattutto come soggetto con risorse e potenzialità da attivare, rafforzare, da sostenere. La famiglia quindi è intesa come attore importante per il benessere dei minori e della comunità locale.

Ancora, con riferimento all'approccio, e pur in un quadro di risorse economiche scarse, non si abbandona il campo della prevenzione (mentre pare essere ridotto l'ambito degli interventi di promozione), nella consapevolezza che, se affrontate in tempo, determinate situazioni di malessere o difficoltà possono essere gestite e, in taluni casi, risolte con vantaggi per i bambini/adolescenti ma anche per l'intera collettività: molti esempi in merito sono indicati nei piani con riferimento a disturbi neuropsichiatrici, a comportamenti di disagio che possono sfociare in vere e proprie manifestazioni di devianza sociale.

Un altro elemento che va ricondotto alla 285 è il *metodo* centrato sul coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli *stakeholder*, ossia i soggetti direttamente interessati dal problema (es. bambini e ragazzi) ma anche gli adulti della comunità territoriale di riferimento. Un metodo che attribuisce particolare importanza al lavoro nel e con il territorio, all'attivazione di azioni capaci di costruire comunità educanti, di coinvolgere la pluralità di agenzie e soggetti con i quali bambini e adolescenti entrano in contatto e che possono svolgere funzioni di promozione e prevenzione.

### **3. Analisi dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza della legge 285/1997 nell'anno 2010**

#### **3.1 La spesa sociale dei Comuni per l'infanzia e l'adolescenza**

In linea con i precedenti monitoraggi, prima di procedere all'analisi delle caratteristiche dei progetti finanziati dalla legge 285 nel 2010 si delincono alcuni elementi di contesto entro il quale tali progetti si collocano. A tale scopo si utilizzano le informazioni relative ai bilanci consuntivi dei Comuni per l'anno 2009, con particolare riferimento ai seguenti dati: spesa corrente pro capite per funzioni nel sociale, spesa pro capite per minore per asilo nido, servizi per l'infanzia e per i minori, incidenza della spesa corrente per alcuni servizi. Pur con un certo margine di approssimazione, variabile da città a città, i bilanci consuntivi riferiti all'anno 2009 permettono di estrapolare una stima attendibile dell'ammontare riservato alla spesa nel settore sociale e alla sottovoce di spesa "Asili nido e servizi per infanzia e minori".

Nella tabella 4 emerge come la spesa pro capite per funzioni nel sociale è pari nel 2009 a 215,01 euro (era di 198,7 euro del 2008). Nelle città del Centro-Nord il valore della spesa pro capite è di 246,91 euro, mentre nel Sud e nelle Isole è di 136,23 euro: una differenza che conferma quanto già evidenziato nel precedente monitoraggio. La spesa pro capite per minore è pari a 476,30 euro, con diversità tra aree geografiche ancora più rilevanti: al Centro-Nord la spesa è più del doppio di quella delle Città riservatarie del Sud e Isole (596,39 contro i 233,93 euro). Un'analisi dettagliata per singola città evidenzia polarizzazioni ancora maggiori: se ad esempio la spesa pro capite per minore è di circa 800 euro a Bologna e 700 euro a Firenze, all'estremo opposto tale spesa raggiunge i 22 euro a Reggio Calabria, o i 171 euro a Palermo.

I dati sull'incidenza della spesa ripropongono le differenze tra aree geografiche e tra Città riservatarie. Il valore medio dell'incidenza della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente delle 15 Città riservatarie risulta pari al 15,81%, con una significativa differenza tra Centro-Nord (17,57%) e Sud-Isole (10,93%), differenza che a livello di singola città si contiene entro la distanza massima riscontrabile tra il valore massimo di Torino (21,8%) e di Cagliari (21,93%) e quello minimo di Palermo (6,0%). L'incidenza della spesa corrente per "Asili nido e servizi per l'infanzia e minori" sul complesso della spesa sociale si attesta attorno al 35,59%, con una forbice stavolta piuttosto contenuta tra Centro-Nord (36,45%) e Sud-Isole (31,71%), sebbene a un livello di maggior dettaglio emergano forti differenze che oscillano tra il valore minimo di Reggio Calabria (9,08%) e quello massimo di Genova (48,54%).

Tabella 4 - Spesa dei Comuni - Anno 2009

Città riservatarie	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale	Incidenza della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente del Comune	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente del Comune	Spesa corrente pro capite per funzioni nel sociale	Spesa pro capite per minore per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori
Bari	27,70	16,21	4,49	158,09	266,51
Bologna	36,29	21,74	7,89	289,02	821,60
Brindisi	31,87	12,83	4,09	131,29	233,80
Cagliari	15,26	21,93	3,35	301,84	376,58
Catania	36,69	16,20	5,94	205,33	403,87
Firenze	41,75	17,93	7,49	239,40	718,34
Genova	48,54	12,26	5,95	133,16	470,25
Milano	36,00	20,23	7,28	286,43	695,95
Napoli	32,98	9,60	3,17	142,65	239,53
Palermo	46,40	6,00	2,78	71,97	171,83
Reggio Calabria	9,08	7,39	0,67	44,80	22,92
Roma	44,11	15,57	6,87	225,64	608,81
Taranto	d.	d.	d.	d.	d.
Torino	16,79	21,80	3,66	291,04	340,53
Venezia	27,53	15,99	4,40	330,94	649,28
<b>Totale</b>	<b>35,59</b>	<b>15,81</b>	<b>5,63</b>	<b>215,01</b>	<b>476,30</b>
Centro-Nord	36,45	17,57	6,40	246,91	596,39
Sud-Isole	31,71	10,93	3,47	136,23	233,93

In un tale quadro estremamente diversificato tra aree geografiche e tra Città riservatarie, il fondo relativo ai finanziamenti della legge 285 finisce per incidere in modo molto differente sulla spesa nel settore dei servizi per minori e sulla spesa sociale complessiva. Il valore medio di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori si attesta intorno al 5,6% (era il 7% nel monitoraggio 2009), mentre rappresenta il 2% (era il 2,4%) della spesa corrente per funzioni nel sociale. Anche in questo caso le differenze tra aree geografiche sono enormi: al Centro-Nord le percentuali superano di quattro o cinque volte quelle del Sud e delle Isole.

Se si considera il dato relativo al fondo della legge 285 pro capite per minore si osserva che al Centro-Nord il valore medio è di 20,35 euro mentre al Sud-Isole è di 37,46 euro.

Si conferma quindi quanto già sottolineato nel monitoraggio 285 del 2009: ossia lo scarso investimento sulla spesa sociale nelle città del Sud-Isole e, al contempo, una maggiore “dipendenza” dalle risorse provenienti dal fondo 285.

**Tabella 5 – Ripartizione del fondo legge 285, valori pro capite e incidenza sui Bilanci dei Comuni**

Città	Fondo legge 285 (decreto riparto 2010)	Fondo legge 285 pro capite per minori	Incidenza percentuale del Fondo 285 su spese correnti per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Incidenza percentuale del fondo 285 su spese correnti per funzioni nel settore sociale
Bari	€1.735.363,00	€32,99	12,4	3,4
Bologna	€931.842,00	€19,35	2,4	0,9
Brindisi	€862.237,00	€53,69	23,0	7,3
Cagliari	€1.059.785,00	€55,22	14,7	2,2
Catania	€2.144.870,00	€38,90	9,6	3,5
Firenze	€1.193.932,00	€23,26	3,2	1,4
Genova	€1.915.571,00	€22,86	4,9	2,4
Milano	€3.953.054,00	€20,41	2,9	1,1
Napoli	€6.505.640,00	€34,40	14,4	4,7
Palermo	€4.506.491,00	€35,35	20,6	9,5
Reggio Calabria	€1.568.442,00	€47,55	207,4	18,8
Roma	€8.673.214,00	€19,33	3,2	1,4
Taranto	€1.349.824,00	€39,53	c.	c.
Torino	€2.805.219,00	€21,49	6,3	1,1
Venezia	€758.594,00	€19,96	3,1	0,8
<b>TOTALE<sup>(a)</sup></b>	<b>€39.964.078,00</b>	<b>€26,28</b>	<b>5,6</b>	<b>2,0</b>
Nord e Centro <sup>(a)</sup>	€20.231.426,00	€20,35	3,4	1,2
Sud-Isole <sup>(a)</sup>	€19.732.652,00	€37,46	17,1	5,4

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

Fonte: Bilanci comunali – Certificati consuntivi 2008, Ministero dell'Interno.

### 3.2 Un quadro dei progetti finanziati nel 2010

Con riferimento al 2010 i progetti complessivi sono 499<sup>4</sup>, 12 in meno rispetto al 2009 e 26 in più rispetto al 2008. La distribuzione territoriale conferma le tendenze emerse nel 2008 e nel 2009. I progetti (quasi il 60%) sono prevalentemente realizzati nelle Città riservatarie del Centro-Nord con una forte concentrazione nelle città di Roma, Torino e Milano. Il restante 40% fanno capo a città del Centro, Sud e Isole. Ed è in questa zona geografica che si evidenziano maggiori scostamenti rispetto ai due anni precedenti: le città con il maggior numero di progetti rimangono Napoli e Palermo. Un'analisi più precisa del contenuto dei progetti è offerta nei successivi capitoli della presente Relazione.

**Tabella 6 - Numero di progetti per Città riservataria e area geografica - Anno 2010**

	<b>Città</b>	<b>Progetti</b>	<b>% di progetti</b>
Centro-Nord	Torino	92	18,4
	Milano	68	13,6
	Venezia	16	3,2
	Genova	13	2,6
	Bologna	1	0,2
	Firenze	11	2,2
	Roma	98	19,6
	<b>Totale di area</b>	<b>299</b>	<b>59,9</b>
Sud-Isole	Napoli	46	9,2
	Bari	23	4,6
	Brindisi	7	1,4
	Taranto	10	2,0
	Reggio Calabria	29	5,8
	Palermo	32	6,4
	Catania	27	5,4
	Cagliari	26	5,2
	<b>Totale di area</b>	<b>200</b>	<b>40,1</b>
<b>TOTALE</b>		<b>499</b>	<b>100,0</b>

<sup>4</sup> A questi si devono aggiungere 26 progetti (di cui cinque afferenti alla Città di Catania e 21 a Roma) finanziati con il fondo 285 erogato nell'anno 2010, ma non ancora attivi al 31/12/2010.

La sostanziale stabilità del numero dei progetti può essere connessa al mantenimento del finanziamento previsto dalla legge 285, seppur con qualche aggiustamento al ribasso dal 2007 al 2010: nell'anno 2008 il fondo della legge 285 (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) assegnato ammontava 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 43.509.000 euro. Infine, il decreto del 30 dicembre 2009 ha definito il finanziamento 2010 per le 15 Città riservatarie pari a 39.964.078,00 euro.

Come mostra la tabella seguente, nel caso di nove città i progetti presentati dipendono in prevalenza dal finanziamento unico della legge 285: una situazione che risulta molto accentuata nel Sud e nelle Isole, confermando, come emerso già nei precedenti monitoraggi, una significativa dipendenza delle città del Sud dalle risorse provenienti da tale fondo. Tale dipendenza è emersa anche nella discussione con i referenti delle Città riservatarie nel focus group di cui si è parlato in precedenza. La contrazione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali sta, infatti, avendo rilevanti ripercussioni sugli sforzi dei Comuni per transitare alcuni progetti/interventi dal finanziamento 285 ad altri (fondi relativi alla legge 328 e fondi comunali). Si tratta di interventi quali ad es. ludoteche, centri di aggregazione, centri polivalenti, centri d'ascolto, che, soprattutto nelle città del Centro e del Sud Italia, sono entrati a far parte del sistema dei servizi, ma che non hanno più garantita una copertura dei costi.

**Tabella 7 - Progetti secondo il tipo di finanziamento per Città riservataria e area geografica - Anno 2010**

	Città	Finanziamento unico della legge 285/1997	Cofinanziamento	Non risposta
Centro-Nord	Torino	41	51	0
	Milano	1	66	1
	Venezia	16	0	0
	Genova	10	3	0
	Bologna	0	1	0
	Firenze	3	8	0
	Roma	74	19	5
	<b>Totale di area</b>	<b>145</b>	<b>148</b>	<b>6</b>
Sud-Isole	Napoli	43	3	0
	Bari	11	12	0
	Brindisi	0	7	0
	Taranto	10	0	0
	Reggio Calabria	29	0	0
	Palermo	31	0	1
	Catania	27	0	0
	Cagliari	19	7	0
		<b>Totale di area</b>	<b>170</b>	<b>29</b>
<b>TOTALE</b>		<b>315</b>	<b>177</b>	<b>7</b>

Poco più della metà dei progetti (61,5%) ha una durata compresa tra i sette e i 12 mesi: un trend simile a quello del 2009, ma differente rispetto al 2008 laddove la maggioranza dei progetti aveva una durata compresa tra i 12 e i 24 mesi, mentre soltanto un 28% era tra i sei mesi e l'anno.

Nel 2010 invece i progetti con durata tra uno e i due anni sono il 28,4% al Centro-Nord e l'8% nel Sud e Isole; in entrambe le aree geografiche le percentuali precipitano con riferimento ai progetti superiori ai due anni pari al 4% del totale e corrispondenti a soli 20 progetti.

Si evidenzia quindi una tendenza a garantire le attività di durata annuale, in sintonia con l'assegnazione dei fondi, un meccanismo che, come già si osservava due anni fa, induce precarietà dal punto di vista della gestione dei servizi poiché se la riconferma è probabile, non è certo l'ammontare delle risorse. Un fenomeno che caratterizza tutte le città ma che prevale ancora di

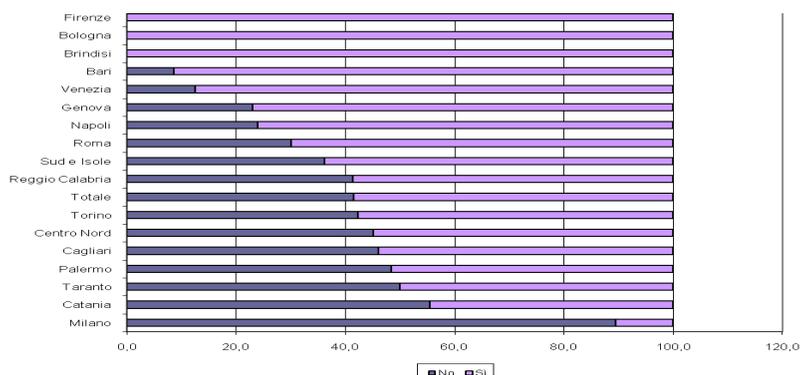
più in quelle del Sud e delle Isole, presumibilmente in quanto la dipendenza dei progetti dal solo finanziamento della legge 285 (come accennato poco sopra) è ancora più forte che nelle città del Centro-Nord. Un aspetto confermato anche dalle testimonianze dei referenti delle Città riservatarie.

**Tabella 8 - Durata del progetto per area geografica - Anno 2010**

Durata del progetto	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Fino a 6 mesi	30	10,0	41	20,5	71	14,2
Da 7 a 12 mesi	175	58,5	132	66,0	307	61,5
Da 1 anno a 2 anni	85	28,4	16	8,0	101	20,2
Più di 2 anni	9	3,0	11	5,5	20	4,0
<b>TOTALE</b>	<b>299</b>	<b>100,0</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>499</b>	<b>100,0</b>

Con riferimento alla continuità del progetto, poco meno del 60% dei progetti risulta in continuità (un dato lievemente inferiore rispetto al 2009), con percentuali maggiori nel Sud rispetto al Centro-Nord: le città che presentano percentuali più alte di continuità sono Firenze, Brindisi, Bari, Venezia, Genova, Napoli e Roma. Diversamente dallo scorso anno, città come Catania e Reggio Calabria hanno ridotto il numero di progetti in continuità.

**Grafico 1 - Continuità del progetto per area geografica e Città riservataria**

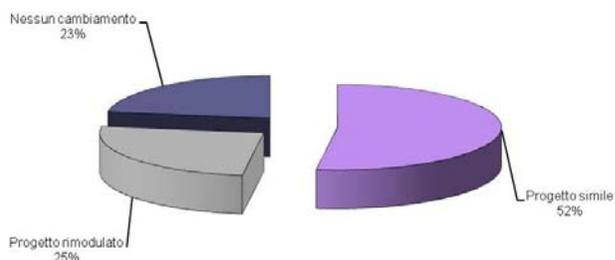


Il raffronto del dato sulla continuità con l'eventuale trasformazione del progetto evidenzia che il 52% dei progetti finanziati sono simili (identica percentuale dello scorso anno), il

25% è stato rimodulato (era il 15% nel 2009) e il 23% non ha subito alcun cambiamento (era il 33%).

Si tratta di un aspetto che potrebbe indurre varie riflessioni, per esempio rispetto all'utilizzo del fondo 285 per sostenere sperimentazioni e innovazioni: i dati qui riportati evidenziano una sostanziale conferma dei progetti in essere da qualche anno. Si tratta di un problema che riguarda trasversalmente tutte le città, alle prese con un aumento delle situazioni problematiche, della domanda sociale e, contemporaneamente, una fortissima contrazione delle risorse e delle possibilità di spesa da parte dell'ente locale.

**Grafico 2 - Progetti in continuità secondo un'eventuale trasformazione**



### 3.3 Tipologia di interventi e di diritti promossi

La Banca dati dei progetti 285 prevede 13 tipologie di intervento che riprendono e declinano le aree di intervento indicate nella legge ma, allo stesso tempo, sono anche l'esito di un adeguamento dello strumento di rilevazione che negli anni si è cercato di rendere sempre più aderente alla realtà. Data l'articolazione dei progetti è stata data la possibilità ai curatori dell'immissione dei dati di poter specificare le due tipologie prevalenti.

Il sostegno alla genitorialità risulta l'intervento più indicato nei progetti, seguito dal tempo libero e il gioco: ciò segna un cambiamento rispetto al 2008 e al 2009, nei quali a prevalere era proprio la tipologia del tempo libero e del gioco. La distanza tra i due interventi si è andata riducendo dal 2008 al 2009, fino ad arrivare allo scavalco nel 2010. Ciò può essere spiegato con quanto emerso dall'analisi dei piani di zona triennali delle Città riservatarie (in particolare di priorità, obiettivi strategici, interventi in area famiglia, infanzia e adolescenza). È infatti la famiglia con le sue fragilità nello svolgimento dei compiti

educativi e di cura dei figli uno dei principali focus di analisi e di criticità presente nei documenti di programmazione: ne consegue che il sostegno alla genitorialità (termine generale nel quale possono essere ricompresi una pluralità di interventi e servizi) è spesso indicato come obiettivo strategico o priorità di intervento.

Come mostra la tabella 9, il sostegno alla genitorialità è l'intervento più diffuso sia nel Centro-Nord (114 progetti) che nel Sud o nelle Isole (68 progetti).

**Tabella 9 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento e area geografica - Anno 2010**

Tipologia prevalente	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	per 100 progetti	progetti	per 100 progetti	progetti	per 100 progetti
Sostegno alla genitorialità	114	38,1	68	34,0	182	36,5
Tempo libero e gioco	100	33,4	66	33,0	166	33,3
Sostegno all'integrazione scolastica	82	27,4	34	17,0	116	23,2
Sensibilizzazione e promozioni	28	9,4	48	24,0	76	15,2
Sostegno all'integrazione dei minori	42	14,0	22	11,0	64	12,8
Sostegno a bambini e adolescenti	26	8,7	18	9,0	44	8,8
Contrasto alla povertà	21	7,0	17	8,5	38	7,6
Educativa domiciliare	26	8,7	11	5,5	37	7,4
Interventi socioeducativi per la prima infanzia	22	7,4	13	6,5	35	7,0
Progetto di sistema	17	5,7	11	5,5	28	5,6
Interventi in risposta	16	5,4	6	3,0	22	4,4
Abuso	8	2,7	8	4,0	16	3,2
<b>Affidamento familiare</b>	<b>7</b>	<b>2,3</b>	<b>7</b>	<b>3,5</b>	<b>14</b>	<b>2,8</b>

Analizzando la distribuzione delle tipologie di intervento per area geografica, si osservano alcune differenze relative alle posizioni successive alle prime due: nell'area del Centro-Nord la terza e la quarta tipologia più indicata sono il sostegno all'integrazione scolastica (27,4%) e il sostegno all'integrazione dei minori (14%). Nel Sud e nelle Isole invece al terzo posto vengono indicati interventi di sensibilizzazione e promozione (24%), seguiti da sostegno all'integrazione scolastica (17%).

Seguono, in entrambe le aree geografiche, il sostegno a bambini e adolescenti (43 progetti), il contrasto alla povertà (38 progetti) e l'educativa domiciliare (37 progetti), con percentuali tra il 7 e l'8%.

La tipologia “progetti di sistema” è indicata complessivamente in 28 progetti, quattro in più rispetto lo scorso anno. Si tratta di quei progetti che, tra le loro peculiarità, non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi. Più in specifico, secondo una definizione condivisa fra i referenti tecnici delle Città riservatarie, per progetti di sistema si intendono quelle esperienze progettuali che mirano all'integrazione tra politiche e/o servizi locali, e/o a creare reti tra gli operatori presenti sul territorio; rientrano in questo ambito anche progetti ad ampio raggio che hanno l'obiettivo di formare gli attori delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, funzionali a un miglioramento della governance: su alcuni di questi nel monitoraggio dei progetti 2009 è stato condotto uno specifico approfondimento<sup>5</sup>. Sono pertanto progetti che richiamano alcuni concetti chiave alla base delle politiche di welfare, quali integrazione, programmazione, partecipazione, rete, che possono essere tuttavia considerati anche metodi di lavoro e strumenti di governo e di attuazione delle politiche pubbliche in senso ampio, cioè politiche volte a garantire a tutti i cittadini il rispetto dei diritti sociali di cittadinanza (in questo caso alla salute, al benessere).

Le tipologie prevalenti di intervento possono poi essere ricondotte agli articoli della legge 285, eccetto i cosiddetti progetti di sistema e gli interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico, attività che con il tempo si sono differenziate dal resto acquisendo una propria specificità di cui la Banca dati 285 ha cominciato a tenere conto.

Per quanto riguarda la suddivisione dei progetti secondo tipologie e gli articoli, ogni progetto può essere registrato come collegato a più di una tipologia, e quindi a più di un articolo, come risulta evidente nella tabella che segue ove si conferma il peso importante di attività con finalità di prevenzione secondaria o terziaria.

<sup>5</sup> Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2012, p. 15-49 (Questioni e documenti, 52).

**Tabella 10 - Progetti per articolo della legge 285 - Anno 2010**

<b>Articolo</b>	<b>Numero progetti riconducibili</b>
Art. 4	511
Art. 5	35
Art. 6	166
Art. 7	76
Nuove tipologie	2

Un ulteriore aspetto indagato riguarda la tipologia prevalente di diritto promosso dal progetto stesso (per questa domanda potevano essere indicate fino a tre preferenze). I dati relativi ai progetti 2010 confermano quanto emerso negli scorsi anni ossia una forte preferenza per il diritto al gioco. Segue, con una percentuale lievemente più alta rispetto al 2009, il diritto all'educazione. Percentuali simili si registrano per i restanti diritti.

**Tabella 11 - Tipologia prevalente di diritti promossi dal progetto Anno 2010**

<b>Tipologia di diritto</b>	<b>per 100 progetti<sup>(a)</sup></b>
Diritto al gioco	41,6
Diritto all'educazione	32,3
Diritto allo studio	27,5
Diritto alla partecipazione	22,5
Diritto al recupero	20,3
Diritto alla propria identità	17,1
Diritto all'autonomia	14,9
Diritto famiglia responsabile	14,7
Diritto alla salute	13,1
Diritto all'informazione	9,2
Diritto alla protezione da abuso	6,0
Diritto alle cure	5,6
Diritto di speciale trattamento	1,4

<sup>(a)</sup> Il totale dei progetti attivi in Banca dati è pari a 499

Svariati elementi interessanti di riflessione scaturiscono dall'incrocio dei dati sopra richiamati con l'impegno economico

legato alle progettualità. Nella tabella seguente sono evidenziate le progettualità e le risorse distinte per ambito di intervento.

**Tabella 12 - Progetti attivi e risorse utilizzate nel 2010 per ambito di intervento**

<b>Tipologia prevalente di intervento</b>	<b>Risorse 285 utilizzate nel corso dell'anno 2010</b>	<b>Numero progetti attivi nel 2010</b>
Sostegno alla genitorialità (art. 4)	€ 20.020.127,52	196
Tempo libero, gioco, animazione (art. 6)	€ 9.605.883,00	177
Sostegno all'integrazione e prevenzione della dispersione scolastica (art. 6)	€ 9.070.732,68	124
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi (art. 4)	€ 6.803.893,00	68
Promozione dei diritti e della partecipazione (art. 7)	€ 5.927.112,00	83
Educativa domiciliare, territoriale, lavoro di strada (art. 4)	€ 5.793.790,00	39
Interventi per la prima infanzia alternativi al nido (art. 5)	€ 3.978.153,00	36
Sostegno a minori con disagio psicosociale o ospedalizzati (art. 4)	€ 3.813.592,84	46
Contrasto alla povertà e sostegno vs esclusione sociale (art. 4)	€ 2.057.298,00	39
Azioni vs abuso, maltrattamento, violenza, sfruttamento di minori (art. 4)	€ 2.005.145,00	17
Affidamento familiare, in comunità, adozioni, deistituzionalizzazione (art. 4)	€ 1.643.908,00	14
Interventi in risposta a handicap fisico e/o psichico (art. 4)	€ 997.398,00	23

La tabella 12 va letta tenendo in considerazione che:

- il numero dei progetti 285, evidenziato nella terza colonna, restituisce il dato delle esperienze attive nel corso dell'anno 2010 ed è stato ottenuto incrociando le tipologie prevalenti di intervento segnalate all'interno di ciascun progetto e l'articolato della legge;
- i suddetti progetti sono stati finanziati non solo con fondi 2010, ma anche con residui delle annualità precedenti;
- i progetti inseriti in Banca dati, generalmente, indicano due ambiti prevalenti di azione, quindi uno stesso progetto può ricadere su più tipologie di intervento. Pertanto, sia il dato numerico, sia quello amministrativo devono ritenersi indicativi di una maggior attenzione da parte dei programmatori locali rispetto ad aree specifiche di azione;
- una prima lettura dei dati amministrativi consente di

evidenziare su quali aree di intervento si sia concentrato lo sforzo programmatico e, conseguentemente, progettuale dei territori riservatari del fondo. I dati evidenziati nella tabella 12 confermano quanto già evidenziato nel paragrafo 2.2 in relazione all'analisi della programmazione locale, laddove si evidenzia una progressiva perdita della centralità del bambino in quanto soggetto indipendente, a favore di una lettura che tende a riportarli entro la cornice familiare, concentrando gli sforzi nella direzione di promuovere e sostenere la famiglia nei suoi compiti educativi di base, andando così a contrastare l'insorgere dei fattori di rischio e quindi di implementare tutti i servizi a essa dedicati.

L'impiego di ingenti risorse sull'area di intervento del sostegno alla genitorialità manifesta la volontà dei programmatori locali di sostenere la relazione genitori-figli, e tale priorità risulta evidente sia dal punto di vista dell'investimento economico, sia dal punto di vista della numerosità dei progetti attivati.

È interessante evidenziare come tutte le Città riservatarie abbiano investito su quest'area di intervento nel corso dell'anno 2010, anche se con impegni differenti in termini di risorse e progetti.

**Tabella 13 - Progetti realizzati nel corso del 2010 area interventi di sostegno alla genitorialità (art. 4)**

<b>Città riservataria</b>	<b>N. progetti 2010</b>	<b>Finanziamento L. 285 anno 2010</b>
Bari	18	€2.220.535,84
Bologna	1	€931.842,00
Brindisi	3	€426.151,00
Cagliari	6	€631.881,00
Catania	8	€695.000,00
Firenze	5	€459.400,00
Genova	6	€2.395.741,00
Milano	32	€2.742.479,00
Napoli	12	€1.299.406,00
Palermo	10	€1.086.180,00
Reggio Calabria	9	€1.007.419,00
Roma	49	€3.865.344,68
Taranto	4	€613.031,00
Torino	32	€1.526.117,00
Venezia	1	€119.600,00
<b>TOTALE</b>	<b>196</b>	<b>€20.020.127,52</b>

Tali elementi sono ancor più interessanti se letti alla luce dell'adesione ottenuta dal programma sperimentale Pippi proposto a tutti gli enti locali riservatari del fondo 285 e applicato sulla maggior parte delle Città indicate nella tabella, presumibilmente anche in virtù di una coerenza con scelte programmatiche evidentemente già in atto sui territori.

Le ulteriori aree che hanno goduto di un finanziamento rilevante e che, conseguentemente, hanno avuto un maggior impatto nella programmazione locale sono:

- interventi riconducibili all'area del tempo libero, gioco e animazione, che registrano un impegno superiore ai 9 milioni e 600mila euro con un'attivazione di 177 progetti realizzati in tutte le città tranne Bologna;
- interventi orientati all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, per i quali sono stati impegnati circa 9 milioni di euro nel

corso del 2010 a fronte di una realizzazione di 124 progetti realizzati in tutte le Città riservatarie tranne Bologna, Brindisi e Catania;

- interventi realizzati per favorire il sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi, che registrano un investimento pari a circa 6 milioni e 800mila euro e la realizzazione di 68 progetti sui territori di tutte le città tranne Bologna, Brindisi e Cagliari.

### 3.4 I destinatari

Le categorie o gruppi di destinatari cui sono riferibili i progetti sono suddivise fra: minori (ripartiti per classi d'età), famiglie, operatori e, infine, persone in cui può essere specificata più chiaramente la tipologia di utenza cui è rivolto il progetto (tali destinatari comprendono solitamente bambini e adulti che partecipano a una specifica iniziativa pubblica quale un convegno o una manifestazione sportiva).

In linea con quanto emerso negli ultimi due monitoraggi, anche per il 2010 i destinatari maggiormente indicati nei progetti sono i preadolescenti, ossia ragazzi e ragazze tra gli 11 e i 13 anni (56,1%). Seguono bambini di età compresa tra i 6 e i 10 anni, adolescenti tra i 14 e i 17 anni e famiglie.

L'ordine cambia se si analizzano le risposte per aree geografiche: nel Centro-Nord al primo posto vengono indicate le famiglie (51,8% pari a 155 progetti), e i preadolescenti (154 progetti), seguiti dai bambini 6-10 anni e dagli operatori; nel Sud e nelle Isole invece maggiormente indicati risultano i preadolescenti (63% corrispondenti a 126 progetti), e i bambini 6-10 anni (62% pari a 124 progetti), seguiti dagli adolescenti 14-17 anni e dai bambini 3-5 anni.

Seppur più al Centro-Nord che al Sud, le famiglie acquistano un peso maggiore nei progetti, essendo più frequentemente divenute destinatarie di azioni finanziate dalla legge 285 e ciò risulta in linea con quanto evidenziato con riferimento alla tipologia di interventi e, in parte, con l'analisi dei documenti di programmazione sociale a livello locale (piani sociali di zona).

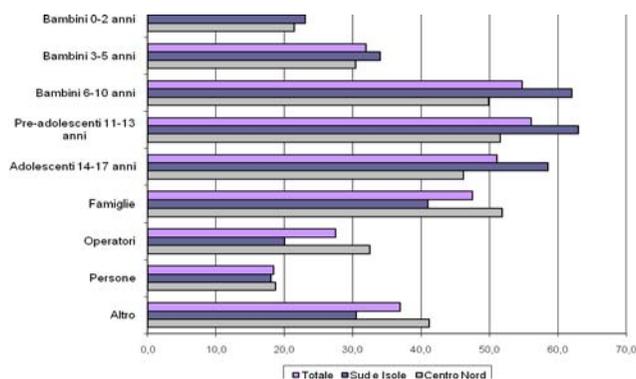
**Tabella 14 - Progetti secondo i destinatari e area geografica - Anno 2010**

Destinatari dei progetti	Centro-Nord		Sud-Isola		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Bambini 0-2 anni	64	21,4	46	23,0	110	22,0
Bambini 3-5 anni	91	30,4	68	34,0	159	31,9
Bambini 6-10 anni	149	49,8	124	62,0	273	54,7
Preadolescenti 11-13 anni	154	51,5	126	63,0	280	56,1
Adolescenti 14-17 anni	138	46,2	117	58,5	255	51,1
Famiglie	155	51,8	82	41,0	237	47,5
Operatori	97	32,4	40	20,0	137	27,5
Persone	56	18,7	36	18,0	92	18,4
Altro	123	41,1	61	30,5	184	36,9

Un lieve aumento rispetto al 2009 si registra nel numero di progetti con destinatari bambini 0-2 anni, una tendenza che accomuna entrambe le due aree geografiche; pressoché uguale il numero di progetti riguardanti bambini tra i 3 e i 5 anni.

Complessivamente i progetti aventi come target i bambini in età prescolare rappresentano una percentuale che oscilla tra il 22% e il 31%. Da segnalare anche la presenza di 137 progetti (27,5%) rivolti a operatori, un numero simile a quello del 2009 ove si trattava solitamente di attività di tipo formativo in cui operatori appartenenti al settore privato e quelli del pubblico realizzavano insieme percorsi di formazione.

**Grafico 3 - Progetti secondo alcune tipologie di destinatari e area geografica - Anno 2010**



### 3.5 La gestione dei progetti

In questa sezione si affronta l'analisi dei soggetti gestori delle azioni previste nei progetti. Con riferimento alla gestione dei progetti le informazioni disponibili nella Banca dati 285 riguardano la forma di affidamento e il tipo di ente gestore.

In poco più della metà dei progetti viene indicata come forma di affidamento l'appalto di servizi, tuttavia nel Sud e nelle Isole tale forma raggiunge il 69,3%, mentre nel Centro-Nord il dato è del 42,8%. In questa area geografica prevale la voce "Altro".

La forma di affidamento denominata gestione diretta riguarda l'11,2% dei progetti (in numeri assoluti 55), mentre quella mista una percentuale ancora più esigua (3% pari a 15 progetti).

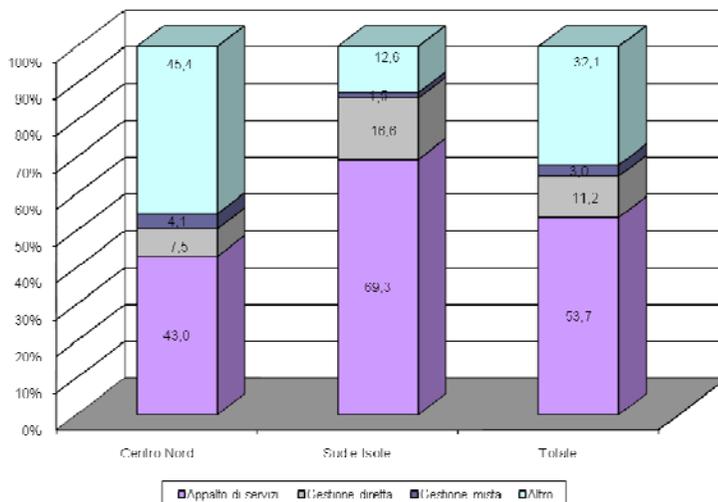
**Tabella 15 - Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica - Anno 2010**

Forma di affidamento	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Appalto di servizi	126	43,0	138	69,3	264	53,7
Gestione diretta	22	7,5	33	16,6	55	11,2
Gestione mista	12	4,1	3	1,5	15	3,0
Altro	133	45,4	25	12,6	158	32,1
Non risposta	6	-	1	-	7	-
<b>TOTALE</b>	<b>299</b>	<b>100,0</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>499</b>	<b>100,0</b>

È evidente già da queste due prime tabelle come sia diffusamente presente a livello nazionale un processo di esternalizzazione, denominato anche *welfare mix*, che ha portato a una progressiva dismissione della gestione diretta da parte dell'istituzione pubblica a vantaggio dell'affidamento a soggetti privati, spesso del privato sociale. La gestione diretta o mista riguarda una settantina di progetti: tale numero trova conferma nella tabella relativa all'ente gestore qualora si sommino tutti i progetti gestiti da un ente pubblico (Comune, quartiere/circoscrizione, azienda sanitaria locale, ente pubblico locale).

Con la titolarità in capo all'ente locale, la gestione degli interventi previsti nei progetti 285 è affidata in poco più di tre casi su quattro (78% pari a 389 progetti) a un'organizzazione del terzo settore (cooperativa sociale, associazione di promozione sociale, associazione di volontariato).

**Grafico 4 - Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica - Anno 2010**



**Tabella 16 - Progetti secondo l'ente gestore e area geografica - Anno 2010**

Ente gestore	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Gestione della Città riservataria						
Comune	26	8,7	21	10,5	47	9,4
Municipio/Circoscrizione/Quartiere	2	0,7	0	0,0	2	0,4
Gestione di un altro ente						
Terzo settore	228	76,3	161	80,5	389	78,0
Scuola, ente di formazione	15	5,0	1	0,5	16	3,2
Azienda sanitaria locale	2	0,7	2	1,0	4	0,8
Soggetto – Impresa privata	1	0,3	5	2,5	6	1,2
Ente pubblico locale	16	5,4	1	0,5	17	3,4
Altro	9	3,0	9	4,5	18	3,6
Non risposta	0	-	0	-	0	-
<b>TOTALE</b>	<b>299</b>	<b>100,0</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>499</b>	<b>100,0</b>

È evidente come il terzo settore sia ormai diventato un partner indispensabile per l'ente locale per la gestione dei servizi rivolti all'infanzia, all'adolescenza e alle famiglie: certamente sarebbe interessante dettagliare meglio il dato per comprendere il peso che hanno i vari tipi di organizzazioni (es. quante sono le cooperative sociali piuttosto che le associazioni di volontariato) oppure quanto incida l'esternalizzazione per tipologia di intervento. Per verificare, anche in termini di "trasferibilità" di buone pratiche, se vi sono delle condizioni organizzative o strutturali dei progetti che si associno a un tipo di "gestore" piuttosto che a un altro. Questa potrebbe essere una materia di confronto fra referenti delle Città riservatarie.

Nel considerare la dimensione delle modalità di esternalizzazione, occorre ricordare che queste modalità dipendono anche dalla "storia" tipica di ciascun territorio: è noto infatti che i rapporti fra ente locale e terzo settore locale sono diversi da luogo a luogo e che, di conseguenza, anche le modalità di dar vita al partenariato locale sono specifici. Ci sono luoghi in cui il terzo settore è cresciuto e si è sviluppato proprio in rapporto e insieme all'ente pubblico locale, imparando a co-progettare, a offrire un contributo sempre più valido che poi negli anni si è consolidato. Ma questo non è avvenuto in modo uguale in tutto il territorio nazionale. E inoltre, i soggetti non pubblici attivi sul territorio si sono poi organizzati in forme diverse: ad esempio, in alcune zone d'Italia le cooperative sociali si pongono come partner importanti, in altre è l'associazionismo ad avere un ruolo maggiore nella collaborazione con il pubblico. In alcune zone, ancora, il terzo settore si è posto al traino della pubblica amministrazione, in altre si è posto spesso come promotore e sostituto del pubblico. È per questa ragione che un confronto su questi temi può esser più efficace proprio con i testimoni significativi locali.

### 3.6 Le risorse umane ed economiche

Ulteriore aspetto da considerare nell'analisi dei progetti delle Città riservatarie riguarda le risorse economiche e di personale impegnate per la realizzazione degli interventi.

Con riferimento al primo aspetto si rileva che in 423 progetti sono presenti risorse umane retribuite, in 203 progetti operano risorse umane non retribuite, infine, in 180 progetti sono indicate risorse umane sia retribuite sia no.

Un quadro sfaccettato entro il quale è evidente una presenza importante di figure professionali retribuite, presumibilmente

educatori, animatori, assistenti sociali, mediatori.

Interessante sarebbe approfondire anche la restante parte, ossia le persone che svolgono una qualche funzione entro il progetto senza necessariamente essere retribuite: la loro presenza infatti, laddove non sia dovuta a una volontà dell'ente gestore di "tagliare le spese" sostituendo operatori pagati con operatori volontari, potrebbe essere un segnale importante di capacità del progetto di attivare le risorse della comunità locale, di coinvolgere cittadini nella realizzazione di eventi, incontri, iniziative in sinergia con la pluralità di risorse formali e informali presenti nel contesto locale. Anche questo aspetto potrebbe essere interessante da approfondire con i testimoni significativi (ad esempio, con i referenti delle Città riservatarie, o con i soggetti gestori).

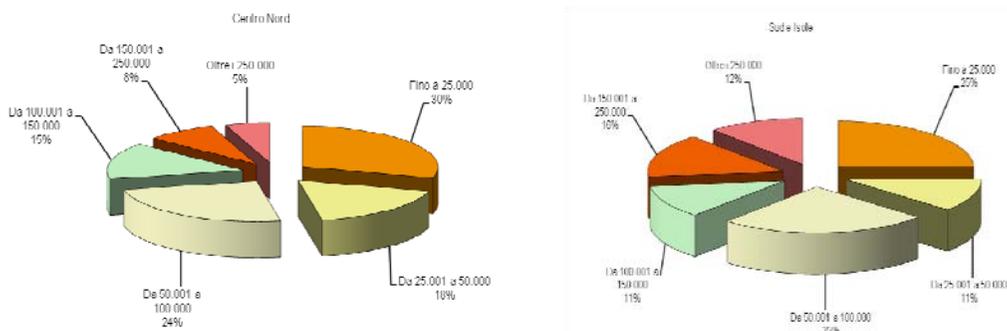
**Tabella 17 - Progetti secondo le risorse umane retribuite e non retribuite per area geografica - Anno 2010**

	<b>Risorse umane retribuite</b>	<b>Risorse umane non retribuite</b>	<b>Risorse umane retribuite e non retribuite</b>	<i>Non risposta</i>
Centro-Nord	244	122	102	35
Sud-Isole	179	81	78	18
<b>TOTALE</b>	<b>423</b>	<b>203</b>	<b>180</b>	<b>53</b>

Con riferimento ai costi, i dati confermano il trend evidenziato nel monitoraggio 2009.

Poco più della metà dei progetti rientra in due classi di costo: il 27,6% rientra in quella più bassa ossia fino a 25.000 euro, il 24,6% rientra nella classe intermedia compresa tra 50.001 euro e 100.000 euro. Ma le differenze tra aree geografiche risultano piuttosto rilevanti: nelle città del Centro-Nord il 71,5% dei progetti ha un costo entro i 100.000 euro mentre rientra nelle classi di costo superiore il 28,5% dei progetti; nelle città del Sud e Isole il 61,5% rientra in una delle tre classi entro i 100.000 euro, mentre il 38,5% ha un importo superiore. Ancora più evidenti le differenze se si considerano i progetti con classe di costo superiore ai 250.000 euro: sono il 5,4% dei progetti nel Centro-Nord e l'11,5% nel Sud.

**Grafico 5 - Progetti secondo la classe di costo previsto e l'area geografica  
- Anno 2010**



**Tabella 18 - Progetti secondo la durata del progetto e la classe di importo finanziato - Anno 2010**

Durata del progetto	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da	Da	Oltre i	Totale
				100.001 a 150.000	150.001 a 250.000	250.000	
Fino a 6 mesi	42	15	3	4	5	2	71
Da 7 a 12 mesi	84	50	79	30	36	28	307
Da 1 anno a 2 anni	12	10	32	28	13	6	101
Più di 2 anni	0	1	9	5	2	3	20
<b>TOTALE</b>	<b>138</b>	<b>76</b>	<b>123</b>	<b>67</b>	<b>56</b>	<b>39</b>	<b>499</b>

I progetti per classi di costo sono stati messi in relazione con la durata.

In tutte le classi di costo la maggioranza dei progetti ha una durata entro l'anno, e tale percentuale aumenta al crescere dell'importo del finanziamento: oltre i 250.000 euro il 71,8% dei progetti ha una durata compresa tra i sette e i 12 mesi. Solo nella classe di costo compresa tra i 100.000 e i 150.000 euro un 49,2% dei progetti ha durata superiore all'anno, una percentuale che in tutti gli altri casi non supera il 33%.

Si tratta di una dinamica già riscontrata nel 2009 e che va collegata alla durata del finanziamento erogato dalla legge 285 nonché al rilevante numero di progetti che dipendono unicamente da tale finanziamento. Un processo che, come più volte già evidenziato, si è accentuato anche a causa della riduzione dei fondi erogati ai Comuni.

#### 4. Considerazioni conclusive

Al termine di questa lunga disamina, si propongono alcune considerazioni sintetiche.

I governi regionali hanno fra le loro priorità il tema dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani, della famiglia, in termini di "presenza" di questa area negli atti programmatici prodotti, forse più oggi che in un recente passato. Le diversità "formali" in termini di tipi di documenti, impianti metodologici e di *governance*, di "stili programmatici" sono ancora molto forti, e ciò non stupisce, per le ragioni indicate in premessa.

Si è ampliata la gamma di interventi e azioni da realizzare, rispetto, ad esempio, al momento pionieristico del welfare in area famiglia-minori proposto dal progetto-obiettivo tutela della maternità, infanzia, età evolutiva degli anni '80. E ciò per complesse e articolate ragioni: sia perché è aumentata, e molto, la domanda (soprattutto di sostegno a una genitorialità difficile, sempre più difficile o in crisi), sia perché, al contempo, è aumentata la consapevolezza che la famiglia vada sostenuta anche nella sua quotidianità e, con essa, vadano aiutati e sostenuti i minori che compongono il nucleo familiare. Quindi da un lato è profondamente cambiata la domanda, dall'altro e parallelamente è cambiato il modo di darvi risposte da parte delle istituzioni preposte. Anche solo un decennio or sono la gamma degli interventi che oggi si pongono fra gli obiettivi delle pianificazioni regionali era meno ricca e articolata.

Sono riconosciuti i diritti dei minori? In termini "formali", cioè per quanto si possa dedurre da un'analisi documentale, la risposta sembrerebbe affermativa, pur nella nota diversità che caratterizza il modo di operare dei governi regionali.

Infine, in generale, l'evidente frammentarietà delle programmazioni induce a riflessioni future in termini di valutazione – anche a livello di governo centrale – delle effettive ricadute sulla programmazione di livello locale.

A livello di ambito-distretto-zona sociale, infatti, i piani di zona si sono configurati – dove più dove meno – uno dei principali strumenti di programmazione delle attività in area welfare e pertanto, quantomeno per chi a livello locale ha funzioni di programmazione, una sempre maggiore armonizzazione degli atti programmatici a livello regionale sarebbe auspicabile.

Sembra altresì di poter dire che, al di là del tipo di pianificazione in cui obiettivi e azioni sono contenute (in un piano sociosanitario, sociale, della famiglia o dell'infanzia) i contenuti sono simili. Occorrerebbe verificare, insieme agli attori

della programmazione, cosa comportino queste diverse scelte, per i diversi livelli della programmazione: regionale, locale, municipale.

Analoghi ragionamenti emergono anche dall'analisi dei piani di zona locali: in primo luogo, nonostante le difficoltà del momento, la quasi totalità delle città ha proseguito questa esperienza programmatoria.

Inoltre, l'area infanzia, adolescenza, famiglie è presente in tutti i documenti con un peso importante: è la famiglia, tuttavia, a essere forse oggetto di "maggiori" e più continuative attenzioni.

Si è visto inoltre come, nei progetti 285 del 2010, la genitorialità come target di intervento abbia guadagnato punti rispetto allo specifico target di bambini e adolescenti: questo può essere visto come un segno dei tempi, molto difficili, in cui le amministrazioni locali devono sforzarsi di dare risposte più rivolte alle famiglie di bambini rispetto alle quali il welfare tradizionale offre minori opportunità.

Ma, al contempo, può essere letto come il venir meno di un'attenzione verso bambini e adolescenti considerati soggetti/cittadini anche indipendenti dalla loro famiglia d'origine e, come tali, soggetti di analisi e di interventi, in quanto aventi specifici diritti.

Dal punto di vista dei processi programmatori, infine, l'analisi documentale e le testimonianze raccolte, evidenziano l'attivazione di processi partecipati che hanno coinvolto una pluralità di soggetti del territorio. Sull'aspetto della *governance* c'è molta attenzione: soprattutto in questo momento di crisi, aver investito in questo decennio, sul coinvolgimento dei tanti attori locali, sia pubblici che privati, è visto come un valore aggiunto che oggi contribuisce ad affrontare le difficoltà del welfare locale.

**II. GLI APPROFONDIMENTI TEMATICI  
NEI PROGETTI 285 ANNO 2010**

*I capitoli che seguono sono dedicati alla presentazione dei risultati di approfondimenti conoscitivi su quattro aree di espressione della progettualità 285:*

- la promozione del gioco e il diritto al gioco;*
- il contrasto della dispersione scolastica e del rischio di esclusione sociale;*
- il sostegno della genitorialità nei primi anni di vita del bambino;*
- l'affidamento familiare.*

*Le analisi qui presentate partono dall'esame dei progetti segnalati dalle Città riservatarie, cui si affiancano talvolta anche gli altri progetti comunque registrati all'interno della Banca dati 285.*

*L'eterogeneità delle tematiche oggetto di approfondimento ha determinato differenze nell'approccio metodologico adottato per esaminare le esperienze e successivamente illustrare i risultati. Le riflessioni cioè non sono state costrette entro un rigido schema comune perché ciò in alcuni casi avrebbe prodotto perdita di informazioni e una minore valorizzazione dei contenuti dei progetti.*

*L'approfondimento sul tema del gioco e del diritto al gioco dà continuità a una precedente analisi delle esperienze realizzate nel triennio 2003-2005 ampliando l'ottica a una prospettiva più legata al contenuto del gioco e del diritto al gioco, aspetti la cui importanza non può essere dato per scontato che sia riconosciuta e valorizzata. L'analisi dimostra, infatti, che il gioco e il diritto al gioco devono essere costantemente riscoperti nel loro valore e significato più profondi perché (purtroppo) lontani dalla realtà adulta e dalla logica produttiva del mondo adulto.*

*Gli elementi emersi hanno confermato la necessità di tornare a riflettere sul senso dei progetti realizzati in questo ambito per aggiornare modelli culturali, prassi e contesti, con l'obiettivo di:*

- far crescere negli adulti, tutti gli adulti, la consapevolezza del valore del gioco;*
- provvedere a creare opportunità di gioco ricche e stimolanti (comprendenti anche il rischio);*
- proteggere l'uso e la disponibilità di tali opportunità creando condizioni di vita sociali, economiche e ambientali che restituiscono ai bambini spazi sicuri nella loro comunità;*
- creare occasioni di valutazione degli spazi e dei servizi creati per il sostegno del diritto al gioco.*

### 1. Premessa

Il lavoro di approfondimento delle pratiche relative a uno specifico ambito di attività è da sempre, per quanto riguarda la legge 285/1997, il precipitato finale di un percorso di riflessione, condivisione e scelta da parte del Tavolo di coordinamento tecnico. L'identificazione del tema del gioco e del diritto al gioco da parte del Tavolo non è stata immediata bensì frutto di una lenta contrattazione sostenuta inizialmente da una minoranza del gruppo. Anche in questo contesto dove le politiche rivolte ai minori e in particolare l'analisi delle scelte attuate a favore del sostegno/promozione e difesa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rappresentano la priorità e il senso del lavoro del gruppo, anche in questo contesto, dicevamo, è emerso rispetto al gioco un atteggiamento pigro non immediatamente reattivo, che non sembrava raccogliere l'immediato interesse di chi lavora per le politiche a favore dei minori e delle famiglie.

Il contesto nazionale ha mostrato quello che generalmente si rende evidente ai vari livelli di orientamento e implementazione

delle politiche stesse: se da un lato, risulta chiara e immediata a tutti i soggetti, l'importanza di approfondire l'analisi di aree quali il disagio, l'adozione, l'affidamento, il maltrattamento, ma anche l'intercultura, la qualità dei servizi ecc., altrettanto non avviene per altri tipi di diritti quali il gioco e il diritto al gioco meno legati all'emergenza e a situazioni di possibili conflittualità sociali.

Il gioco "intrattiene" legami stretti con concetti legati al mondo non "produttivo". Non a caso l'art. 31 della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo fa riferimento a: riposo, divertimento, tempo libero, gioco, attività ricreative/artistiche e culturali, libertà decisionale; tutti concetti che poco appartengono al mondo degli adulti e che rendono, forse, così difficile, agli stessi adulti, avere sempre chiaro dentro di sé il valore del gioco. L'area semantica in cui si raccolgono questi concetti sembra, infatti, completamente separata, se non addirittura opposta, alla quotidianità professionale e personale adulta fatta di realtà quali lavoro, responsabilità scelte, carenza di spazi, tempi e risorse.

Risulta più facile, perché concettualmente più prossimo al mondo adulto, riconoscere il bisogno di realizzare interventi per bambini in difficoltà, per realtà familiari a rischio, per servizi che non riescono più a rispondere ai bisogni del contesto territoriale che, riconoscere, ma soprattutto avere costantemente chiaro ed evidente il valore del gioco nella vita dei più piccoli.

Sembra che, esclusi gli addetti ai lavori (ovvero coloro i quali riflettono costantemente sulle attività dei bambini e degli adolescenti e sui loro peculiari modi di relazionarsi al mondo), il gioco, e il diritto al gioco abbiano la costante necessità di essere riscoperti nel loro valore e significato più profondi perché (purtroppo) lontani dalla realtà adulta e dalla logica produttiva su cui tale realtà si sviluppa. Quando la decisione di riprendere l'analisi delle pratiche legate al gioco si è estesa all'intero gruppo, si è deciso di dare continuità a un precedente lavoro di analisi delle esperienze realizzate con il fondo 285 sul tema del gioco nel triennio 2003-2005 (Barachini, 2007, p. 71-96) ampliandone però l'ottica di osservazione con un passaggio da una prospettiva più strettamente legata al testo della legge e quindi alle particolari caratteristiche per le quali quei determinati servizi si erano distinti nella promozione del gioco<sup>1</sup> a una prospettiva più legata al contenuto del gioco e del diritto al gioco.

<sup>1</sup> Si ricorda a questo proposito che l'art. n. 6 della L. 285 non fa alcun riferimento esplicito al gioco e al diritto al gioco bensì si riferisce a "Servizi

Nel precedente lavoro l'attenzione si era concentrata su ruolo/compiti e funzioni dei diversi soggetti in campo; il coordinamento dei servizi, delle professionalità e la *governance* come capacità di far evolvere insieme e in maniera non conflittuale strutture amministrative e organizzative pubbliche e non. In tale analisi si rese evidente come i servizi di promozione (definiti dalla legge come servizi ricreativi, educativi e del tempo libero), non dovendo occuparsi dell'emergenza o del disagio, acquisivano sul territorio un ruolo del tutto unico e peculiare dando vita a gestioni del servizio attive, coraggiose e propositive così da divenire spazio pubblico in cui si costituiscono identità individuali e di gruppo che richiedono e producono saperi e nuove e spesso più gioiose rappresentazioni della realtà che richiedono partecipazione attiva da parte di tutti.

## 2. Obiettivi, finalità e “confini” dell'analisi

Gli obiettivi del presente lavoro sono quindi: dedicare ancora una volta attenzione al gioco e il diritto al gioco al fine di riportare in memoria la loro importanza; dare un prosecuzione alla ricerca realizzata nel 2005 passando da un focus sui servizi a un focus sulle pratiche; far emergere dalle esperienze analizzate elementi di forza ma anche criticità e nuovi e vitali elementi di riflessione su cui rilanciare un nuovo impegno per il sostegno del diritto al gioco.

Questo lavoro vuole cioè contribuire all'attivazione di un miglioramento delle pratiche e della consapevolezza con cui le esperienze vengono proposte, avendo sempre ben vivo nella mente che il diritto al gioco:

a) è il diritto (tra tutti i diritti umani) che connota il “mondo dei più piccoli”, distintamente e unicamente legato ai bambini, talmente specifico che quasi potrebbe essere definito il diritto a essere bambino/a;

b) come tutti gli altri diritti non è mai acquisito una volta per tutte e affinché esso sia vivibile richiede una costante e assidua opera di manutenzione non solo delle risorse strutturali ma anche della cultura collettiva e del contesto (geografico e sociale) in cui tale diritto si articola.

Com'è noto, ogni opera di manutenzione prevede la verifica dei mezzi e del processo con la possibilità in itinere di apporre

correzioni affinché l'oggetto o il processo da preservare mantenga la sua funzionalità. Nell'ambito specifico di questa analisi, ovvero sociale ed educativo, la manutenzione, che solitamente riguarda la funzionalità dell'oggetto e/o del processo, comprende, anche, necessariamente, l'individuazione, il riconoscimento pubblico, l'attenzione è sui modelli teorici che sottendono ogni intenzione e azione rivolta ai soggetti per i quali i servizi e i professionisti sono chiamati a lavorare. In coerenza con questa affermazione si intende di seguito chiarire qual è la prospettiva interpretativa assunta e pertanto indicarne i "confini" interpretativi.

La vasta gamma di discipline accademiche che nel tempo si sono interrogate ora sulla funzione, ora sul contenuto, ora sul significato del gioco hanno orientato lo studio su alcuni aspetti del gioco piuttosto che altri e hanno utilizzato metodi diversi per indagarlo, ognuno di esse basato su paradigmi<sup>2</sup> specifici e ben definiti. Le riflessioni sul gioco (siano esse di natura filosofica, matematica, economica, sociale, antropologica, biologica, psicologica, psicoanalitica, pedagogica, per citare le più conosciute) hanno nel tempo proposto studi basati su modelli interpretativi diversi. La psicologia dello sviluppo, ad esempio, una delle discipline che maggiormente ha influenzato ciò che oggi pensiamo comunemente sul gioco, ha sovente basato le sue ricerche su un'idea di infanzia come periodo di transizione verso una compiutezza finale che si realizza a pieno solo nell'età adulta. Questa visione, nell'uso pratico che se ne è fatto, ha prodotto un'interpretazione ridotta del gioco e un uso dello stesso come mezzo per aiutare i bambini ad apprendere e a prepararsi a diventare grandi. Affidarsi però a un simile paradigma senza alcun approccio critico ci conduce a quella che Sutton Smith (1997) definisce «la retorica del progresso»<sup>3</sup>; ovvero all'idea che gioco, apprendimento e sviluppo siano connessi positivamente con linearità e certezza. I più recenti studi provenienti dalle neuroscienze, ci fa notare Sutton Smith, sottolineano invece come la correlazione tra gioco, sviluppo e apprendimento non sia

<sup>2</sup> In filosofia della scienza un paradigma è la matrice disciplinare di una comunità scientifica. In questa matrice si cristallizza una visione globale (e globalmente condivisa) del mondo, e più specificatamente, del mondo in cui opera e del mondo su cui indaga la comunità di scienziati di una determinata disciplina.

<sup>3</sup> Sutton Smith usa il termine "retorica" nell'accezione di trattazione con finalità persuasiva che viene adottato (più o meno consapevolmente) da un gruppo di individui per convincere altri delle proprie idee e valori. Cfr. Sutton Smith, 1997, p. 11.

affatto certa né così facilmente osservabile. L'assunzione acritica del paradigma del gioco come meccanismo di apprendimento e sviluppo ha portato ad accettare questa affermazione come verità in sé stessa, e nella pratica a gestire il gioco in maniera strumentale e utilitaristica, per raggiungere qualcosa d'altro (in genere competenze e abilità legate allo sviluppo cognitivo e alla socializzazione, riconosciuti essere, nei moderni paesi industrializzati e produttivi, come le competenze per eccellenza per diventare grandi). La prospettiva da cui muove quest'analisi si inserisce in quel filone di studi che ha come fondamento la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo per cui il gioco ha valore in sé stesso e non per la funzione di supporto che esso può svolgere in qualsiasi processo di apprendimento (funzione che sicuramente ha, ma che non esaurisce né l'ampiezza, né l'ambiguità né tanto meno la sovversività del momento ludico): in altre parole, il gioco viene qui considerato come uno degli elementi che determinano la salute, lo sviluppo, la crescita e il benessere di bambini/e e ragazzi/e.

## 2.1 Definizione di gioco e relazione con il diritto al gioco

Indicata la prospettiva assunta dalla ricerca, diventa necessario specificare cosa si intende quando si fa riferimento al gioco e quale relazione tale concetto ha con il diritto al gioco riconosciuto all'interno della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo. Per quanti abbiano provato a definire il gioco si è reso evidente che esso è difficilmente codificabile perché «culturalmente mediato e situato, così come lo sono i modi di concettualizzare il processo di sviluppo e di apprendimento» (Braga, 2005).

Alcuni tentativi di definizione del gioco sono stati però più utilizzati di altri. I classici per eccellenza caratterizzati dalle opere di Huizinga (1973) e Caillois (1981) ad esempio (che hanno tentato di definire il gioco in tutta la sua ampiezza, nel senso di coglierne le caratteristiche generali che comprendono sia le attività ludiche dei bambini ma anche quelle degli adulti), hanno assunto un approccio metodologico oggettivo andando a indagare le caratteristiche osservabili dell'attività ludica. Utilizzando quest'ottica sono emerse qualità generalizzabili a tutti i tipi di gioco: il gioco non risponde al raggiungimento di esiti precisi, ha un carattere esplorativo (definalizzato); si colloca in un luogo che non è né completamente dentro né completamente fuori dalla realtà condivisa; giocare rientra nell'ambito delle azioni che divertono, producono piacere, emozionano (anche quando il gioco richiede impegno, concentrazione, sforzo); nel gioco i

giocatori sanno che stanno giocando, che si trovano nel luogo del “come se” (non letteralità); le azioni del giocare non sono mai ripetitive, mostrano sempre modifiche, innovazioni, cambiamenti (carattere di flessibilità); il gioco è spontaneo e volontario, non obbligatorio ma liberamente scelto (Bondioli, 1996). Il ribaltamento di prospettiva operato da Bateson (che analizza il gioco come stato soggettivo) permette, d'altra parte, di mettere a fuoco un'ulteriore dimensione del gioco come l'atteggiamento: «Il gioco è una classe di comportamenti definiti attraverso un negativo senza identificare, come si fa di solito, cosa quel negativo neghi» (Bateson, 1996, p. 63-64); il gioco dunque oltre a essere caratterizzato dalle qualità appena elencate «prima che attività, è area di esperienza, un atteggiamento nei confronti di sé e del mondo che consente una presa di distanza dalla vita vissuta. Distanza tra gioco e vita ordinaria è un carattere distintivo del gioco ma si tratta più di una circoscrizione mentale che fisica, un distanziamento che paradossalmente consente il contatto. Chi gioca si isola temporaneamente per entrare, del tutto coinvolto, in un'altra dimensione, cui aderisce pienamente» (Bondioli, 1996, p. 13).

Nei bambini questa modalità di fare è sempre attiva. Non esiste opposizione per bambini e ragazzi tra gioco e attività serie, la linea di demarcazione tra atteggiamento giocoso e atteggiamento attento e responsabile non è mai definita, piuttosto continuamente interrotta e intrecciata. Il gioco e la modalità giocosa attraversano ogni momento della vita dei bambini e degli adolescenti: essi hanno un atteggiamento giocoso nelle routine di tutti i giorni (mentre mangiano ad esempio), mentre apprendono (delle conoscenze o delle competenze), nei “tempi morti” mentre aspettano che un adulto li venga a prendere o li porti da qualche parte. Il gioco dei bambini e degli adolescenti contrariamente al gioco degli adulti non è un'attività a sé definita, delimitata nel tempo e separata spazialmente dalla realtà quanto piuttosto una disposizione, una modalità di attivarsi rispetto alla realtà. Il gioco per bambini e adolescenti ha una natura ubiqua e pervasiva, per questo così difficile da definire.

Burghardt (2005) suggerisce che il gioco è qualcosa di più ampio e complesso di un modo per acquisire competenze specifiche, che potrebbero essere utili nell'età adulta. Il gioco aiuta senza dubbio lo sviluppo di abilità specifiche ma i suoi primari effetti hanno a che fare con emozioni e motivazioni. Il gioco è una strada per costruire e dar forma alle proprie emozioni e spinte motivazionali, e per costruire una gamma di risposte

flessibili che attraversano una serie di sistemi adattivi che uniscono cervello, corpo, ambiente fisico e sociale. Il gioco quindi più che influenzare e rinforzare il bambino nel suo diventare adulto, lo influenza e lo rinforza nel suo diventare bambino più ricco, più felice, più sano, più partecipe, più consapevole. La prospettiva appena proposta utilizza come paradigma di base un'idea di sviluppo umano che non si conclude con l'età adulta né, tanto meno, intende essa come riferimento di raggiungimento di completezza e stabilità; bensì promuove un'idea di sviluppo come processo che attraversa tutta la vita, composto da esperienze che mettono in connessione cervello, corpo e ambiente in una costante e reciproca influenza condizionante. Il gioco dunque è «una forma distinta di comportamento, che scaturisce da motivazioni fisiche e cerebrali in risposta a stimoli sia esterni che interni. L'atto di giocare ha un impatto nell'architettura e nell'organizzazione del cervello cosa che conduce alla formazione di forme più complesse di gioco che, a loro volta, rendono capaci il sistema individuo di aumentare il repertorio comportamentale di strutture e strategie» (Lester, Russell, 2008, p. 19). L'istinto al gioco è molto profondo e deriva da impulsi fondamentali sempre presenti e attivi nei bambini e negli adolescenti.

Stesso carattere di pervasività del gioco si riscontra nel diritto al gioco rispetto agli altri diritti contenuti nella Convenzione Onu sui diritti del fanciullo. Ne sono convinti Lester e Russell che nel loro ultimo lavoro (2008) rileggono il diritto al gioco all'interno del modello denominato delle "3P" – in cui i diritti contenuti nella Convenzione vengono raggruppati in tre macroaree di intervento (*provision, protection, promotion*) – mettendo in evidenza come il gioco e l'attività ludica siano presenze costanti in ognuna di queste aree.

I *provision rights*, ovvero i diritti correlati alla sopravvivenza e allo sviluppo psicofisico, riguardano non soltanto il diritto al cibo, all'acqua ecc. ma anche alla reale possibilità:

- che l'organismo ha di sistemarsi, ovvero trovare il proprio posto, la propria sistemazione, nell'ambiente in cui vive;
- di mantenere nel presente e nel futuro la propria integrità;
- di rispondere alle richieste che provengono dall'ambiente.

All'interno di questa prospettiva le ricerche in campo etologico «nel considerare le forti basi biologiche del comportamento ludico, descrivono le analogie e la continuità tra il gioco degli animali superiori e quello infantile e ne evidenziano

il carattere di preparazione/esercitazione ai compiti necessari alla sopravvivenza dell'individuo e del suo gruppo: attraverso il gioco i cuccioli si esercitano in condizione protetta a sviluppare le abilità che saranno loro utili da adulti per procurarsi cibo, accoppiarsi, socializzare» (Braga, 2005). Il gioco rientra quindi a pieno titolo nei *provision rights* perché rappresenta per bambini e adolescenti il processo per eccellenza per acquisire e accrescere capacità adattive e di resilienza (ovvero di elasticità e capacità di far fronte alle situazioni nuove e impreviste).

I *protection rights* sono i diritti correlati alla protezione da ogni forma di abuso, trascuratezza, sfruttamento o crudeltà. Le ricerche fatte in ambito della psicologia dello sviluppo infantile e della prospettiva psicoanalitica sul rapporto tra gioco, emozioni e sviluppo affettivo indagando su bambini oggetto di stress<sup>4</sup> forti e persistenti, hanno dimostrato come il gioco (in particolare il gioco simbolico) può aiutare a mitigarne gli effetti. «Nel gioco il bambino esprime ciò che prova, ma in questo modo impara anche a riconoscere e controllare (elaborare) le emozioni e i vissuti, a esercitare il proprio corpo e la propria mente, ad acquisire padronanza del mondo interno ed esterno. Il gioco quindi fonte di equilibrio e regolazione emotiva» (Braga, 2005). Il gioco offre sempre l'opportunità di andare oltre l'esistente trasformando la struttura delle cose, i confini del concreto.

Gli studiosi di comportamento animale Pellis e Pellis in un testo del 2006 dimostrano che l'assenza continuata della possibilità di giocare può concorrere a distruggere il sistema di regolazione emotiva che a sua volta avrà ricadute negative sul livello di competenze fisiche, psichiche e sociali del soggetto vittima di stress.

I *promotion rights*, infine, sono tutti quei diritti correlati al sostegno e alla promozione dello sviluppo armonico della persona ovvero quei diritti attenti a sostenere il completo e libero sviluppo del soggetto. È forse utile ricordare a questo proposito quanta letteratura sia stata prodotta dagli anni '50 a oggi sull'utilità del gioco nello sviluppo del bambino. Gli studi realizzati nell'ambito della psicoanalisi prima con Freud, e della psicologia evolutiva successivamente, hanno verificato la correlazione positiva tra gioco e sviluppo delle competenze cognitive e sociali. Per

<sup>4</sup> Con il termine "stress" ci si riferisce in questo caso a violenza, paura, discriminazione, abuso, pressione scolastica, lavoro minorile, condizioni di rifugiati o profughi ecc.

Vygotskij il gioco è l'origine e il paradigma dell'area di sviluppo prossimale (ovvero l'area dove funzioni non ancora mature, sono nel processo di maturazione) perché in esso e con esso il bambino in età prescolare inizia a separare l'azione dal significato e a sapersi muovere nel campo del significato; tutto questo è la premessa del pensiero astratto (Vygotskij, 1987, p. 135-152), pertanto il gioco è motore e benzina dello sviluppo (in questo caso cognitivo) del bambino.

## 2.2 L'individuazione delle esperienze e metodologia di analisi

Dopo aver presentato l'inquadramento generale di questa analisi è ora il momento di esplicitare la metodologia utilizzata per l'individuazione delle esperienze e per l'analisi delle stesse. La prima fase è stata caratterizzata dalla raccolta di tutto il materiale disponibile ovvero da:

- la lista dei progetti segnalati dalle Città riservatarie;
- la lista dei progetti afferenti al diritto al gioco estratti dalla Banca dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per l'anno 2010;
- l'utilizzo anche dei progetti non segnalati risponde alla necessità di avere comunque una visione più generale e d'insieme dei diversi progetti che sono stati inseriti in Banca dati per l'anno 2010 e a cui stato attribuito come tipologia di diritto prevalente il diritto al gioco. Il totale complessivo dei progetti così individuati e da cui è partita la ricognizione è i di 48 progetti;
- la distribuzione dei progetti dedicati prevalentemente alla promozione del diritto al gioco presenta un cospicuo numero di progetti (23) nelle Città riservatarie del Centro; un po' meno nelle città del Sud e delle Isole (19); e decisamente un più basso numero di progetti (6) per le città del Nord.

Al Centro i progetti delle Città riservatarie che si collocano nella zona centrale si concentrano prevalentemente nella città di Roma (20), così al Nord la maggioranza dei progetti si attesta su Torino (5).

Nella maggioranza di casi (40 progetti) si tratta di servizi ovvero di luoghi, radicati territorialmente, in cui vengono messi a disposizione: spazi, materiali, giochi, risorse; si tratta prevalentemente di ludoteche, spazio giochi, centri nella loro articolazione più varia: aggregativi, polifunzionali, gioco, bambini e genitori, diurno. Questo genere di progetti ha la durata di 12 mesi. Gli altri otto casi mostrano altre modalità scelte dai

referenti delle Città riservatarie nella promozione del diritto al gioco. Si tratta in alcuni casi di progetti attivi in particolari periodi dell'anno come ad esempio *Estate 0-6* (Comune di Genova) o *Natale al parco* (Comune di Reggio Calabria), questi progetti si caratterizzano per avere una durata limitata nel tempo e per essere rivolti a tutti i bambini del Comune non appartenenti a uno specifico territorio. In altri casi la promozione del gioco è realizzata tramite laboratori ludici che si svolgono prevalentemente nelle scuole e con la collaborazione degli insegnanti; come, ad esempio, il progetto *Laboratorio città sostenibile* (del Comune di Torino) o *Roma rock Roma pop* (Comune di Roma). Ultima tipologia presente all'interno di questo gruppo di progetti è quella relativa al sostegno del diritto al gioco in ambienti "difficili" come l'ospedale, ne è un esempio il progetto *Attività ludico ricreative per bambini malati e ospedalizzati* (Comune di Reggio Calabria).

È bene ricordare, come sempre accade, in questo tipo di analisi, che questi dati non possono essere considerati rappresentativi del complessivo impegno che ogni Città riservataria dedica alla promozione del diritto al gioco ma semplicemente di quanta parte del fondo 285 viene dedicata a esso e di come vengono investite queste risorse. Abbiamo messo a fuoco questi pochi caratteri generali del gruppo complessivo dei progetti per restituire l'insieme da cui siamo partiti. Essi saranno ripresi e commentati criticamente in un momento successivo.

Ciò che ci pare utile approfondire a questo punto è piuttosto come si sia passati dal gruppo originario ai progetti che poi sono stati oggetto di approfondimento. Il passaggio è avvenuto in tre fasi (che si sono succedute cronologicamente):

- verifica di coerenza tra progetto e area di intervento;
- contatto per posta elettronica;
- contatto telefonico.

La prima verifica ha riguardato la coerenza interna tra contenuto delle schede progetto e area tematica di approfondimento. Questa prima fase è quella in cui si è determinata la selezione più ampia. Le dimensioni che l'hanno prodotta sono state:

- assenza di riferimenti al gioco. Sono stati molti i progetti individuati che, pur rientrando nell'area del diritto al gioco, nella parte descrittiva non presentano alcuna riflessione sul gioco né di tipo teorico, né pratico, né esplicativa della metodologia utilizzata. Viene descritto il

progetto, talvolta elencate le attività senza però dedicare uno spazio di riflessione sul gioco. Questo ha prodotto l'assenza di materiale su cui interrogarsi e confrontarsi con i soggetti realizzatori del progetto;

- non congruenza del contenuto con l'area di intervento in cui il progetto è stato inserito. In alcuni casi, in numero assai minore rispetto alla dimensione precedente, il contenuto pur essendo sufficientemente ampio non trovava corrispondenza con l'area in cui risultava inserito;
- scarso contenuto descrittivo del progetto. In alcuni casi la scarsa quantità di testo contenuta nella parte descrittiva del progetto ha impedito l'approfondimento dello stesso;
- testo non completo. In altri casi, infine, il testo inserito era parziale e non permetteva la comprensione completa del progetto.

È chiaro che questa serie di elementi, che hanno determinato lo scarto della maggioranza delle esperienze, non può essere interpretato come una cattiva realizzazione nella pratica dei servizi o delle attività quanto, piuttosto, deve portare a riflettere sull'attenzione che viene prestata all'inserimento dei dati e alla qualità degli stessi.

La seconda fase si è basata sul contatto tramite posta elettronica per avere informazioni integrative e chiarimenti, in alcuni casi nonostante i ripetuti tentativi, ciò ha dato esiti negativi perciò tali progetti, nell'impossibilità di completare le informazioni, sono stati esclusi. La terza e ultima fase è stata dedicata all'individuazione degli operatori da intervistare per approfondire la conoscenza dei progetti selezionati, anche in questo caso in un'occasione lo scambio verbale ha messo in evidenza una discrepanza tra quanto scritto e quanto effettivamente realizzato, variabile che ha annullato l'interesse per quella specifica attività.

È stato così avviato un approfondimento su nove progetti.

**Tabella 1 – Elenco progetti 285 oggetto di approfondimento**

1	Cagliari	Centro polivalente per l'infanzia e l'adolescenza c/o La Vetreria, Cagliari Pirri – La Carovana
2	Firenze	Ludoteca internazionale La Mondolfiera
3	Genova	Estivo 0-6
4	Palermo	La ludoteca del giardino
5	Reggio Calabria	Villaggio dei bambini – Parco Baden Powell
6	Roma	Centro per bambini e genitori ludoteca e servizio di sostegno psicologico ai genitori
7	Venezia	Laboratori ludici nelle ludoteche cittadine
8	Torino	Spazio aperto
9	Torino	Laboratorio città sostenibile

L'approfondimento è avvenuto tramite intervista telefonica. I referenti dei progetti sono stati primariamente contattati per definire un appuntamento telefonico e successivamente intervistati. L'intervista in profondità è stata realizzata sulla base di una traccia i cui punti di esame sono stati: il significato del gioco per il progetto; peculiarità del gioco nei diversi contesti presi in esame; ruolo dell'adulto; la dimensione del rischi; gli spazi; come giocano i bambini/adolescenti oggi; come sostenere il diritto al gioco.

Avendo come compito quello di andare ad analizzare pratiche specificatamente dedicate al sostegno e alla promozione del diritto al gioco il primo passo dell'indagine è stato quello di interrogarsi su ciò che è gioco per le persone che portano avanti questo tipo di progetti. Una richiesta generale che abbisognava di una specificazione, una definizione più particolare: il gioco infatti non ha spazio né tempo ovvero si può giocare (teoricamente)<sup>5</sup> sempre e dovunque ed esso, inoltre, può essere utilizzato come mezzo per la trasmissione di conoscenze, abilità competenze ecc.

<sup>5</sup> Questo termine è qui inserito perché, come vedremo, questo spazio di libertà è sempre più compromesso per i bambini e gli adolescenti di oggi.

La seconda richiesta è stata inserita per comprendere quali caratteristiche specifiche il gioco ha (se ne ha), in questo tipo di progetti e se esso si differenzi da quello praticato e promosso da altre agenzie educative (scuola, enti sportivi, ecc.). La terza area dell'intervista risponde all'interesse di approfondire quale ruolo l'adulto assume rispetto al gioco in questo tipo di contesti: se nella scuola il ruolo dell'insegnante è quello di sostenere il processo di apprendimento di conoscenze in maniera critica e personale; se il ruolo dell'allenatore è quello di accompagnare lo sviluppo di un bambino o di una squadra rispetto alla disciplina che promuove, ci si è chiesti quali sono gli elementi che caratterizzano il ruolo di questi adulti? La quarta area di approfondimento è relativa alla conoscenza di come si concretizza il gioco in termini di spazi, tempi e materiali utilizzati negli specifici contesti da bambini e ragazzi. La quinta area vuole invece catturare la percezione che questi adulti hanno del modo di giocare dei bambini con cui interagiscono con finalità e modalità educative. Per avere un loro rimando, come testimoni chiave della attività ludica dei più piccoli abbiamo chiesto loro se, sulla base della loro esperienza hanno notato modifiche nelle pratiche ludiche e in quale direzione<sup>6</sup>. La sesta e ultima area di analisi ha inteso far emergere in quale modo le persone intervistate intendono/interpretano il sostegno al diritto al gioco e quali sono le pratiche messe in campo nel servizio e sui diversi territori.

Prima di presentare i risultati dell'approfondimento si offre una sintesi delle diverse esperienze. Il materiale di seguito inserito è stato estratto dalle schede progetto presenti nella Banca dati 285 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ([www.minori.it](http://www.minori.it)) e integrato con quanto emerso nelle interviste.

### 2.3 I progetti oggetto di analisi

I progetti selezionati sono sia esperienze segnalate dai referenti delle Città riservatarie, sia iniziative tratte dalla Banca dati del Centro nazionale di documentazione.

CENTRO POLIVALENTE PER L'ADOLESCENZA C/O LA VETRERIA, CAGLIARI - PIRRI - LA CAROVANA

Il progetto è attivo dal 1999. La titolarità è del Comune e la

<sup>6</sup> Ci pare utile sottolineare che le persone intervistate hanno maturato tra i 10 e i 15 anni di attività pratica nel campo del gioco e delle attività ludiche per bambini e adolescenti.

gestione è affidata al terzo settore. Si rivolge a preadolescenti e adolescenti di età tra 11 e i 18 anni. Ha la durata di 11 mesi. La sua finalità è quella di sviluppare l'autonomia, le capacità sociali e la cultura dell'accoglienza, della solidarietà e della partecipazione attiva. Le attività offerte al Centro sono: laboratorio musicale, organizzazione eventi aggreganti come incontro tra skaters, torneo di calcio, torneo di giochi da tavolo.

#### LUDOTECA INTERNAZIONALE LA MONDOLFIERA, FIRENZE

Il progetto è attivo dal 2000. La titolarità è del Comune e la gestione è affidata al terzo settore. Si rivolge a bambini della fascia dei 3-6 anni e degli 8-11 anni. Ha la durata di 9 mesi. La sua finalità è l'integrazione multiculturale e la partecipazione al servizio dei soggetti coinvolti. La ludoteca è aperta per cinque pomeriggi a settimana, la programmazione centrata su tre strumenti fondamentali: la narrazione, il laboratorio creativo e il gioco.

#### ESTIVO 0-6, GENOVA

Il progetto è attivo dal 2000. La titolarità è del Comune e la gestione mista è affidata sia a personale comunale che del terzo settore. Ha la durata di 2 mesi. Si rivolge a bambini della fascia dei 0-6 anni. La sua finalità è quella di rispondere ai bisogni delle famiglie per il periodo estivo con progetti educativi di qualità. Attività di gioco libero e guidato, motorio, di gruppo, di rilassamento, di espressione che tengano nel debito conto il significato di un'esperienza estiva.

#### LA LUDOTECA DEL GIARDINO, PALERMO

Il progetto è attivo dal 2008. La titolarità è del Comune e la gestione mista è affidata sia a personale comunale che del terzo settore. Si rivolge a bambini della fascia dei 3-10 anni. Ha la durata di 12 mesi. La finalità della ludoteca è offrire un luogo che possa fungere da stimolo nei confronti dei bambini alla scoperta o riscoperta della relazione tra pari. Le attività della ludoteca si svolgono dal lunedì al venerdì, sono proposte attività ludiche e attività manipolative dividendo i bambini per fasce di età (2-3, 4-5 e 6-10 anni). Ampio spazio ha il gioco libero assistito e, nelle giornate di bel tempo, sono organizzati giochi all'aperto nello spazio del giardino antistante la ludoteca. Nel corso dell'anno si organizzano laboratori di tipo artistico, manipolativo, costruttivo, di fabulazione/drammatizzazione, musicali. Si organizzano spettacoli all'aria aperta e sportelli di assistenza genitoriale.

**VILLAGGIO DEI BAMBINI - PARCO "BADEN POWELL", REGGIO CALABRIA**

Il progetto è attivo dal 2009. La titolarità è del Comune e la gestione è affidata a personale del terzo settore. Si rivolge a bambini della fascia dei 3-13 anni. Ha la durata di 8 mesi. La finalità del Villaggio è quella di promuovere la cultura e la pratica del gioco all'interno dell'area del parco caratterizzato da notevoli bellezze naturali, e contemporaneamente sostenere la fruizione di questi spazi naturali riqualificati e strutturati finalizzandoli non soltanto all'aggregazione spontanea o episodica ma alla localizzazione di progetti sociali importanti quali interventi di animazione integrata. Le attività offerte sono gioco libero e organizzato, laboratori artistico-creativi e artigianali, attività sportive e giochi all'aperto.

**CENTRO PER BAMBINI E GENITORI: LUDOTECA E SERVIZIO DI SOSTEGNO PSICOLOGICO AI GENITORI, ROMA**

Il progetto è attivo dal 2003. La titolarità è del Municipio XI e la gestione è affidata a personale del terzo settore organizzata in un'Ati composta da un'associazione e da una cooperativa. Si rivolge a bambini della fascia 18 mesi-11 anni. Ha durata di 12 mesi. Finalità del Centro è far vivere uno spazio in cui bambini e genitori possono trovare una nuova dimensione personale e sociale. Le diverse attività proposte sono articolate per fasce di età. Per la fascia 18 mesi-3 anni sono organizzate attività ludiche che privilegiano l'ambito espressivo artistico e il racconto; per la fascia 3-6 anni attività ludiche, giochi liberi o guidati, individuali o di gruppo. Lo spazio ludoteca è dedicato specificatamente alla fascia 7-11 anni con attività di gioco libero o guidato da animatori e laboratori. Il Centro, infine, mette a disposizione personale specializzato per il sostegno psicologico ai genitori.

**LABORATORIO CITTÀ SOSTENIBILE, TORINO**

Il progetto è attivo dal 1999. La titolarità e la gestione del progetto sono comunali. Il progetto si rivolge a bambini e ragazzi della fascia dai 6 ai 17 anni. Ha la durata di 12 mesi. Il progetto risponde alla finalità di sostenere il diritto del bambino a vivere all'interno della propria comunità in un clima di relazioni significative e in una dimensione sostenibile priva di rischi ambientali. Le attività si compongono di percorsi di conoscenza della città; progettazione in chiave sostenibile di spazi educativi, di aree verdi per il gioco e la socializzazione e di spazi pubblici; azioni sul tema della mobilità sostenibile; azioni a favore della sicurezza urbana.

#### SPAZIO APERTO, TORINO

Il progetto è attivo dal 2007. La titolarità e la gestione del progetto sono affidate al terzo settore. Si rivolge a preadolescenti, adolescenti della fascia dei 11-17 anni. Ha la durata di 12 mesi. Le finalità di questo intervento sono: il rispetto e la valorizzazione di sé e del territorio in cui si vive; la ricerca e la valorizzazione dell'identità dell'adolescente nel gruppo. Le attività che vengono organizzate sul territorio sono il precipitato di quanto deciso con i ragazzi nei momenti di incontro in strada e curate dagli operatori in sinergia con le associazioni e le agenzie che sul territorio operano con i giovani.

#### LABORATORI LUDICI NELLE LUDOTECHE CITTADINE, VENEZIA

Il progetto è attivo dal 2006. La titolarità e la gestione del progetto sono affidate al terzo settore. Si rivolge a preadolescenti, adolescenti della fascia dei 3-13 anni. Ha la durata di 12 mesi. La finalità di questo intervento è l'ampliamento di spazi ludici e di attività libere e creative adatte ai bambini e ragazzi. Le attività laboratori per i più piccoli 0-6: Spazio Lilliput per bambini accompagnati, laboratori ludico-musicali, di movimento espressivo-corporeo e di linguaggio teatrale, laboratori ludico-manuali, laboratori giochi da tavolo e giochi di ruolo.

#### 2.4 Le caratteristiche principali delle progettualità

Primo elemento osservabile di carattere generale è l'estrema eterogeneità delle esperienze raccolte. Sebbene l'oggetto del loro intervento sia il gioco e il diritto al gioco, le tipologie di servizi e le attività con cui esso è sostenuto e promosso sono estremamente variegate. Questo se da una parte ha reso più lunga l'analisi, dall'altra ha permesso di raccogliere un maggior numero di punti di vista e informazioni. Su nove progetti, cinque hanno un consolidamento storico sul territorio, si tratta in altre parole di servizi o di attività laboratoriali come il progetto *Città sostenibile*, che sono presenti dall'avvio della progettazione sostenuta con fondo 285, ovvero tra il 1999 e il 2000 avendo maturato così in questo ambito un'esperienza che va dai 12 agli 8 anni (per quanto riguarda il progetto di Roma che nasce nel 2003). Gli altri quattro progetti attivati in anni più recenti si attestano tra i 5 e i 2 anni di storia. La fascia di intervento su cui insistono più progetti è quella rappresentata dalla scuola dell'obbligo 6-13 anni, ma sono presenti anche esperienze che sostengono il diritto al gioco per le fasce estreme ovvero infanzia 0-3 (vedi esperienza di Roma e Genova) e adolescenza e oltre (vedi esperienze di Cagliari e Torino). La durata media dei servizi/attività laboratori va dagli 8

ai 9 mesi, in genere corrispondente al calendario scolastico; nel caso del progetto *Estivo 0-6* del Comune di Genova la durata è di soli 2 mesi perché la sua realizzazione avviene nei mesi estivi. Ultimo aspetto che interessa evidenziare, perché utile per l'analisi che seguirà, riguarda la titolarità e la gestione.

In otto casi su nove la titolarità del progetto afferisce all'amministrazione comunale, in un unico caso (Torino progetto *Spazio aperto*) la titolarità è affidata al terzo settore. Al contrario in sei casi la gestione del servizio è affidata al terzo settore, in due casi è mista (Genova - *Estivo 0-6* e Palermo - *La ludoteca del giardino*), in un unico caso, *Laboratorio città sostenibile* di Torino, la gestione è completamente affidata a personale comunale.

Leterogeneità delle esperienze non si limita però solo a caratteristiche potremmo dire più tecniche, ma anche alla destinazione che i progetti hanno. L'elenco dei progetti selezionati presenta: tre ludoteche (di cui quella di Roma si caratterizza anche come spazio di sostegno ai genitori); due laboratori che hanno come caratteristica comune il promuovere attività trasversalmente a tutte le agenzie ricreative ed educative del Comune; quattro realtà che pur avendo denominazioni diverse (villaggio, centro polivalente, città dei ragazzi, spazio aperto) affermano il diritto di bambini e ragazzi ad avere spazi dove giocare e incontrarsi non necessariamente rispondenti a una destinazione specifica come può essere una ludoteca, ma modificabili perché adattabili alle esigenze che l'utenza esprime. Il progetto *Spazio aperto* promuove l'educativa di strada, dei nove progetti è infatti l'unico che non ha una struttura bensì si realizza nello spazio aperto (appunto) e informale della strada.

### 3. Le aree di approfondimento nello studio delle esperienze

#### 3.1 Il gioco: valore in sé o valore strumentale?

La prima area oggetto di indagine durante l'intervista è stata l'idea di gioco promossa nello specifico contesto intervistato. Come sottolineato nella parte più teorica il gioco è difficilmente definibile perché risponde ai valori e ai modelli riconosciuti e praticati in un determinato contesto di vita. L'interesse è stato dunque quello di rendere esplicito e condividere quale idea di gioco sta alla base delle attività. Per far emergere questo sfondo semantico è stato riletto il testo dell'art. 6 della legge 285/1997 che nel suo contenuto non fa alcun riferimento esplicito al gioco, ma che nella sua impostazione generale riconosce, invece, grande importanza e ricchezza formativa alle esperienze non scolastiche sia formalizzate che non a carattere ludico/ricreativo. La domanda era dunque: «Se la legge 285 esplicitamente non richiama il

diritto al gioco, perché esso è così importante?».

Le risposte ottenute hanno messo in evidenza due tipi di approccio: uno legato al valore del gioco come attività in sé; l'altro, legato al valore del gioco come strumento per l'avvio, la gestione e l'accrescimento della relazione. Tali approcci nelle conversazioni non avevano nessuna polarità interpretativa ovvero non erano intesi come opposti e/o separati e/o contrari bensì come compresenti, interrelati, interagenti. L'accentuazione su un aspetto piuttosto che un altro si è reso evidente in relazione alle fasce di età; per i referenti dei servizi che si rivolgono al target 0-10 si è presentata in maniera più frequente l'affermazione del valore del gioco come attività in sé al di là delle attività e degli obiettivi che con esso e su di esso si possono realizzare.

Attraverso il gioco i bambini hanno modo di conoscere la propria mappa mentale della realtà in cui vivono; un elemento indispensabile per la crescita, senza il gioco non avremmo apprendimento né la costruzione della propria mappa interiore della realtà (Adele Ansaldo - Genova).

Il gioco è fondamentale da quando il bambino nasce per poter a poco a poco entrare in contatto con l'ambiente che lo circonda prima per relazionarsi con la madre e poi con l'ambiente scolastico e così via. Anche negli animali il gioco è importante questo equivale a dire che esso è fisiologicamente importante oltre che psicologicamente importante (Annamaria Berardi - Roma).

Il suo valore innanzitutto è essere un prodotto culturale, una di quelle attività che da sempre fa parte della vita, dall'uomo della pietra a oggi, in qualsiasi luogo del mondo. Il gioco è transculturale, è un modo comune di vivere l'umanità e quindi è semplice da comprendere e da utilizzare. Invitare a giocare o comunque a vivere una dimensione ludica con gli altri è un modo che viene abbastanza spontaneo, un modo che può sembrare quasi legato a un atteggiamento naturale, poi in realtà c'è dietro tanto, però quando all'uscita della scuola vai da bambini e genitori a dire è aperta la ludoteca, venite a giocare, tutto è molto semplice e molto naturale. Le persone si sentano ben invitate perché il gioco fa parte dell'essere umano (Barbara Hoffman - Firenze).

Il gioco è un bene primario per i bambini al pari del cibo e dello studio, è per i bambini fondamentale per imparare a creare relazioni. [...] Il valore del gioco sta nel fatto che esso aggrega, azzera le differenze sociali, crea le relazioni (Stefania Guccione - Palermo).

Per i referenti invece che dedicano la loro attività alla fascia di età che comprende preadolescenti, adolescenti e giovani, il valore del gioco è maggiormente attribuito al fatto che esso è uno degli strumenti con cui gli adolescenti decidono se entrare o meno in relazione con il contesto che li accoglie e con gli adulti che ne fanno parte.

Il gioco assume una connotazione completamente diversa per ognuno dei momenti della relazione che intercorre tra l'adolescente, l'adulto e il servizio. Nella prima fase, ad esempio, quella in cui gli adolescenti tastano il terreno, gli educatori "giochicchiano" ma non sono coprotagonisti con i ragazzi perché in questa prima fase il livello di interazione è abbastanza defilato. Il gioco è l'elemento trasversale aggregante ma che al contempo permette l'apertura all'idea di una diversa possibilità di stare insieme con l'adulto. In questa fase il ragazzino può venire e non far niente, può venire e giocare, può venire e chiacchierare. Nel gioco libero, il ruolo dell'adulto è defilato, i giochi a disposizione sono ping pong, giochi da tavolo oppure attrezzi di giocoliera o strumenti musicali. Solo dopo, a fiducia creata e relazione stabilita, gli adolescenti giocano, e anche molto, con gli operatori (Claudio Zasso - Cagliari).

Il gioco crea relazioni e la relazione è la dimensione che adolescenti e giovani cercano e creano in questi spazi (Massimo Aghilar - Torino, Spazio aperto).

Il gioco è una modalità di ingaggio per il coinvolgimento diretto dei bambini e dei ragazzi nei processi di progettazione partecipata; dove la stessa progettazione partecipata è gioco di ruolo in cui si gioca a fare gli architetti (Pier Luigi Turi - Torino, Laboratorio città sostenibile).

Il gioco la prima attività dell'essere umano la prima forma che l'essere umano usa per capire la realtà quindi per creare sapere (Franca Caltarossa - Venezia).

Si rende evidente da questa serie di risposte come, nella maggioranza dei casi, al gioco venga riconosciuto un valore fondamentale, che si declina in modi diversi a seconda che a esprimerlo sia un'educatrice della fascia di età dei più piccoli o un educatore che incontra preadolescenti e adolescenti. In altri casi, invece, il valore è associato in maniera più marcata all'uso strumentale che del gioco si può fare. Ciò che ci sembra

importante dire a questo punto è che si può utilizzare il gioco ma limitarsi a questo ne riduce la portata e la forza: usare il gioco in un'esclusiva ottica di "intrattenimento" o di "aggancio" lo impoverisce e lo rende, alla lunga, noioso. Il gioco deve essere rispettato, sostenuto, in certi casi anche difeso nella consapevolezza che esso si realizza indipendentemente dalla presenza o dal sostegno da parte dell'adulto; bambini e ragazzi giocherebbero comunque perché il gioco, per i più piccoli, è spazio vitale di elaborazione: di sé, della dimensione sociale, affettiva, emotiva ecc. ecc. Spazio vitale significa imprescindibile, non sostituibile, necessario. Agire in campo socioeducativo implica riconoscere il gioco come valore in sé ovvero spazio/tempo dove gli adulti possono non esserci; riconoscere questo implica riconoscere che in questo particolare spazio/tempo il "potere" dell'adulto può non essere più presente, può scomparire, sottrarsi.

### 3.2 Peculiarità del gioco nei diversi contesti presi in esame

La seconda area di analisi riguardava l'individuazione delle caratteristiche che connotano il gioco nei contesti oggetto di analisi; in particolare ci interessava comprendere a quale funzione l'attività ludica risponde nelle realtà, a quale vocazione esso risponda e quali particolarità lo distinguono dal gioco utilizzato in altre realtà educative, ad esempio la scuola o le discipline sportive. L'interesse nasceva dalla constatazione che, soprattutto in ambiti non acculturati in materia, quando si parla di gioco spesso si tende a generalizzare e a pensare che gioco, forme di gioco, modalità di proposte di gioco siano sempre e comunque uguali in ogni contesto le si attivi. In realtà le esperienze prese in esame mostrano in maniera chiara alcune caratteristiche distintive della diversa modalità di interpretare il gioco nei centri, nei servizi e nelle attività ludico-ricreative:

Ciò che distingue il nostro approccio al gioco da quello proposto in altri contesti sono essenzialmente due elementi: il primo relativo alla scelta degli spazi che devono essere consoni al gioco quindi scuole o altre strutture che hanno un giardino o un parco, che hanno zone fresche e di sicuro ambienti molto gradevoli. Il secondo, relativo all'approccio al gioco non finalizzato a un apprendimento e per questo non si dà una diretta valutazione che finisce nel curriculum del bambino. Il gioco è proposto come attività piacevole, per questo investe anche molto direttamente il corpo (Adele Ansaldo - Genova).

Lo si evince ancora dalla non finalizzazione dell'attività ludica a un apprendimento pre-determinato senza una finalità didattica, si dà la possibilità di potersi divertire ed esprimere le proprie potenzialità. Da noi si dà la possibilità al bambino di esprimersi nella maniera a lui più congeniale (Annamaria Berardi - Roma).

Da una parte è strumento che agevola la conoscenza reciproca sia degli adulti che dei bambini in senso culturale ma anche soggettivo e personale; dall'altra parte il gioco in ludoteca è un grande spazio di costruzione di sé per questo viene lasciato libero e senza alcuna finalità se non quella di permettere il piacere di fare esperienza (Barbara Hoffman - Firenze).

Lo si evince, infine, dal rispetto delle scelte e dei tempi dei bambini e dei ragazzi. Coerentemente al principio per cui il gioco è tale solo quando liberamente scelto, intrinsecamente motivato, e personalmente diretto, in questi luoghi viene dato molto spazio a quello che viene definito gioco libero, viene riconosciuto il gioco individuale e grande flessibilità ha la programmazione delle attività ludiformi<sup>7</sup>.

Quando i bambini giocano bene da soli s'è sempre detto: noi facciamo altro. Siccome la ludoteca è molto grande non c'è mai una cosa sola ovvero ci sono bambini che giocano, c'è un tavolone dove si propone un laboratorio, c'è l'angolo teatro dove i più piccolini si camuffano e fanno i travestimenti, c'è la cucina dove mamma e bambini piccolini si fanno il tè, insomma c'è di tutto, diverse dimensioni parallele e l'ottica è proprio questa: avere sempre l'occhio a cosa sta succedendo intorno e dove non è necessario intervenire direttamente lasciare che le cose si svolgano in maniera naturale. Dove c'è un bambino con il genitore che insieme fanno un gioco da tavolo o fanno dei disegni va benissimo, nessuno va lì a dire venite a fare il laboratorio. Se c'è una mamma che tira fuori i pennarelli e si mette intorno un po' di bambini a disegnare e noi magari avevamo previsto un laboratorio di un altro tipo lasciamo che vada avanti quello e magari quel laboratorio lo facciamo in un altro giorno quando i bambini si stanno annoiando. L'attenzione è sempre attiva a

<sup>7</sup> Gioco libero ovvero non guidato dall'adulto, che nasce dall'iniziativa autonoma dei bambini, e si distingue dai momenti di attività di lavoro proposti e guidati dagli adulti e dalle attività ludiformi ovvero quelle attività guidate dagli adulti.

Definizione tratta da Braga, 2005, p. 24-25.

quello che nasce spontaneamente, a ciò che viene portato dentro dalle mamme, dai bambini, chiaramente dove le cose languono dobbiamo avere delle proposte (Barbara Hoffman - Firenze).

Noi facciamo delle proposte laboratoriali, all'inizio non era così, adesso ascoltiamo quali sono le richieste dei bambini e questo è più efficace. Abbiamo cambiato impostazione perché una serie di bambini prendevano il laboratorio come un momento quasi di studio e ne soffrivano allora abbiamo preferito renderlo flessibile. I bambini stanno 6 ore al giorno a scuola, escono, vanno a casa mangiano e poi vengono in ludoteca; rimettersi seduti a fare il laboratorio, per loro, era come tornare a scuola, era una costrizione (Stefania Guccione - Palermo).

Naturalmente poi ci può essere anche il bambino che decide che quel giorno vuol giocare per conto suo, certo se la cosa va avanti sempre così cominceremmo a preoccuparci perché se lui non vuol partecipare ai giochi con gli altri bambini perde un momento... riteniamo che il bambino possa avere bisogno del suo momento individuale (Annamaria Berardi - Roma).

Come si rende evidente dalle parziali risposte riportate esistono dimensioni che connotano in maniera peculiare questo tipo di spazi, quelle emerse sono:

- scelta/predisposizione di spazi che favoriscano il gioco sia libero che strutturato, sia all'interno che all'esterno dell'edificio quando si tratta di servizi;
- possibilità di tipologie di realtà ludiche diverse nello stesso spazio;
- flessibilità della programmazione in funzione dei bisogni dei bambini, del gruppo ma anche di ciò che è presente contestualmente e spontaneamente;
- riconoscimento dell'importanza anche del gioco individuale;
- riconoscimento del valore del gioco non diretto da parte degli adulti, non finalizzato a un apprendimento che rappresenta un obiettivo da verificare o valutare.

### 3.3 Il ruolo dell'adulto

In generale il ruolo messo in campo dall'adulto professionalmente impegnato nei progetti che rientrano in quest'area di intervento è molteplice, complesso e non sempre di facile assunzione. Il ruolo rispetto al gioco che l'adulto attiva con i primi cambia per fascia di età quindi per esigenze inerenti al

momento dello sviluppo che i bambini stanno attraversando. Rispetto al target 3 -11/12 anni applica una serie di funzioni che di seguito abbiamo raccolto e identificato prendendo a prestito la suddivisione già prodotta da Braga (2005, p. 95):

- Osserva perché il gioco racconta.
- Predisporre spazi e materiali.
- Offre la condizione motivante all'avvio di un gioco (attraverso ad esempio commenti e verbalizzazioni non valutative) o interviene quando il gioco non decolla.
- Svolge la funzione di modulazione della frustrazione che il bambino può provare quando incontra l'errore o sperimenta il fallimento nell'uso degli strumenti, o la fatica della condivisione del gioco.
- Garantisce il mantenimento della cornice ludica quindi sostiene la regolamentazione del gioco. «Noi siamo animatori educatori quindi dobbiamo intervenire laddove ci accorgiamo che ci sono difficoltà o problemi, non dobbiamo solo divertirli e farli giocare. Il gioco è sempre educativo ovvero ogni gioco ha una regola ma la regola del gioco non è tanto per il gioco ma per la relazione e ogni relazione ha una regola; rispettare le regole significa rispettare il gioco e le relazioni» (Stefania Guccione - Palermo).
- Media le relazioni tra bambini sostenendo l'evoluzione delle situazioni conflittuali. Rispetto a questo punto la modalità d'intervento descritta è omogenea in tutti i progetti. L'intervento sul conflitto non è mai immediato, direttivo, perentorio, bensì si compone di un primo momento di attesa attenta allo sviluppo della dinamica conflittuale e poi di un momento di confronto: «li osserviamo e interveniamo solo se ci sono liti e anche rispetto a queste interveniamo solo se degenerano, l'inizio della lite la lasciamo gestire a loro, ci diamo il tempo di capire che direzione prende. Il secondo momento, se c'è, quello in cui è proprio inevitabile l'intervento dell'adulto, viene sviluppato al fine di sostenere la soluzione positiva e condivisa del conflitto se la questione non rientra nella gestione che ne fanno i bambini allora interviene l'adulto anche qui sempre dove strettamente necessario e sempre come mediatore senza andar lì a chiedere allora chi è stato ma chiedere loro cosa è successo? far sì che siano loro a rendersi conto e a risolvere» (Barbara Hoffman - Firenze).
- Nel gioco di finzione può favorire la connessione di diversi

spunti dei bambini in una trama di gioco condivisa e articolata. «In genere l'adulto rilancia. Rilanciare è lavorare in quell'area grigia in cui il bambino potrebbe veder arricchito il proprio gioco con l'innesto di una figura proveniente da fuori. Questo può avvenire anche grazie a un coetaneo. L'adulto deve essere in grado di capire cosa il bambino stia facendo, questo è visibile nel gioco simbolico: se loro stanno giocando nella casetta e stanno giocando a fare i genitori, tu come adulto potresti inserirti porgendo una bambola se pensi che questo sia la cosa opportuna e osservare come questo viene ripreso ed elaborato dai bambini. Piuttosto che un ruolo propositivo stretto, nel senso di imporre una determinata attività si preferisce saper cogliere cosa il bambino sta chiedendo anche se non te lo chiede, arricchendo il suo bagaglio strutturale» (Adele Ansaldo - Genova).

- Partecipazione diretta dell'adulto in veste di co-attore/partner, regista del gioco: «talvolta l'operatore nel gioco libero si lascia coinvolgere dai bambini solo se sono loro a chiedere che egli partecipi alla pari; altre volte resta a osservare i bambini che giocano. Nel gioco strutturato l'animatore propone più di un gioco e lascia scegliere ai bambini il gioco che in quel momento preferiscono. Talvolta partecipa semplicemente cercando di ricordare le regole di quel gioco» (Anna Maria Berardi - Roma).

A queste funzioni, come già indicato prese in prestito dal testo della Braga, se ne aggiunge un'altra:

- le interviste hanno mostrato, che in tutti i servizi o attività l'adulto che interviene in questo tipo di progetti è attivo contemporaneamente su almeno due gruppi di utenti: i bambini/ragazzi e i genitori, e in alcuni casi anche la comunità. Il modo in cui questo ruolo si esprime è di natura educativa e, specificatamente rispetto al gioco, si realizza nel promuovere il suo valore e sostenere il diritto al gioco.

In conclusione ciò che è emerso dalle interviste è che l'educatore, animatore, operatore, ludotecario, che dir si voglia, attiva molteplici e differenti registri in relazione al gioco che non implicano necessariamente né la sua partecipazione attiva al gioco stesso, né la proposizione di attività. La sua funzione precipua, dunque, il suo mandato educativo, non è definire

programmazioni o proporre efficienti agende di attività e laboratori, piuttosto essa consta nel creare ambienti/situazioni fisiche ed emozionali a cui bambini e ragazzi possono liberamente accedere e in esse essere sensibile osservatore e presenza coinvolta anche se non necessariamente partecipe al gioco.

### 3.4 Il rischio

Uno degli argomenti che ha presentato maggiori spinosità e contraddizioni è stato quello della dimensione del rischio. Ci si riferisce qui sia al livello di rischio a cui possono accedere i bambini quando giocano in presenza di adulti, sia al livello di rischio che il soggetto adulto è disposto ad assumersi quando è in presenza di un gruppo di bambini di cui responsabile. Questo aspetto è emerso nel momento in cui siamo andati a ragionare del cosiddetto “gioco libero”, che però tanto libero non sembra essere dato che esso è sempre e comunque realizzato in presenza di adulti. In molti contesti infatti con il termine di gioco libero si intende il gioco non strutturato e non direttamente condotto dall’adulto. Il gioco libero (si potrebbe anche togliere l’aggettivo libero parlando semplicemente di gioco ma l’aggettivo si è reso necessario dal momento che il gioco è divenuta un’area di attività professionale in cui adulti esperti intervengono) in realtà si caratterizza per:

- la spontaneità;
- l’essere intrinsecamente motivato (effetto cioè di una pulsione personale);
- l’autonomia;
- l’autorganizzazione;
- la creatività del soggetto che sta giocando.

Sono queste qualità che si esprimono perché il gioco è liberamente scelto (nel luogo, nei tempi, nei modi, nella compagnia). Nell’analisi del gioco non strutturato e non condotto direttamente da adulti (preferiamo questa dicitura) che si realizza nei servizi, è dunque emersa una grossa questione che ha reso subito evidente una disomogeneità di approcci. Tale diversità è legata a molteplici fattori. Alcuni esplicitati in sede di intervista altri implicitamente dichiarati. Di seguito approfondiremo i più discussi.

Il primo fattore dichiarato consapevolmente che crea lo scarto tra ciò che è permesso e ciò che non lo è, e a quale livello di rischio è possibile accedere, riguarda l’età delle operatrici e degli operatori. «Le insegnanti hanno un’età media tra 50 e 55 anni mentre il terzo settore ha personale molto più giovane, in più è

costituito da ragazze e ragazzi. Nell'atteggiamento i ragazzi sono molto più spigliati, osano un po' di più mentre le maestre sono più restie a far grandi cose, hanno paura che i bambini si possano fare male... Il personale più giovane ad esempio... escono dalla scuola, portano i bambini fuori, non hanno paura di uscire dalla scuola, tengono e permettono attività anche più impegnative a livello fisico. Portare 20 bambini al mare tutto il giorno significa giocare a calcio con loro, significa chiedere un grosso investimento al corpo dell'adulto mentre le persone che sono più anziane non lo fanno più, non sono più disposte a farlo perché non ce la fanno» (Adele Ansaldo - Genova).

Letà degli adulti che accompagnano i bambini nelle loro esperienze educative e ludiche è un fattore sulla base del quale consapevolmente, oppure no, viene determinato ciò che è consentito fare a livello fisico o meno.

Il secondo fattore, che incide sul livello di possibilità di mettersi alla prova fisicamente come individuo e/o come gruppo nel gioco, è il numero complessivo degli utenti presenti in un dato momento all'interno o all'esterno della struttura che li accoglie. Si rende evidente, in altre parole, che quanto più grande è il numero di utenti, tanto più cresce l'ansia di genitori e adulti referenti per l'incolumità di bambini e ragazzi. Questa comprensibile preoccupazione produce a sua volta un aumento di divieti e di esclusione di possibilità: «Noi non abbiamo mai detto: questo gioco non si può fare! però quando c'è affollamento, tipo 100 bambini nello stesso momento, non mettiamo a disposizione le palle, ci sono cose che evitiamo» (Barbara Hoffman - Firenze); «È vietato andare sugli alberi e giocare a nascondino, questi giochi sono proibiti perché noi abbiamo una frequenza giornaliera di bambini che varia dai 35 agli 80, siamo in un parco pubblico molto grande e non frequentato esclusivamente da noi, abbiamo paura di perderli. Loro possono anche fare giochi liberi ma devono essere sempre visibili da noi» (Stefania Guccione - Palermo).

La criticità in tema di rischio diventa ancora più cogente quando incontriamo chi progetta con bambini e ragazzi spazi gioco e di socializzazione a loro dedicati. «In questo momento, per noi, il tema del rischio è uno dei temi chiave nel senso che noi siamo tra l'incudine e il martello cioè tra la volontà degli utenti che rappresentiamo, e quindi di avere spazi innovativi, la difficoltà di crearli e il vincolo legato a un'applicazione pedestre delle norme di sicurezza. Mettere in sicurezza tutto significa, nella pratica, mettere in sicurezza tutto il circuito degli adulti che

ruotano intorno ai bambini e che lavorano nella pubblica amministrazione; questo è il nostro più grande problema. Più volte io qui a Torino ho spinto sul fatto che si organizzasse un focus specifico sul rischio, ma anche con chi si occupa di questo dal punto di vista legale, perché questo sta diventando un nodo sempre più stringente. Teoricamente, dovremmo progettare spazi assolutamente artificiali eliminando tutti i punti critici possibili e immaginabili» (Pier Luigi Turi - Torino, *Laboratorio Città sostenibile*).

Ognuna di queste testimonianze rivela come la gestione del rischio è nelle mani di adulti e risponde prevalentemente a loro specifiche esigenze. Ciò che si rende evidente è che l'elemento di criticità che sta al fondo di ogni pratica e di ogni riflessione ruota intorno al migliore interesse del fanciullo: in ambito ludico (e quindi educativo, sociale, fisiologico, emotivo, ecc.) qual è il miglior interesse del fanciullo: creare spazi che garantiscono sicurezza o permettere il rischio? La domanda per come è posta in questo momento serve solo a rendere chiaro quali sono le questioni in gioco in maniera semplicistica. La risposta o le risposte infatti non nascono da una formulazione contrapposta dei termini della questione, piuttosto dalla riflessione su alcuni punti chiave.

Primo punto, il gioco non è sempre un'attività serena. La conoscenza critico/pratica del gioco include infatti la consapevolezza che il gioco non è sempre solo carino e tranquillo; esso talvolta può comportare conflitto, urla, pianti, la fine di amicizie. *Conditio sine qua non* perché un gioco sia tale è che mantenga il carattere di imprevedibilità, incertezza, modificabilità che il bambino e l'adolescente cercano nel loro tempo di gioco. La dimensione di novità e di imprevisto arriva in alcuni casi a essere rischio sia fisico che emozionale. Il gioco deve mantenere questa dimensione in sé perché essa svolge una funzione importantissima: quella di palestra protetta per l'allenamento (nella sua accezione di espressione ed esperienza) delle emozioni forti (paura, ansia, gioia, tristezza, rabbia) e delle capacità fisiche. Giocare a incontrare dimensioni più difficili di quelle che normalmente un bambino sa affrontare significa mettere alla prova la propria forza, la propria vulnerabilità, la propria capacità di tollerare la frustrazione. Rischiare, provare a salire sull'albero, scendere dallo scivolo a testa in giù, salire sul punto più alto della struttura che contiene i libri che vanno in prestito, o correre in bici sono tutti modi, comunque, per mettere alla prova la capacità

di avere il controllo della situazione. Controllo, sicurezza, conoscenza di sé (fisica ed emotiva), sviluppo della capacità di far fronte all'incertezza, alla sorpresa, alla stanchezza, allo svantaggio sono l'altra faccia della medaglia del rischio.

Il secondo punto riguarda la consapevolezza che quanto più ci si allena e quindi si incontra il proprio margine di rischio tanto meno si rischia di farsi male: il corpo per diventare esperto, ovvero per esprimere le proprie risposte dinamiche, intelligenti, e adattive, ha bisogno di reiterare le situazioni più difficili, quelle più impegnative e rischiose, per questo per quanto gli adulti mettano regole su regole, o divieti su divieti, non appena essi sono assenti o più semplicemente disattenti, i bambini e gli adolescenti riprovano a salire sugli alberi, correre in bicicletta ecc.: perché comprendono, fisicamente, che conquistare il controllo passa solo dal vivere e rivivere la paura e l'incertezza. Il terzo punto chiave riguarda il riconoscere che la dimensione del rischio è soggettiva perché legata al livello di conoscenza/competenza a cui ogni bambino/ragazzo si trova. Ciò interroga sull'utilità di alcune regole date per tutti come quella, ad esempio, di non salire sugli alberi, nello stesso contesto si trovano, infatti, bambini che a 3 anni tentano di salire sugli alberi e bambini di 10 che nemmeno lo pensano.

Il rischio dunque è strettamente interrelato alla crescita; il che significa che intervenire su di esso con divieti generali, equivale a intervenire maldestramente sullo sviluppo di ogni bambino. Nel testo *Managing risk in play provision* (Ball, Gill, Spiegel, 2008) viene sottolineato come il rischio sia un bisogno e una dimensione ricercata dai bambini nel gioco. In virtù di questo la sola progettazione dei parchi gioco riconosciuta è quella che risponde a due caratteristiche: che sia partecipata (ovvero condivisa con bambini e ragazzi); e che non escluda bensì consideri il rischio come elemento da inserire nello spazio pubblico dei giochi all'aperto. L'orientamento culturale che caratterizza questo approccio non è quindi quello di eliminare (o far finta di poter eliminare) il rischio nella pratica del gioco piuttosto, di esserne consapevoli e gestire il livello di rischio presente in ogni attrezzo o struttura progettata. Ciò implica l'attivazione di un processo lungo e di vasto raggio che porta alla consapevolezza e quindi all'assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti della comunità che quello spazio pubblico vivono.

### 3.5 Lo spazio

Sempre intorno al ragionamento sul gioco libero e la sua effettiva “disponibilità” nelle strutture dedicate al gioco, la riflessione si è fatta più serrata rispetto alla considerazione sull’effettiva disponibilità nell’ambiente di vita urbano comune ai bambini e agli adolescenti che risiedono nelle Città riservatarie. Si illustra quanto emerso riprendendo brevemente quanto già indicato all’inizio del presente contributo, ovvero la pervasività e l’ubiquità del gioco per i bambini e gli adolescenti. I soggetti in età evolutiva giocano dovunque e per questo hanno bisogno di accedere a una diversità di spazi al fine di poter godere appieno del loro diritto al gioco. In altre parole bambini e adolescenti hanno bisogno di spazi aperti, spazi chiusi, spazi strutturati ma anche non strutturati, spazi artificiali ma anche e soprattutto spazi naturali.

Ciò che invece risalta nelle testimonianze dei referenti dei progetti è l’assoluta limitatezza degli spazi accessibili e l’evidente vivibilità coatta di quelli frequentati. Per i bambini della prima infanzia e della fascia della scuola dell’obbligo (in alcuni casi preadolescenti compresi), in genere, il gioco nello spazio pubblico è vissuto e incontrato negli spazi definiti e riconosciuti formalmente dagli adulti, ovvero gli spazi specificatamente addetti a espletare questo ruolo: ludoteche, centri gioco e parchi pubblici attrezzati, dove il presidio del luogo è garantito da una o più presenze adulte. Solo in un caso, il progetto *Spazio aperto* (Torino), il gioco si realizza in strada.

Ciò che è dato osservare quotidianamente nelle nostre città è il significativo impatto che la qualità del contesto che circonda bambini e ragazzi ha sulla loro reale possibilità di trovare spazi e tempi da dedicare al gioco. Sono prese ad esempio due testimonianze che pur realizzandosi in località assai distanti tra loro esprimono un effetto comune...

Il gioco libero nel gruppo di adolescenti di questo centro è caratterizzato dalla canonica partita di calcio. Uno dei limiti delle attività di movimento in questo centro è proprio questo: la fattura dello spazio circostante non permette nulla di alternativo se non il calcio nel senso che in altri Comuni ho avuto la possibilità di proporre attività alternative perché la logistica lo consentiva erano infatti piccoli Comuni contenti di contribuire a organizzare mini campi da beach volley fatti in casa, realizzati con un camion di sabbia, due pali e una rete ma veramente efficaci perché questa proposta era partecipatissima dalla componente femminile. In questo centro ci sono sia ragazzi che ragazze ma la disponibilità qui del

campo da calcetto crea una dinamica che io detesto: ovvero i ragazzi che giocano e le ragazze a bordo campo (Claudio Zasso - Cagliari).

Il nostro lavoro è nello spazio pubblico uno, ad esempio, in piazza Zara, l'altro si trova in un'area detta V Padiglione che si trova nel Parco del Valentino uno dei più grandi parchi cittadini, sono due aree che si trovano nella Circoscrizione 8 di Torino. Il primo spazio attrezzato con un'area per bambini e un'area per lo skate e per il pattinaggio dove convergono anche giovani che praticano discipline sportive tipo parkour, skate, bmx, ecc.; il secondo è semplicemente una superficie piana. Nel primo spazio i ragazzi giocano a molte cose nel secondo, si gioca solo a pallone. I ragazzi di piazza Zara sono più dinamici mentre quelli del V Padiglione sono più statici stanziali sulle panchine chiacchierano e stanno lì, usano lo spazio pubblico, soprattutto i maschi, per il gioco del calcio. Le ragazze non giocano, stanno ai margini, assistono e chiacchierano. Il gioco crea relazioni e gli spazi attrezzati favoriscono il gioco. Se lo spazio invece è destrutturato e vuoto, allora non stimola. Se lo spazio è allestito anche con elementi molto poveri, con finalità e materiali non così definiti, esso comunque invita al gioco e i ragazzi a essere attivi. Lo spazio non deve necessariamente essere uno spazio con le porte di calcio o la rampa da skate, oppure la pista di pattinaggio o il canestro; lo spazio anche se non avesse elementi ludico-sportivi ma fosse uno spazio con gradinate, collinette, tavoli, sedute ecc. sarebbe comunque uno spazio che invita i ragazzi a interpretare quel luogo e dargli una vocazione (Massimo Aghilar - Torino, Spazio aperto).

Ovviamente per definire una correlazione positiva tra qualità dello spazio, tipologia di gioco realizzabile e frequentazione femminile adolescente dovremmo svolgere ben più lunghe e approfondite analisi; ciò che qui ci interessa semplicemente sottolineare è che nella riflessione condivisa sulla qualità degli spazi e di come questi influenzino il vivere la città, il proprio spazio di libertà e quindi anche di gioco, l'organizzazione dello spazio (non solo il piano urbanistico e del traffico) produce ricadute che penalizzano particolari gruppi di soggetti, in questo caso, è emerso, il gruppo femminile.

Nel testo *Play for a change* (Lester, Russell, 2008) vengono indicati numerosi fattori che concorrono a modificare in maniera negativa la qualità di relazione che un bambino o un adolescente hanno con il proprio ambiente di vita; in particolare, ne vengono individuati sette, ma quelli che qui interessa riprendere perché utili alla riflessione, sono sostanzialmente tre.

Primo fattore riconosciuto come deterrente del gioco è la cultura sempre più invasiva di negazione della paura e del rischio. Lo scarto generazionale tra ciò che i genitori e ancor più i nonni potevano fare in termini di gioco in strada e percorsi in città autonomamente decisi e realizzati è a dir poco siderale. E di tutto questo i genitori più attenti si rendono conto, ma la pressione sociale circa la non sicurezza dei luoghi e il sempre più grande senso di responsabilità unito a grandi aspettative che nutrono sui figli fa sì che si crei il cosiddetto “paradosso dei genitori” ovvero: da un lato, temono per l'incolumità dei loro figli mentre contemporaneamente si rendono conto del grande valore per salute e benessere del gioco fuori casa (sia in strada che nei servizi a esso deputati).

Ciò crea, e qui si forma il secondo fattore di impedimento all'autonoma gestione della relazione con il proprio ambiente di vita, comportamenti diversi che vanno dall'iperprotezione – e quindi dal restringimento massimo degli spazi di autonomia e gioco all'esterno dei bambini – a quella che provocatoriamente viene definita dagli autori “l'istituzionalizzazione dei bambini” ovvero la completa organizzazione dei momenti di tempo libero del bambino, costretto suo malgrado a vivere il suo tempo in spazi specificatamente dedicati ai bambini con adulti professionisti che se ne prendono cura.

Un terzo fattore che mina la possibilità di instaurare una relazione positiva con il proprio ambiente di vita dipende dal fatto che lo spazio pubblico è oramai il regno dei soli adulti (automuniti, sempre in corsa e continuamente impegnati a spostarsi da un luogo a un altro) con le loro macchine, le loro regole, i loro tempi, il loro pochissimo verde, la loro scarsa presenza di elementi naturali e vitali, fattori che comportano il restringimento dell'autonomia della mobilità dei bambini. Tutto questo produce molti effetti sullo sviluppo complessivo di bambini e ragazzi anche rispetto l'evoluzione delle capacità spaziali (quali ad esempio l'orientamento, il riconoscimento di luoghi, l'acquisizione di punti di riferimento, ecc.) e alla possibilità di sentire familiari e di conseguenza di “legarsi” ai luoghi quotidiani attraversati. Inoltre, ridurre le opportunità di frequentare il luogo di vita riduce le opportunità di accedere alle risorse che quello stesso luogo può offrire, di stringere amicizie, e sviluppare un senso di comunità di affetto e rispetto per il luogo in cui si vive (Lester, Russell, 2008, p. 28-33).

Bambini e ragazzi devono avere la possibilità di giocare liberamente nei loro luoghi di vita; hanno l'identico diritto degli

altri di usare gli spazi pubblici, le strade, i cortili, gli spazi verdi del quartiere in cui vivono e dell'intera città. È urgente riprendere in mano la riflessione sul gioco e sulla vivibilità urbana magari tornando a ragionare su quei progetti che negli anni '90 hanno visto molte città rendersi attive protagoniste di reali modificazioni strutturali e culturali (come ad esempio il progetto *Le città amiche dei bambini e delle bambine*). Che fine hanno fatto questi progetti? Hanno prodotto modificazioni durature o solo temporali nel territorio urbano? Esistono diritti imprescindibili e diritti validi solo in determinati momenti? Si conclude questo paragrafo con una serie di domande che ci auguriamo vengano presto raccolte da più soggetti hanno a cuore non tanto il futuro quanto il presente delle nuove generazioni.

### 3.6 La qualità del giocare

A seguito dei temi affrontati legati al valore del gioco, al ruolo degli adulti, alla specificità delle pratiche nei contesti considerati, e alle difficoltà/criticità che le animano, si è giunti alla necessità di conoscere se, nella percezione dei testimoni chiave, il modo di giocare delle nuove generazione presentasse caratteristiche diverse da quello delle generazioni precedenti. Riuscire a dare delle risposte interessanti e ricche di senso ai bisogni dei più piccoli è sicuramente indice di professionalità e implica la conoscenza di ciò che caratterizza i loro tempi di vita. Prima di esplicitare ciò che è emerso pare utile sottolineare che le persone che sono state intervistate sono coordinatori dei rispettivi progetti, il che li lega all'esperienza con un grado di consapevolezza maggiore rispetto al progetto stesso avendolo seguito nel tempo. Gli interlocutori privilegiati sono inoltre persone che lavorano con i più piccoli da almeno 10 anni e da questa prospettiva sono giunte le loro risposte.

Nella maggioranza dei casi le osservazioni relative alle modificazioni nella qualità del giocare riguardano risposte negative, ovvero la tendenza del gruppo è stata quella di rendere evidenti alcune criticità o mancanze rilevate nelle modalità di gioco dei più piccoli. Un'area di preoccupazione riguarda la creatività...

Spesso si trovano bambini che fanno giochi stereotipati per questo è così importante la funzione di rilanciare praticata dall'adulto. Un esempio può essere l'utilizzazione di un gioco in un solo e unico modo come far andare avanti e indietro la macchinina per tutto il giorno (sto semplificando ed esasperando). All'interno del gruppo si individuano bambini che fanno sempre lo stesso gioco e sempre nello

stesso modo. Questo a mio avviso è indicativo dell'aver a disposizione troppi giochi che hanno una loro struttura definita e sempre identica a sé stessa; anche i videogames sono un po' così: tu per passare il livello devi fare le cose in un certo modo. Quello che facciamo, nel nostro intervento, è sostenere la creatività perché i bambini possano uscire dai soliti schemi (Adele Ansaldi - Genova).

In generale, poi ovviamente ci sono le eccezioni, io ho notato che c'è una tendenza ad avere meno fantasia nel gioco unita a una tendenza all'aggressività rispetto anche solo a 10 anni fa. Hanno meno immaginazione: prima vedevo bambini che nel giocare scatenavano davvero la fantasia e si immaginavano personaggi, avventure oppure intere situazioni inventate; adesso vedo che questo accade un po' di meno. Io pure penso che questo sia un pochino dovuto al videogioco, non che lo voglia demonizzare, però mi pare che esso ponga dei paletti molto pesanti alla creatività di un bambino. Questi sono i due elementi che noto (Anna Maria Berardi - Roma).

In ambedue i casi il legame con la carenza di creatività è rintracciato con una sempre più ridotta possibilità da parte dei bambini di accedere a realtà "nuove" non già "pensate" ideate, costruite, strutturate dagli adulti; che sia il giocattolo fortemente caratterizzato o il videogioco, le testimonianze ci mettono sull'avviso sull'importanza di maturare un occhio critico su ciò che manipolano i bambini perché sempre più spesso pensato da altri. Le proposte che si affiancano sono quelle di non demonizzare i nuovi giocattoli ma di non renderli esclusivi bensì farli stare in relazione con giocattoli semplici, che possono assumere molteplici forme e funzionalità come ad esempio le intramontabili costruzioni o i laboratori di materiali da riciclo, o ancora la costruzione di propri giocattoli. La testimonianza che segue mette in evidenza come accanto all'osservazione di ciò che cambia sia necessario anche vedere ciò che rimane, ciò che ancora oggi bambini e adolescenti tornano a chiederci, con forza e rigore e quanto questo richieda a noi adulti di crescere nel nostro ruolo.

Questi bambini hanno delle abilità che a me sembrano eccezionali ad esempio questa capacità di usare l'elettronica, credo sia una grande capacità dei ragazzi di questa era e vada colta come una loro ricchezza. Io adesso ho 50 anni e penso che non debba essere demonizzata la presenza del pc nelle loro vite. Penso che essi comunque abbiano bisogno di qualcuno che sappia ascoltare quelle

che possono essere le loro curiosità rispetto ad altri universi come il gioco manuale, di relazione fisica, o autocostruito. A volte penso che il fatto che i bambini stiano tanto davanti alla tv o al pc è dovuto al fatto che siamo noi adulti che non gli proponiamo cose diverse perché io vedo che quando noi alla Mondolfiera facciamo un laboratorio di riciclo, quando poi gli abbiamo insegnato a giocare alla corda lo hanno fatto per pomeriggi interi. Gli mancano le proposte perché il fatto che siano bravissimi col pc non significa che non abbiano più paura del lupo che ora è diventato il mostriciattolo di moda nei cartoni animati, ma la paura è la stessa. Ci era sembrato che aumentasse il livello di aggressività individuale, avevamo tra l'altro riflettuto sul fatto che nei videogames non ci sono mai avversari ma sempre nemici da annientare e uccidere. E questa è una dinamica brutta perché poi quando ti poni nel gioco non riconosci nell'altro l'avversario ma lo leggi come nemico in cui si inserisce una forma di competizione che non sta normalmente nel gioco ma che è una competizione più aggressiva e più definitiva. Si sente anche nel modo di dire le cose ti ammazzo, ti squarto c'è proprio anche nel linguaggio più aggressivo meno abitudine al gioco con l'avversario ti riconosco come avversario ma non come nemico. E su questo ci abbiamo lavorato proponendo giochi di squadra dove alla fine è il gruppo che vince, oppure in cui previsto il terzo tempo, e poi alla fine ci si stringe la mano; il gioco cooperativo ha aiutato molto perché ci si può divertire anche senza vincere... non gli ci vuole nulla a rientrare in questa ottica, basta proporgliela! (Barbara Hoffman - Firenze)

Ma le percezioni non sono solo negative...

Ma devo dire che sono molto capaci nel reinterpretare la funzione degli spazi; sono abili anche nel trovare delle utilità nuove e diverse negli elementi urbanistici, mi riferisco in particolare al parkour. Il parkour è una pratica che nasce nelle banlieue francesi, una disciplina che è stata codificata e si tratta di superare degli ostacoli in corsa; gli ostacoli sono elementi urbani: la ringhiera, la scala, il muretto, la panchina, il tavolo, i cordoli, elementi di cemento ecc.. È una disciplina che sta facendo molta presa nei giovani, si pratica con una scarpa molto comoda da ginnastica e la bellezza di questa disciplina stimola la fantasia. Sviluppa la capacità di vedere negli ostacoli urbani delle possibilità di gioco, di sfida da superare. I ragazzi si aggregano spontaneamente poi c'è un passaparola pazzesco, che passa anche dalla pubblicità (c'è adesso una pubblicità di un chewing-gum che utilizza ragazzi che corrono e attraversano tutti gli

ostacoli della città), oppure vanno su Youtube vedono i video e con i motori di ricerca vengono fuori centinaia di pagine, di link, di dibattiti su Facebook e allora mettono il proprio video, si fanno vedere, si danno degli appuntamenti. In alcuni punti della città si cominciano a vedere gruppi di ragazzi che fanno delle cose strane, che apparentemente non significano nulla, in realtà stanno praticando il parkour (Massimo Aghilar, Torino - Spazio aperto).

È evidente che le rappresentazioni e di conseguenza le interpretazioni dei cambiamenti nei modi di giocare sono diverse. C'è chi sottolinea di più la carenza di creatività, chi l'aumento di aggressività, chi, invece, osserva e afferma tutto il contrario. Fornire una risposta che possa complessivamente trattare i pro e i contro dell'uso dei nuovi media, o rintracciare le cause dell'aumento dell'aggressività (ammesso e non concesso che tale incremento ci sia effettivamente) richiederebbe molto spazio in più. Merita concludere questo paragrafo riportando i risultati di una ricerca realizzata da un'antropologa francese, Noemi Paymal, che dal 2001 ha iniziato a osservare bambini e ragazzi di 33 diversi Paesi del mondo. Nella sua ricerca ha verificato l'emergere nei bambini di caratteri nuovi, assenti nelle generazioni precedenti, quali ad esempio una predisposizione più spiccata a utilizzare l'emisfero destro del cervello, quello deputato alla creatività e al movimento; ha notato inoltre modificazioni nel sistema nervoso dei bambini e che l'intelligenza che mostrano è un'intelligenza multipla, capace cioè di gestire un certo numero di attività diverse, contemporaneamente. Inoltre dalla sua ricerca ha verificato che i bambini delle nuove generazioni hanno un metabolismo più veloce e moltissima energia pur necessitando di poche ore di sonno e di una quantità moderata di cibo. Si frustrano facilmente soprattutto nei primi anni di vita, perché la padronanza del corpo non è ancora tale da permettere loro di esprimere quanto interiormente sarebbero già in grado di comunicare e raggiungere (Pianca, 2011, p. 56-60).

Ciò che è importante sottolineare è che i cambiamenti sono evidenti e assumono caratteristiche diverse a seconda della prospettiva che viene assunta e del gruppo di lavoro che la realizza. Ciò che è importante qui indicare è che le differenze esistono per noi adulti, per chi, in altre parole, ha vissuto altro, non esistono per loro. L'azione, qualsiasi azione, non può pertanto prescindere dal conoscere bene ciò che caratterizza la realtà delle nuove generazioni e delle riflessioni che su questo si fanno. L'aggiornamento sulla realtà e sulle mille realtà diverse che vivono

3.7 Come si  
concretizza  
nel servizio/attività  
il sostegno al diritto  
al gioco

bambini e bambine, ragazzi e ragazze è di fondamentale importanza non solo per i professori universitari o gli insegnanti ma per tutti i soggetti che lavorano con e per i ragazzi.

Si riprende qui una funzione che è emersa nelle interviste e che caratterizza l'attività di questo tipo di professionalità impegnate nella relazione educativa e nell'attività ludica. Si dedica a essa un paragrafo per coerenza con la prospettiva data a questo approfondimento: una funzione che caratterizza indiscutibilmente questa professionalità da altre è lo spazio dedicato nel lavoro al sostegno e alla promozione del diritto al gioco. Per la maggioranza delle esperienze, sostenere il diritto al gioco in termini pratici significa diffondere cultura e condividere pratiche di gioco; questo avviene primariamente con i bambini, i genitori/familiari dei bambini che frequentano il servizio, la comunità:

Noi ciclicamente coinvolgiamo gruppi di genitori a cui proponiamo incontri con facilitatori che propongono attività ludiche. E incredibile quante resistenze ci sono inizialmente; quando poi scatta quel clic per cui si lasciano andare, allora giocano, si divertono e vivono delle esperienze fuori dalla quotidianità. Questo percorso serve per arrivare a condividere con loro che il gioco purtroppo è nel modello che ci viene proposto invisibile nell'infanzia, perdita di tempo nell'adolescenza, completamente idiota se fatto da adulti. Sensibilizzare rispetto al ruolo del gioco in termini di necessità fisiologica e di forma di apprendimento rispetto alla relazione che per gli adolescenti è ovviamente indispensabile e ovviamente l'unica cosa che funziona (Claudio Zasso - Cagliari).

Sostenere il diritto al gioco è un po' essere consapevole delle scelte che fai con le attività che proponi ai bambini; un po' lavorare sui genitori senza essere direttivi. Noi non facciamo corsi per i genitori, cerchiamo piuttosto di fare delle conversazioni, di riflettere sul valore del giocattolo auto costruito, ad esempio, o il disvalore di giochi che ora sono di moda tipo questi "giochini" che fanno tutto da sé che pigi e tutto accade, una bambola che canta, balla, salta, ride, oppure queste forme molto didattiche tipo i sapientini (Barbara Hoffman - Firenze).

Noi sosteniamo il diritto al gioco! Lo sosteniamo perché interveniamo su bambini e genitori. Insegniamo ai bambini a giocare: quando arrivano bambini di 7-8 anni e non riescono a parlare col coetaneo, non riescono ad attivare una relazione, a entrare in un

gioco di gruppo perché non sanno come si fa, noi li accompagniamo al gioco, facciamo scoprire loro che ci si diverte nel gioco (Stefania Guccione - Palermo).

Sostenere il diritto al gioco significa assumere i bambini come parametro di vivibilità di un contesto. Riuscire a dare voce a una richiesta che esiste e che non viene assolta. La città per come è progettata adesso, non è a misura di bambino e di ragazzo, si parla di impianto strutturale, di una tradizione urbanistica che ha privilegiato altri aspetti. Per migliorare questo abbiamo realizzato l'urbanistica di prossimità ovvero abbiamo coinvolto comunità su scale piccole ovvero su interventi sullo spazio pubblico, sullo spazio gioco, sullo spazio di relazione, sullo spazio di mobilità e sono convinto che ci sia ancora molto da fare per recuperare un diritto al gioco che paradossalmente era molto più garantito nelle città anni '60-'70 per cui la città era luogo di gioco e di esperienza mentre oggi non lo più. È molto complesso ricostruire un contesto urbano in cui la dimensione del gioco abbia di nuovo questa valenza (Pier Luigi Turi - Torino, Laboratorio Città sostenibile).

L'analisi delle esperienze e delle risposte date dai soggetti intervistati, pur non rappresentativi dell'intera realtà territoriale presentano, ciononostante, un collegamento seppur non diretto con quanto emerge da altre fonti e in altri contesti ovvero che:

- all'aumentare del riconoscimento formale e della riflessione su gioco e il diritto al gioco, diminuisce nel concreto per i bambini la possibilità di giocare liberamente nel proprio ambiente di vita;
- la prevalenza di azioni messe in atto rispetto al diritto al gioco è contraddistinta più da un intento di tutela che di vera promozione del diritto al gioco stesso<sup>8</sup>.

Nella sua relazione introduttiva al convegno *World Congress of the International Play Association*<sup>9</sup> Marc Bekoff illustrando lo stato

<sup>8</sup> Per azioni con finalità di tutela rispetto al diritto al gioco intendiamo quelle azioni che nella lista delle programmazioni politiche rientrano nelle categorie del mantenere e difendere ciò che è già presente, o anche costruire, realizzare ex novo strutture o attività ma già definite, già pensate, riprese da modelli già realizzati; per azioni di promozione del diritto al gioco le azioni mirate all'arricchimento delle possibilità territoriali, spaziali e geografiche delle pratiche e delle condotte ludiche autonome, non mediate dalla presenza dell'adulto.

<sup>9</sup> Cfr. [www.IPA2011.org](http://www.IPA2011.org)

dell'arte del diritto al gioco sulla base delle ultime ricerche realizzate in proposito, ha messo in evidenza come dal 1989 anno dell'emanazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, il gioco libero fuori casa sia diminuito sempre più nelle pratiche di bambini e ragazzi inglesi fino quasi a scomparire del tutto. In Italia, successivamente al progetto *Le città amiche dei bambini e delle bambine* non sono state più fatte ricerche a largo spettro sugli usi e le abitudini di bambini e ragazzi relative al gioco fuori casa; se questo avvenisse oggi, non ci sarebbe alcun dubbio nel ritenere che i risultati sarebbero conformi a quanto indicato da Marc Bekoff: la dilagante riduzione del gioco libero fuori casa è una questione che riguarda, se non tutti, la maggioranza dei bambini che vivono in città di grande e media grandezza.

Stessa riflessione ma di diversamente espressa perché basata su un'altra prospettiva professionale è quella della referente di progetto della città di Venezia che risulta emblematica perché in essa più che nelle altre interviste emerge la consapevolezza del limite coperto dall'intervento messo in campo ogni giorno con professionalità e fatica, e l'ampiezza dell'area su cui si dovrebbe intervenire se tra i propri obiettivi politici, sociali o educativi si è inserito il diritto al gioco.

Io parto sempre da questo presupposto: le ludoteche, in un certo senso, sono un fallimento della nostra società perché secondo me colmano l'impossibilità del gioco libero, il vero gioco libero è un gruppo di bambini che se ne parte e se ne va su un bel prato, si arrampica sugli alberi e fa le sue schermaglie ludiche e via. Invece esistono queste strutture, non possiamo ignorarle, esse sono necessarie perché non esistono più cortili, perché quelli che ci sono, sono pieni di macchine; esistono pochissimi giardini e questo è comune in tutte le città sia metropolitane che piccole città; infatti le ludoteche sono presenti in tutte le città d'Italia e questo sottrae il diritto al gioco e viene sostituito con un'altra forma di spazio dedicato al gioco che sono appunto queste strutture cittadine, ma esse ben vengano perché in alternativa non ci sarebbe altro se non le camerette o i soggiorni dove i bambini spesso giocano soli e spesso con i videogiochi e basta. La ludoteca è una mediazione (Franca Caltarossa - Venezia, Laboratori ludici).

A ulteriore conferma di questa tendenza si riporta quanto emerge nella pubblicazione già citata *Play for a change*, in cui da una serie di ricerche emerge il prodursi del fenomeno per cui all'aumento della definizione e della destinazione di "spazi per

bambini”, si riducono, nello spazio pubblico esterno, nello spazio quotidiano urbano, gli “spazi dei bambini” ovvero quelli definiti da loro stessi, spesso situati vicino a dove essi abitano (Lester, Russell, 2008, p. 29).

Lothar Krappmann nel suo lavoro di commento all’art. 31 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (Crc) fa notare come alcune esperienze messe in campo nei Paesi che hanno ratificato la Crc non hanno colto la vera indicazione dell’art. 31 che non chiede di far giocare o di organizzare attività ludiche per bambini e ragazzi bensì di promuovere adeguate ed eguali opportunità di gioco per tutti i bambini. Ciò significa che obbligo dei soggetti che ratificano la Crc e desiderano implementare questo diritto è creare opportunità perché il gioco si esprima e quindi rendere disponibili tempi, spazi, e supporti affinché i bambini possano creare le loro personali e autorganizzate attività ludiche (Krappmann, 2011).

Come indicato all’inizio di questo contributo le esperienze analizzate sono quelle selezionate tra quelle realizzate con il fondo 285 e presenti nella Banca dati del Centro nazionale una delle ragioni per cui alcune di esse non sono state selezionate per l’analisi riguarda appunto la carenza di un’interpretazione ampia, complessa e critica del diritto al gioco. Sarebbe interessante realizzare un approfondimento specifico su queste esperienze perché esse potrebbero darci utili indizi su ciò che ancora manca o è andato perso nel tempo rispetto all’implementazione della legge.

#### 4. Considerazioni conclusive

Gli elementi emersi hanno confermato quanto deciso dal Tavolo di coordinamento tecnico delle Città riservatarie ovvero la necessità di riprendere in mano il tema del gioco e tornare a riflettere su di esso per aggiornare modelli culturali, prassi e contesti, ravvivando al contempo la memoria di ciò che si vive quando siamo in gioco. Ciò che emerge dagli studi su alcune esperienze significative sottolinea la necessità da parte degli educatori/animatori di affrontare in maniera condivisa (tra tutte le professionalità coinvolte quindi amministratori, politici, avvocati, insegnanti, genitori, pedagogisti, psicologi ecc. e i bambini stessi) l’argomento in maniera seria, nel senso di orientata a sostenere lo sviluppo della persona e non il suo controllo, e a sostenere il diritto al gioco nel senso più ampio e “pericoloso” del termine (non sempre i desideri e i modi di giocare dei bambini sono rassicuranti).

D'altra parte, gli amministratori e i politici, a tutti i livelli essi si trovino, possono e devono fare ancora molto per sostenere il diritto al gioco poiché l'obiettivo ultimo e più vasto non è tanto organizzare momenti di gioco finalizzato all'intrattenimento ma promuovere le seguenti azioni.

- Far crescere negli adulti, tutti gli adulti, la consapevolezza del valore del gioco. La questione della cultura è apparsa in tutte le interviste, la presenza di stereotipi, pregiudizi e paure è emersa come elemento trasversale a tutte le categorie collegate direttamente o indirettamente all'implementazione del diritto al gioco. «Questa municipalità è particolarmente sensibile ai minori e in particolare al diritto al gioco; essa infatti si è battuta per l'apertura di questo giardino, unico punto verde del quartiere, e per 10 anni si è battuta perché quello prima era uno spazio delle ferrovie dello Stato, un iter lungo a cui abbiamo partecipato come associazione unendo bambini, genitori e nonni per far progettare il giardino e lo spazio giochi, quindi adesso questo spazio la gente se lo sente proprio. In generale comunque qui a Roma in questo periodo non è che ci sia questa grande sensibilità al diritto al gioco perché gli stereotipi sul gioco di cui le dicevo prima non sono solo dei genitori ma anche e soprattutto degli amministratori e dei politici; poi si aggiunge il fatto della crisi per cui il gioco è ritenuto una cosa che non si mangia e quindi non necessario. Ci sarebbe da fare, prima di tutto, una campagna molto grossa per far capire l'importanza del gioco e poi mettere a disposizione da parte delle amministrazioni dei fondi adeguati» (Anna Maria Berardi - Roma); «Qui in questa circoscrizione gli spazi verdi non mancherebbero ma l'abitudine dei genitori e la loro insicurezza fanno sì che non lascino ai bambini dei momenti autonomi. Quando ci capita che i bambini sono in giardino e noi proviamo a dire ai genitori di venire dentro, così lasciamo un po' da soli i bambini, si sente che le mamme, ma i genitori in generale, non amano che i bambini vadano dietro l'angolo o dietro l'albero o che facciano quello che gli pare; magari a volte non li guardano, però non appena il bambino si fa male, la mamma arriva e dice: chi stato? si agita e diventa subito un dramma di famiglia e invece magari il ginocchio sbucciato o la mossaccia del compagno sono cose con cui i bambini si devono confrontare, ma fintanto che ci sono gli

adulti troppo presenti è difficile, c'è un po' troppa paura. Più che un problema di spazio è un problema di estreme paure sì perché a 7-8 anni i bambini potrebbero venire alla ludoteca da soli ma questo non accade, oppure a 9-10 anni potrebbero andare da soli alle Cascine in bicicletta e poi a giocare ma questo non avviene». (Barbara Hoffman - Firenze).

- Provvedere a creare opportunità di gioco ricche e stimolanti (nel senso di comprendenti il "rischio") per bambini e ragazzi coerentemente con la loro età, le loro capacità, il genere, le loro difficoltà. «Particolare attenzione va data alle infrastrutture, ad esempio, siamo riusciti a organizzare un'iniziativa partecipata dai ragazzi provenienti da una ventina di Comuni della Sardegna semplicemente perché lì c'è uno skatepark; avere luoghi come questi permette agevolmente di sostenere il diritto al gioco e giocare in strada. È necessario organizzare sul territorio risorse che sappiano utilizzare strategie di coinvolgimento e partecipazione dei destinatari nelle fasi di ideazione e programmazione degli spazi a loro dedicati in modo che quando si va a organizzare una gara d'appalto questa sia in parte il risultato dei bisogni del territorio» (Claudio Zasso - Cagliari).
- Proteggere l'uso e la disponibilità di tali opportunità non tanto costruendo recinti o prevedendo guardie per la loro sicurezza quanto creando condizioni di vita sociali, economiche e ambientali che restituiscono ai bambini spazi sicuri nella loro comunità. Una proposta giunge da Palermo... «È necessario considerare il gioco un bene primario, questo l'ho detto anche all'assessore qua a Palermo, è necessario non limitarsi all'assistenzialismo su problematiche già evidenti o manifeste come disagio o disabilità ecc. il gioco è prevenzione e crescita sarebbe utile quindi attivare in tutti i quartieri un spazio gioco anche non necessariamente assistito perché se uno spazio è anche solo messo in sicurezza può essere gestito dai genitori, turnando tra loro, tipo banca del tempo e così costerebbe anche molto poco» (Stefania Guccione - Palermo). Un'altra funzione di carattere più mediatico è invece sostenuta dal referente della città di Torino: «Una parte del lavoro che facciamo è legato al lavoro sui conflitti che nascono tra fasce diverse di popolazione: piazza Zara vissuto da tipologie diverse di popolazione

quindi da adolescenti, preadolescenti, bimbi, nonni e genitori che molto spesso entrano in conflitto perché gli uni vedono gli altri come invasori o peggio ancora un pericolo per la comunità per quel luogo. Il lavoro che cerchiamo di fare noi è far capire con la promozione ciò che fanno gli adolescenti in quell'area presso gli altri target, far capire che quei ragazzi lì non sono dei vandali, non sono ladri, o ragazzi devianti ma sono dei cittadini che fanno una cosa importante ovvero occupano, vivono e fanno vivere quello spazio pubblico facendo cose che voi non conoscete e magari avete paura di questi ragazzi che si vestono strani, che fanno cose strane che non capite perché non sapete che cosa stano facendo» (Massimo Aghilar - Torino, *Spazio aperto*).

- Creare occasioni di valutazione degli spazi e dei servizi creati per il sostegno del diritto al gioco. Sarebbe utile, ad esempio, conoscere per ogni città come e se nel tempo è cambiata e in quale senso la percentuale dei bambini che gioca fuori casa; la percentuale di quelli che frequentano gli spazi gioco o ludoteche o centri di aggregazione; sapere quanti di loro raggiungono il servizio da soli; verificare e valutare se le attrezzature poste in uno spazio sono divertenti, avventurose, condivisibili.

È necessario riprendere il cammino perché ancora c'è molto da fare.

## 2. Dispersione scolastica e rischio di esclusione sociale

*Promuovere progetti per l'inclusione sociale a partire dal contrasto della dispersione scolastica è una sfida per stare al passo con l'Europa che segnala l'Italia ancora abbastanza distante dagli standard comunitari. In questo senso l'impegno consistente in questa area delle Città è un ottimo indicatore di interesse e di impegno.*

*L'esame dei progetti per il contrasto della dispersione scolastica come rischio di esclusione sociale ha posto in evidenza che le sfide da affrontare – nello spirito della legge 285 – sono connesse a una maggiore focalizzazione degli interventi, privilegiando alcune dimensioni sulle quali le ricerche e le esperienze analizzate convergono, relative non solo all'operatività degli interventi futuri, ma anche alla riflessione educativa e culturale. In particolare:*

- distinguere in modo chiaro gli interventi di prevenzione da quelli di contrasto dell'esclusione sociale così da poter meglio calibrare l'individuazione dei destinatari, le scelte metodologiche, gli attori da coinvolgere;

- ripensare in termini pedagogici e sociali i processi di inclusione e la valorizzazione delle differenze, stimolando una riflessione sulle competenze trasversali necessarie agli operatori (educatori, insegnanti, assistenti sociali, ecc.) per poter cooperare in modo integrato e finalizzato.

- costruire sedi di condivisione e confronto sui modelli e i processi di interazione tra educazione, formazione e lavoro.

*Nei progetti di prevenzione, inoltre, è importante lavorare in modo preciso sulle interazioni tra dimensioni personali, familiari e offerta scolastica recuperando il significato e l'apporto della comunità educante; e valorizzare il contributo strategico dei centri educativi e aggregativi quali spazi di accoglienza, mediazione, protagonismo e gruppo sostenendo la messa a punto di metodologie specifiche.*

*Nei progetti più fortemente centrati su interventi in qualche modo "riparativi" e di contrasto, è invece necessario implementare le modalità di relazione personalizzata con gli adolescenti sviluppando metodologie per sostenere la progettualità di vita e, tra le altre spinte da esplorare, promuovere un patto educativo-formativo territoriale rinnovato tra enti locali, agenzie educative, scuola e mondo del lavoro.*

### 1. Premessa

L'analisi che segue è centrata sull'intreccio tra il rischio di esclusione sociale e la dispersione scolastica, connettendo alcune considerazioni generali – frutto delle ricerche e degli studi

sviluppati in questi anni sul fenomeno – a quanto emerso nell'analisi delle esperienze progettuali *ex lege* 285, così da evidenziare sia la relazione tra le scelte delle città (e degli enti gestori) e gli orientamenti scientifici sul tema e le prassi di intervento più diffuse, sia alcune prospettive future per la progettazione e ulteriori approfondimenti.

Il tema in esame propone un interrogativo di fondo sull'esercizio della funzione educativa e di socializzazione nell'attuale società, sul ruolo della famiglia, della scuola e delle altre agenzie, sui livelli di cooperazione, contrapposizione, autoreferenzialità. Molte rappresentazioni si sono succedute negli ultimi trent'anni nel Paese nel passaggio da un centralità esclusiva della famiglia a una forte accentuazione delle funzioni della scuola a un emergere di altri soggetti intermedi quali attori dei processi educativi e inclusivi fino a ritornare oggi a una visione centrata sulla famiglia e spesso minimalista delle funzioni istituzionali di cura. Tuttavia, più verosimilmente oggi convivono nei diversi contesti rappresentazioni e pratiche divergenti, quale esito della maggiore complessità dei bisogni e delle dinamiche sociali.

Inoltre, nella cornice della legge 285/1997, la prospettiva delle Città riservatarie di promuovere i diritti e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza si fonda su una visione di comunità educante in cui vi è un impegno condiviso per la crescita della persona e delle sue relazioni, e in cui il tema dell'inclusione sociale coinvolge i diversi attori, istituzionali e non, in una rappresentazione complessa e sistemica. In questo senso si può dire che nella prospettiva della comunità educante, il diritto all'istruzione si presenta oggi in modo complesso, non esauribile in una mera alfabetizzazione di base: è inteso come il diritto a una formazione umana e professionale adeguata che consenta di orientarsi rispetto a problemi fondamentali quali la propria identità personale e sociale, l'organizzazione dell'esistenza, la partecipazione alla vita sociale e produttiva. Una rappresentazione della scuola in questa dimensione è come dell'«istituzione sociale che più incide sia sull'elaborazione dell'immagine di sé che sull'inserimento nella società» (Bonino, 1999, p. 25) e che ha tra i suoi compiti fondamentali quello di elaborare un insieme di regole, diritti e doveri reciproci da rispettare, così da favorire l'assunzione di responsabilità quale fattore protettivo nei confronti dei comportamenti a rischio di devianza (De Leo, 1998).

Il punto di osservazione che quindi qui si adotta non è tanto quello – pure rilevante – dell'analisi della dispersione come

violazione legale in senso formale di un diritto fondamentale e/o l'aspetto dell'inadempienza dei genitori da rilevare e sanzionare, quanto l'attribuzione di significati al fenomeno e alle connessioni tra i diversi livelli (personale, familiare, sociale, istituzionale) che si intrecciano così da poter lavorare per recuperare cittadinanza per i ragazze e le ragazze.

Le considerazioni che seguono quindi utilizzano gli studi e le ricerche per contestualizzare il fenomeno e confrontare chiavi interpretative che possano aiutare a rileggere e ri-orientare le azioni promosse dalle Città riservatarie nella propria prospettiva di promozione dell'inclusione sociale.

La prima considerazione generale è che il fenomeno della dispersione esiste in misura ancora significativa, nonostante in questi anni i confini (in termini di durata di anni dell'istruzione obbligatoria e di soglia di età dei ragazzi) siano più volte mutati e ancora sia in corso un dibattito sulla riforma scolastica.

La complessità del fenomeno si riflette anche a livello terminologico: non esiste, infatti, un'unica definizione condivisa, e questo non solo per la sua varietà interna, ma anche perché esso stesso è espressione di una costellazione di fenomeni cui si connette e parzialmente si sovrappone (Liverta Sempio, Confalonieri, Scaratti, 1999).

La dispersione scolastica è un fenomeno connesso a una società complessa e moderna che prolunga, di per sé, il processo di apprendistato dei giovani e richiede mezzi più complessi e tempi maggiori per maturare tutte le capacità necessarie a entrare in società a pieno titolo. Non è solo il residuo sociale di un mancato sviluppo, al contrario essa pone un problema importante riguardo all'attuale relazione del mondo adulto con le nuove generazioni e ai diritti di cittadinanza dei giovani (Invalsi, 2008). L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (2008) sottolinea la corrispondenza diretta tra territori con alto tasso di esclusione sociale delle famiglie che vivono sotto o poco sopra l'indice di povertà e alte percentuali di abbandono della scuola e fallimento formativo precoce. I deficit di competenze alfabetiche di base trovano chiare corrispondenze nelle aree di crisi economica e sociale del Paese.

Il fenomeno ha quindi rilievo in due ambiti strettamente collegati: quello del percorso di istruzione e formazione scolastica e quello legato all'inclusione sociale.

In linea generale, il percorso che esita nell'abbandono è un intreccio tra fattori strutturali e dinamiche soggettive, dove si cumulano carenze del sistema scolastico (rigidità organizzativa,

inadeguatezza delle metodologie didattiche), ambienti socio familiari svantaggiati e con una debole capacità di intervento educativo (stato socioeconomico e livello culturale bassi, crollo del valore della scuola), dimensioni territoriali (insufficienza/inadeguatezza dei servizi e delle strutture, assenza di luoghi aggregativi), fattori soggettivi (aspirazioni sociali, fragilità della personalità, demotivazione all'apprendimento) e influenza del gruppo di pari.

## 2. Il contesto di analisi: i progetti e il fenomeno

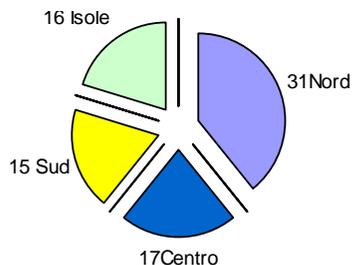
### 2.1 La progettualità 285

I progetti finanziati dalla legge 285/1997 nell'area della dispersione scolastica e dell'esclusione sociale nel 2010 sono molto significativi dal punto di vista *numerico*, segnale della consapevolezza della gravità del fenomeno.

Il totale dei progetti presentati dalle Città riservatarie è di 79, di cui 26 segnalati dalle stesse Città come esperienze di eccellenza e 53 non segnalati. Guardando la *distribuzione geografica* dei progetti possiamo notare che:

- nell'area Nord vi è la maggior parte dei progetti segnalati (31);
- nel resto del Paese (Centro, Sud e Isole) i progetti si distribuiscono più o meno in maniera omogenea.

Grafico 1 - La distribuzione geografica



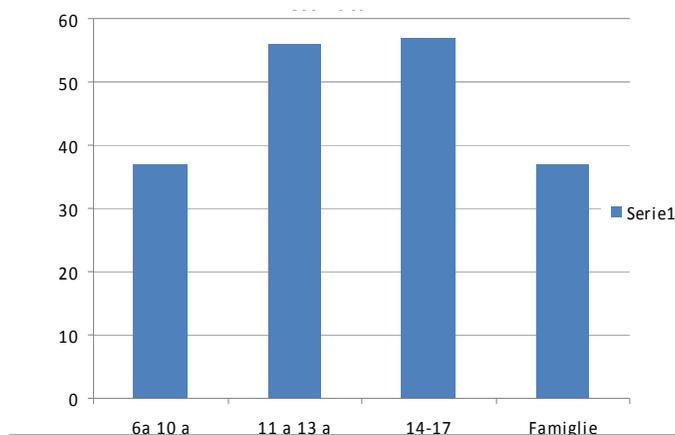
La Città riservataria con più progetti è Torino (15), seguono Milano (14) e Roma (13).

Sebbene le esperienze siano numerose, è bene ricordare, che questi dati non possono essere considerati rappresentativi del complessivo impegno che ogni Città riservataria dedica alla prevenzione e contrasto della dispersione scolastica e dell'esclusione sociale, ma semplicemente di quanta parte del

fondo 285 viene dedicata a esso e di come vengono investite queste risorse. Si può infatti ipotizzare che sul tema specifico nelle città del Sud, appartenenti alle regioni del cosiddetto “Obiettivo convergenza”, le risorse per il contrasto alla dispersione scolastica derivino anche da altri fondi, in particolare dai Programmi operativi nazionali (Pon) che sostengono il fiorire di numerose progettualità soprattutto nelle scuole delle aree metropolitane meridionali.

Per quanto riguarda i *destinatari*, come si può notare dal grafico, la maggior parte dei progetti si rivolge a una fascia di età compresa tra gli 11 e i 13 anni (56) e tra i 14 e i 17 anni (57): la scelta sembra ovvia pensando al fatto che il fenomeno della dispersione emerge nella maggior parte dei casi durante i primi anni della scuola secondaria di I grado e in misura ancora maggiore nel biennio della scuola secondaria di II grado. Tuttavia questo aspetto fa pensare che nella maggior parte dei casi i progetti presi in esame siano orientati a misure di prevenzione secondaria e contrasto più che alla prevenzione primaria del fenomeno che richiederebbe di intervenire con i bambini del ciclo delle scuole elementari.

**Grafico 2 - I destinatari**



La lettura dei 79 progetti ha permesso di enucleare in 31 esperienze alcuni elementi che risultano significativi anche alla luce degli studi e ricerche sul fenomeno: si è quindi ritenuto interessante evidenziare – nel corso dell’esposizione – alcuni passaggi individuati nelle schede con l’obiettivo di riconnettere pratica e teoria in un circuito conoscitivo-operativo virtuoso e di

permettere la collocazione delle specifiche iniziative in un orizzonte più ampio. Si riporta di seguito l'elenco delle esperienze presentate dalle Città riservatarie, seconda la denominazione di ogni singolo progetto.

**Tabella 1 - I progetti 285**

<b>Denominazione progetto</b>	<b>Città riservataria</b>
Centro di ascolto per le famiglie Japigia Torre a Mare 2010	Bari
La casa di Pollicino	Brindisi
Centro anti violenza Crisalide	Brindisi
Diritto allo studio e dispersione scolastica	Catania
Attività sportive, ricreative, culturali: scuola e gioco	Catania
Attività sportive, ricreative, culturali: attività ricreative 1 <sup>a</sup> Municipalità	Catania
Attività sportive, ricreative, culturali: attività ricreative 7 <sup>a</sup> Municipalità	Catania
Estate cittadina. Attività ludico-espressive e di recupero scolastico	Catania
Educativa domiciliare rivolta a nuclei multiproblematici 1 <sup>a</sup> -6 <sup>a</sup> -9 <sup>a</sup> Municipalità	Catania
Accompagnamento educativo minori sottoposti a provvedimento AGM penale	Catania
Calimero	Milano
Ireos	Milano
Su la testa	Milano
Divento grande	Milano
Centro per la mediazione sociale	Napoli
Proseguendo relazioni significative	Napoli
Il baco e la farfalla. Servizio di educativa di strada	Palermo
SED. Servizio educativo domiciliare	Palermo
Bambini non lavoratori	Palermo
Progetto Centro di giustizia riparativa per minori in ambito penale	Palermo
Progetti innovativi per minori e famiglie in situazione di disagio sociale. Oltre il suono	Reggio Calabria
Prevenire il disagio con l'integrazione scolastica	Roma
Centro di aggregazione Godzilla	Roma
Educativa di strada	Roma
Tutoriamo la salute	Roma
Centro di ascolto per la I e II infanzia	Roma
Educativa territoriale	Roma
Post terza media	Torino
Idea di strada Mirafiori sud	Torino
Mediazione penale minorile	Torino
Orientamento scolastico	Venezia

## 2.2 Il fenomeno: interpretazioni ed elementi di analisi

Le ricerche propongono diverse aree e variabili per comprendere il fenomeno, a seconda degli approcci e delle prospettive.

Il lavoro della Rbs (Research for Better Schools) svolto negli Stati Uniti (citato in numerosi articoli tra cui Mian, Fanni Canelles, 2007) suggerisce quali aree da esplorare:

- l'area sociofamiliare che racchiude situazioni familiari, scolastiche e del gruppo dei pari, vale a dire microgruppi che sono più o meno integrati fra loro;
- l'area sociopedagogica include la capacità di raggiungere determinati standard educativi identificati come modelli referenziali;
- l'area fisiologica e l'area psicopatologica individuale che partendo dalle variabili biologiche e neurofisiologiche (per es. iperattività, dislessia, handicap) comprende anche il disagio, l'assenteismo scolastico, l'uso di droghe e i comportamenti devianti.

In un'*ottica sistemica*, gli aspetti problematici del singolo trovano espressione nel gruppo familiare, così come aspetti problematici del gruppo familiare possono trovare espressione nel singolo membro. Nell'ambito del modello ecologico dello sviluppo umano di Bronfenbrenner applicato al contesto familiare e scolastico, alcuni autori utilizzano un approccio sistemico centrato su due chiavi di lettura, una riferita al clima e l'altra allo stress, leggendo la dispersione come difficoltà di relazione tra individuo e ambiente (Migliorini *et al.*, 2008).

Un altro approccio abbastanza diffuso, nell'ambito della ricerca psicologica e non solo, è quello sull'interazione tra fattori di rischio e fattori protettivi, ispirato al modello *process oriented* di Cummings (cit. in Terlizzi, Elia, Costantino, 2011 e Patrizi *et al.*, 2010) e applicato a diverse aree di indagine. Dei fattori di rischio esiste una classificazione ampia, che li riconduce a situazioni psicosociali anomale, distinte in familiari ed extrafamiliari, mentre la letteratura sui fattori di protezione è meno sviluppata anche se recentemente si è arricchita del concetto di "capitale sociale" come elemento di protezione ambientale e del concetto di "resilienza" come elemento di protezione essenzialmente individuale. Alcuni studi hanno messo a fuoco le aree di valutazione per l'identificazione dei fattori di rischio per un prematuro abbandono scolastico (Celia *et al.*, 2010).

Alcune ricerche mostrano come spesso gli adulti-attori in gioco (genitori, insegnanti) non assumano una visione circolare,

ma tendano a individuare solo alcuni fattori di rischio senza connetterli tra loro: ad esempio la scuola e le famiglie si attribuiscono reciprocamente una responsabilità nel non saper coinvolgere i ragazzi, entrambi attribuiscono ai giovani una demotivazione, ma non mettono in relazione tra loro i diversi elementi per costruire strategie di cambiamento. Molti dei progetti che contrastano la dispersione scolastica hanno come obiettivo quello di porsi come intermediari in questa relazione offrendo spesso supporto diretto ai genitori che, nei contesti più degradati, non hanno a volte le competenze adeguate per confrontarsi con la scuola e affrontare questo “conflitto” di responsabilità.

Un altro approccio ricorrente è quello dell'*empowerment* tradotto anche come “capacitazione”, “rendere capaci” ossia «la restituzione agli individui del senso dei loro propri valori, l'energia e la capacità di gestire i problemi della vita» (Rossi Doria, 1999). Nelle strategie di lotta alla povertà, il concetto di *empowerment* richiama la possibilità di porre in grado i poveri di fare sentire la loro voce nella definizione e nell'attuazione di politiche che li riguardano, ridurre le barriere di genere, etnia e status sociale, aumentare il controllo sociale rispetto ai governi e alle pubbliche amministrazioni. Applicando il termine a gruppi o comunità sociali in condizioni di difficoltà e di emarginazione, esso assume necessariamente anche una connotazione civile perché è inscindibile dalla pratica dei diritti e dalla cittadinanza attiva. In campo educativo *empowerment* significa allora promuovere l'auto aiuto e la responsabilizzazione attraverso lo sviluppo e la consapevolezza di capacità proprie. Il concetto stimola un ripensamento della funzione educativa adulta chiamata a misurarsi con quello che i ragazzi sono effettivamente, con le loro emozioni, aspirazioni e competenze, difficoltà e aspettative (Invalsi, 2008).

Di interesse è anche la prospettiva di analisi che si concentra sull'evoluzione di alcune variabili psicologiche che determinano una condizione di disagio scolastico; questi studi tendono a formalizzare la relazione fra fattori di rischio, fattori protettivi, dispersione scolastica e devianza minorile in maniera da fornire indicazioni empiricamente utili per attivare delle misure che tutelino i soggetti a rischio di abbandono e, conseguentemente, più esposti a sviluppare condotte devianti (Trussoni, 2010; Affuso, Bacchini, 2009). In questo approccio, il disagio evolutivo/scolastico viene ricondotto a processi multipli più alla somma di singole cause, e spesso alimenta, con una reazione a

catena, il verificarsi di situazioni problematiche legate a difficoltà comportamentali, relazionali e affettive. La molteplicità delle cause rende però difficile la costruzione di un modello onnicomprensivo che dia conto dei meccanismi e delle dinamiche sociali, culturali e psicologiche sottesi all'abbandono scolastico (Migliorini *et al.*, 2008).

La ricerca sulla dispersione scolastica ha prodotto ormai una copiosa letteratura sociologica e psicologica sul problema, focalizzata di volta in volta: trend storici, analisi delle cause, correlazioni statistiche, ipotesi interpretative teoriche più generali dei rapporti tra scuola e società, tra modelli di socializzazione o apprendimento e culture dominanti, tra disuguaglianze degli esiti scolastici e forme della stratificazione sociale.

### 2.3 Significati e tipologie della dispersione scolastica

Nell'area più strettamente connessa al percorso di istruzione e formazione, gli elementi principali che concorrono alla definizione concettuale del termine dispersione sono: l'abbandono, le ripetenze e i ritardi rispetto all'età, le bocciature e i ritiri, le frequenze irregolari, i mancati ingressi, l'elusione dell'obbligo (adempimento solo formale), il proscioglimento dall'obbligo senza proseguimento del titolo, i trasferimenti in altre scuole. Tra questi elementi l'abbandono scolastico è quello più grave perché rappresenta la fuoriuscita dal sistema.

Tuttavia, il fenomeno della dispersione interessa non solo coloro che realmente abbandonano i percorsi di studio, ma anche a coloro che nella scuola restano, ma solo formalmente, perché assumono atteggiamenti passivi, seguendo il corso di studi senza trarne un reale beneficio e alla fine della scuola dell'obbligo sono spesso in condizioni di semianalfabetismo. Quindi la dispersione non può essere identificata solo con l'allontanamento dalla scuola, bensì comprende tutte quelle situazioni che denotano una disaffezione nell'apprendimento e un disimpegno emotivo dalla scuola stessa: da questa prospettiva la dispersione non si verifica con un vero e proprio abbandono scolastico, ma si identifica con il giovane che sebbene continui a frequentare la scuola, ha un basso rendimento correlato a una scarsa fiducia nelle proprie capacità.

Da molti anni, la letteratura (ripresa tra gli altri da Affuso, Bacchini, 2010) propone un'analisi diversificata e progressivamente arricchita di tipologie di situazioni che rientrano nell'ampia gamma dei "dispersi" e che descrivono le molteplici traiettorie di sviluppo che possono condurre all'abbandono:

- i “fuori usciti” (*drop out*), coloro che abbandonano i percorsi;
- i “cacciati” (*push out*), sgraditi alla scuola, che di fatto si attiva per tenerli lontani da sé;
- i “disaffiliati” (*disaffiliated*), ragazzi che non sentono un legame con la scuola e neppure con i soggetti che la rappresentano;
- le mortalità educative (*education mortalities*), coloro che per diversi motivi, tra cui questioni di salute e problemi familiari, non riescono a terminare il percorso scolastico;
- i “*drop out* capaci” (*capable drop out*), giovani che sebbene dimostrino di avere ottime capacità nel seguire i programmi non sono socializzati alle richieste della scuola;
- gli studenti che “stanno fuori” (*stop out*), ragazzi che abbandonano per un periodo limitato la scuola salvo farvi ritorno o nel corso dello stesso anno scolastico o in quello successivo;
- i “tranquilli” (*quiet drop out*) coloro che non presentano particolari fattori di rischio durante il percorso di crescita;
- i “male adattati” che si caratterizzano per la presenza di problematiche di tipo esternalizzante;
- i “disimpegnati” caratterizzati da una mancanza di interesse e coinvolgimento per la scuola;
- a basso rendimento (*low-achiever*), per i quali le difficoltà nell'apprendimento delle materie scolastiche sembrano costituire la principale determinante;
- “separati in casa” (*in school drop out*), che sebbene siano presenti in classe non sono motivati al raggiungimento dei titoli scolastici;
- i “parcheeggiati” (*tuned out*), coloro che continuano a frequentare la scuola, ma senza essere sintonizzati con il sistema formativo, che percepiscono come poco importante per la loro vita; non rinunciano alla scuola, giusto perché hanno una rete amicale estesa e non vedono alternative valide all'esterno.

L'associazione tra fallimento scolastico e problematiche esternalizzanti quali l'aggressività e i comportamenti oppositivi è stata evidenziata da vari studi che hanno sottolineato come i soggetti più aggressivi tendano spesso a essere isolati dal gruppo con una conseguente riduzione delle opportunità di partecipazione alla vita scolastica. La relazione fra aggressività e abbandono inizi, infatti, a strutturarsi già nella prima infanzia

culminando in una fase di disimpegno scolastico prima e di abbandono poi. Ad analoghe conclusioni giungono altri studi che, analizzando le traiettorie del comportamento di aggressione fisica, hanno evidenziato come i ragazzi che presentavano persistenti ed elevati livelli di aggressività fisica sin dagli anni dell'infanzia avevano una probabilità maggiore – anche fino a sei volte – dei compagni di abbandonare la scuola.

Si tratta di tipologie che si mescolano (ad es. chi incontra difficoltà spesso reagisce con aggressività e rifiuto) e che cambiano nel tempo (oggi i giovani sono certo più passivi e abulici che in passato) che richiedono analisi e modalità d'intervento individualizzate.

#### 2.4 Alcune caratteristiche del fenomeno in Italia ed echi nei progetti

In Italia l'istruzione obbligatoria prevede una durata di 10 anni (fino a 16 anni di età) e comprende il primo ciclo di istruzione e i primi due anni della scuola secondaria di secondo grado o dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionali di competenza regionale. Inoltre, tutti hanno il diritto/dovere di istruzione e formazione per almeno 12 anni (all'interno del sistema di istruzione) o, comunque, fino al conseguimento di una qualifica professionale (all'interno del sistema di istruzione e formazione professionale) entro il 18° anno di età (legge n. 53/2003) (Scalmato, Angotti, 2011).

In Italia la dispersione scolastica interessa la scuola secondaria di I grado in forma estremamente contenuta; mentre è presente in modo più significativo nella scuola secondaria di II grado. Un'osservazione più ravvicinata permette di evidenziare che per quanto riguarda il tasso di dispersione nella scuola secondaria di I grado, esso tende a zero nelle realtà economicamente più evolute, ma l'insuccesso scolastico, sommandosi all'evasione formale e all'evasione di fatto (iscrizione senza frequenza), fa sì che il diploma dell'obbligo non venga comunque raggiunto da una quota di alunni non trascurabile sul piano nazionale, in maniera quasi esclusiva nelle regioni meridionali e in alcune aree metropolitane. Già nelle scuole primarie sono riscontrabili "tracce precoci" dell'abbandono e dell'insuccesso, che rivelano la necessità di intervenire con logiche mirate, ma il ciclo a maggior rischio, dove si gettano precocemente le basi degli abbandoni nella scuola secondaria, è quello della scuola secondaria di I grado, che rappresenta il passaggio davvero difficile per gli alunni più deboli e meno motivati.

Per quanto riguarda il ciclo di II grado, malgrado i miglioramenti realizzati (il tasso di abbandono è passato dal

25,3% del 2000 al 21,9% del 2005 e al 20,6 del 2006), in Italia il fenomeno dell'abbandono ha valori comunque superiori alla media dell'Europa (15,9% nel 2000, 14,9% nel 2005). È nelle regioni meridionali che si raggiungono percentuali particolarmente alte: 25% in Campania, 27,7% in Puglia, 17,7% in Calabria e 30,4% in Sicilia (Benadusi, Niceforo, 2010). Si è ancora quindi lontani dall'obiettivo di Lisbona per il 2020 di giungere a una media del 10% di precoci fuoruscite dai percorsi di studio obbligatori (Censis, 2011; Save the Children Italia, 2011).

Già circa dieci anni fa le ricerche del Ministero della pubblica istruzione (Ministero della pubblica istruzione, 2000) evidenziavano alcune correlazioni che, pur non essendo causali, permettono – in un'ottica sistemica – di individuare delle relazioni critiche interessanti per la programmazione degli interventi di prevenzione della dispersione scolastica e di contrasto dell'esclusione sociale. La combinazione *sottosviluppo/povertà* con *degrado ambientale urbano* sembra essere la correlazione che in assoluto produce la maggiore spinta ad anticipare l'uscita dal sistema scolastico-formativo; è il punto più debole del sistema, come si può cogliere nei quartieri emarginati e poveri delle aree metropolitane, soprattutto del Sud (Scannavini, 2011). Un'altra stretta correlazione è riscontrabile tra *sistema di offerta territoriale* e *dispersione scolastica*, le fragilità nella proposta pedagogica della scuola connesse alle carenze e agli scollamenti tra le agenzie educative e formative territoriali rappresentano un'altra dimensione di vulnerabilità del sistema. Infine una relazione importante è riscontrabile tra *dispersione scolastica*, *dimensioni familiari* – di tipo culturale e sociale – e *caratteristiche personali* del ragazzo che tende all'autoemarginazione e alla demotivazione.

A questo punto pare interessante anticipare che gli orientamenti e i contenuti delle ricerche sintetizzati sinora trovano riscontro nelle riflessioni e negli orientamenti delle Città riservatarie.

Alcuni progetti analizzati individuano esplicitamente come modello di intervento quello sistemico, ad esempio Brindisi con il progetto *La casa di Pollicino*, Catania, con il progetto *Diritto allo studio* e Roma con *Prevenire il disagio con l'integrazione scolastica*, pongono in evidenza l'importanza di osservare e di valutare la relazione tra i fenomeni o i problemi in base al perduto o ritrovato equilibrio del sistema stesso, e non relativamente al buono o cattivo funzionamento di un suo singolo elemento.

Alcune esperienze si pongono invece nella prospettiva della

mediazione tra più attori per rafforzare i fattori di protezione, ad esempio, il progetto di Catania, *Attività sportive, ricreative, culturali: scuola e gioco*, mette in risalto come «attraverso l'accompagnamento educativo dei minori e il sostegno alla genitorialità hanno ottenuto come risultato il miglioramento dei rapporti con la scuola per il 50% delle famiglie prese in carico».

Nell'iniziativa di Palermo *Il baco e la farfalla* viene sottolineato come «il progetto si è attivato nei contesti territoriali particolarmente difficili e a rischio di emarginazione sociale al fine di intercettare la domanda di aiuto tra quanti, soprattutto minori e adolescenti, non si rivolgono ai servizi». È questo un progetto che si sviluppa per contrastare la dinamica prima evidenziata del legame tra abbandono e degrado ambientale urbano, le attività, attivate già dal 1999, si propongono infatti di affrontare il disagio minorile diffuso nella circoscrizione III della città di Palermo, causato dall'alto tasso di devianza minorile e dalla mancanza di riferimenti educativi.

### 3. Le principali dimensioni di intervento

La progettazione sul campo derivante dai principali filoni interpretativi del fenomeno tende a privilegiare differenti dimensioni di intervento, che qui si riassumono brevemente perché trovano ampia eco nei contenuti delle esperienze analizzate.

#### 3.1 La dimensione culturale

Da anni si sono sviluppate analisi sull'incidenza della cultura nella sua dimensione familiare e sociale sul fenomeno della dispersione scolastica.

Un peso consistente è esercitato dalle *culture familiari*: il patrimonio culturale rappresenta un forte discrimine rispetto ai processi di inclusione sociale perché la famiglia svolge ancora un ruolo centrale, soprattutto fino ai 12-13 anni, indirizzando modelli di socializzazione e incidendo sulle capacità effettive di apprendimento. Questa chiave interpretativa permette di evidenziare il fenomeno sia nelle aree con una prevalenza di degrado sociale sia in quelle di maggior benessere. La categoria delle culture familiari è utile, infatti, per meglio comprendere le forme della dispersione registrate nelle aree economicamente più sviluppate, dove sembra circolare una cultura familiare del lavoro riassumibile con il detto «meglio due buone braccia da lavoro che un pezzo di carta». Il sistema familiare, qui spesso anche il perno dello sviluppo economico, è quello che tende a respingere l'idea dell'utilità del titolo di studio superiore per affermarsi nella vita

lavorativa o ne sostiene la sua irrilevanza rispetto ai futuri progetti occupazionali (Zurla, 2004).

Sul piano sociale, *i grandi orientamenti culturali dominanti* interagiscono pertanto con le culture familiari: uno stimolo a innalzare i livelli di educazione e istruzione si scontra con forti condizionamenti negativi che possono privilegiare una cultura dell'immagine, del denaro e dell'edonismo. Si riscontra anche una rappresentazione diffusa a livello istituzionale (scuole, servizi sociali) che è sottesa alla fatica con cui vaste aree del Paese (specie le regioni meridionali) hanno aderito all'innalzamento dell'obbligo scolastico: l'ampliamento della formazione non è visto come opportunità per una maggiore inclusione, ma ci si prefigura l'immissione precoce nel mercato del lavoro, sia pure precario, come maggiormente facilitante i processi di socializzazione.

Dal punto di vista dei contesti oggettivi e soggettivi dell'abbandono, alcuni studi indicano che nell'abbandono della scuola primaria sembrano determinanti i fattori di natura socioculturale che riguardano la famiglia, mentre sul fallimento a livello della scuola secondaria, in particolare di II grado, incidono soprattutto alcune variabili di tipo personale, come la perdita di significato della formazione culturale quale fonte di riconoscimento sociale e realizzazione personale (Liverta Sempio, Confalonieri, Scaratti, 1999).

### 3.2 La dimensione familiare

Le ricerche longitudinali (Trussoni, 2010) sottolineano come sia frequente la relazione fra alti livelli di rischio di abbandono in età adolescenziale e la percezione di un sistema familiare caratterizzato da una debole capacità di supporto reciproco e da una scarsa importanza attribuita alla dimensione scolastica. Nel tempo tale percezione si concretizza in uno stile educativo genitoriale piuttosto trascurante, come se la dimensione scolastica fosse disinvestita dall'intero sistema familiare, più che dal singolo individuo. Tali quadri sembrano coincidere con quello che è definibile uno stile genitoriale trascurante/rifiutante, perché caratterizzato da uno scarso controllo disciplinare e da una debole risposta anche in termini di vicinanza e supporto emotivo.

Rispetto alle connessioni e alla compresenza fra diversi comportamenti disadattivi (delinquenza, aggressività, *drop out* scolastico e uso di sostanze), si ipotizza la presenza di una associazione predittiva fra variabili di tipo biologico-temperamentale, familiare e ambientale, che possono strutturarsi come fattori di rischio o fattori di protezione che predispongono o tutelano dalla messa in atto dei comportamenti devianti.

### 3.3 La dimensione personale

Un filone di analisi ha indagato due dimensioni del sé, la “padronanza” e il “livello di aspirazioni”, evidenziando come sia soprattutto quest’ultima dimensione a differenziare i *drop out* dagli altri. È il livello di aspirazioni che sostiene le motivazioni del soggetto a impegnarsi di fronte alle difficoltà in vista di obiettivi perseguibili; si può dunque ipotizzare che i ragazzi che abbandonano la scuola abbiano maggiori difficoltà a pianificare le proprie azioni in funzione di uno scopo e a differire la gratificazione immediata dei propri bisogni, condizione necessaria per sopportare lo sforzo che l’impegno scolastico richiede (Bacchini *et al.*, 2008).

Nel novero delle caratteristiche personali merita una particolare attenzione il fattore di protezione costituito dalla prosocialità le cui relazioni con il rendimento scolastico sono state messe in luce da alcuni studi longitudinali realizzati nel contesto italiano (Caprara, Gerbino, 2002; Pastorelli *et al.*, 2002). Questi hanno confermato il positivo contributo predittivo e indipendente del comportamento prosociale, già esibito nell’infanzia sul profitto scolastico e sul mantenimento di relazioni positive con i compagni negli anni di scuola superiore.

Emergono come significativi anche i problemi legati alle storie dei ragazzi e delle loro famiglie: si pensi ai casi di bambini o ragazzi le cui famiglie siano emigrate o alle situazioni di divisione familiare.

Negli studi longitudinali, particolarmente significativa è la correlazione negativa fra i livelli di rischio di *drop out* a 17 anni e il livello di autostima già a 12 anni; si è quindi davanti a ragazzi/e strutturalmente più vulnerabili e, quindi, più inclini a percepirsi come “in difficoltà” nel rispondere alle richieste di apprendimento. In altre parole, è come se la storia di questi studenti fosse già stata segnata da una tendenza a uno scarso senso di autoefficacia percepita. In tal senso, il malessere che lamentano rispetto alla dimensione scolastica, risulta avere un antecedente in una loro precedente convinzione di non essere capaci di sostenere le richieste scolastiche e, quindi, di dover probabilmente indirizzare altrove le proprie risorse cognitive. Tale dato conferma le impostazioni teoriche secondo cui i soggetti più vulnerabili al rischio di sperimentare importanti cadute in termini narcisistici, tendono a riversare tali problematiche nel modo in cui organizzano ed elaborano l’esperienza scolastica, perché strutturalmente più esposti a sperimentare vissuti di inadeguatezza a fronte di insuccesso scolastico, o inclini a realizzare le profezie sul proprio sé scolastico, il cosiddetto *effetto*

*Rosenthal* o della profezia che si autoavvera. Similmente, viene confermata anche la forte tendenza a esternalizzare la responsabilità del proprio disagio sull'ambiente scolastico, che è percepito come fonte di frustrazione, per cui si strutturano meccanismi difensivi che allontanano lo studente dalla convinzione di poter intervenire costruttivamente sulla realtà (Trussoni, 2010). Nell'ambito della più generale considerazione che gli alunni più vulnerabili su piano personale e sociale, sono più esposti al rischio di dispersione, vi è la situazione dei ragazzi vittime di bullismo. I ragazzi più deboli sotto il profilo della capacità di "auto-difesa" di fronte alle condizioni di intimidazione ambientale, interna ed esterna alla scuola, sono anche quelli con una particolare esposizione al rischio di abbandono. Il fenomeno del bullismo o del teppismo scolastico costituisce, insomma, un nuovo fattore di rischio soprattutto per quei ragazzi più vulnerabili, non supportati adeguatamente dalla propria famiglia e non compresi dalla scuola, che sono costretti a vivere la scuola come un luogo "a rischio", dove si presenti alla fine la scelta tra la condivisione dei valori "di banda" e il ridimensionamento passivo della partecipazione o della motivazione scolastica. Interessante è in questo senso il progetto di Napoli *Centro per la mediazione sociale* che «costituisce una pratica innovativa nell'ambito della mediazione scolastica e familiare, predisponendo attività volte a incrementare la collaborazione e a ridurre i conflitti nell'ambito familiare e nell'ambito scolastico: si offre infatti un servizio di mediazione per la risoluzione dei conflitti che si sono sviluppati in ambito scolastico e sociale con incontri condotti da operatori esperti».

### 3.4 La dimensione scolastica

L'analisi della dispersione scolastica non può prescindere ovviamente anche da un'analisi *sulla scuola e sul sistema di offerta*. Va considerato come i progetti analizzati solo in minima parte interagiscono con questa dimensione che è più interna alla scuola e rispetto alla quale i margini di scambio sono piuttosto bassi: la caratteristica attuale delle progettualità *ex lege 285* è marcatamente territoriale. Tuttavia – in un'ottica sistemica – è utile soffermarsi su alcune riflessioni senza le quali il lavoro di prevenzione e contrasto non sarebbe possibile.

Un aspetto critico è rappresentato dall'assenza di un quadro di stabilità e di continuità sia nella struttura dei cicli formativi sia nei criteri di reclutamento, mobilità e assegnazione del personale docente, troppo instabile nel suo rapporto con la popolazione scolastica.

Un'altra area di osservazione riguarda *la qualità dei percorsi didattici*, troppo rigidi rispetto agli interessi e agli stimoli più spontanei dei bambini e dei ragazzi; la sconnessione tra teoria e pratica, le metodologie di apprendimento; le strumentazioni.

La dispersione oggi viene letta in modo critico come rivelatrice di una grave malattia della scuola stessa, che colpisce i ragazzi che ne fuoriescono e gli stessi insegnanti che non trovano risorse per fronteggiare il problema «un tasso alto di *dropping out*/caduta fuori non rivela tanto anomalie specifiche e riassorbibili quanto piuttosto una possibile malattia del sistema che, così come accade per ogni sintomo, chiama a una terapia capace di fare vivere tutto il corpo del sistema in modo tendenzialmente più sano» (Pirozzi, Rossi Doria, 2010, p. 6).

La scuola sembra essere lontana da una sostanziale equità, non soltanto nel non riuscire a compensare in qualche modo le differenze (legate al livello sociale, economico, culturale degli studenti e al tipo di scuola frequentata), ma anche nel non riuscire a garantire a tutti gli studenti una sostanziale uguaglianza di opportunità. Si scontrano da anni – sul piano degli orientamenti – due modelli: una scuola aperta a tutti interpretata in maniera minimizzante che ha abbassato la qualità dell'offerta per favorire – apparentemente – l'inclusione di tutti; un modello selettivo – attivato soprattutto nella scuola secondaria di II grado che produce una forte espulsione (Benadusi, Niceforo, 2010).

L'indagine Ocse Pisa conferma un impoverimento culturale e l'evidenza che nel contesto italiano a un innalzamento della quantità di tempo nella scuola non è corrisposto un aumento della qualità degli apprendimenti. Gli studenti della scuola italiana hanno infatti un significativo ritardo nei livelli di competenza, ovvero nella capacità di utilizzare conoscenze e abilità nei diversi contesti di vita. Rispetto alla prospettiva della comunità educante, è da evidenziare come una nota critica sia rappresentata dal clima negativo nella scuola che incide significativamente sulla qualità dell'esperienza: ovverosia il rapporto con insegnanti e compagni, la percezione dell'importanza dell'apprendimento, l'interesse per le proposte scolastiche e le sollecitazioni dell'extrascuola (Dettori, 2009).

In questo senso sembra che possano essere utili tutti quei servizi e progetti che vanno in una duplice direzione:

- la promozione di un contesto educante e partecipativo attraverso laboratori in orario scolastico o che prevedano interventi direttamente nelle scuole con sportelli di ascolto e orientamento anche attraverso l'utilizzo dei

nuovi media. Tra gli altri, questi aspetti sono sviluppati in modo peculiare dai progetti di Roma *Centro di aggregazione Godzilla* e di Milano *Su la testa*;

- lo sviluppo di forme di supporto sociale attraverso i gruppi educativi, e in questo senso sono molto importanti tutti quei servizi o progetti che fanno del gruppo il contesto privilegiato di intervento. Ad esempio, a Napoli il progetto *Proseguendo relazioni significative* «ha garantito con continuità la funzione di sostegno, ascolto, orientamento e informazione, la funzione educativa e di contenimento. Si sono notati miglioramenti riguardo la capacità dei ragazzi di espressione e comunicazione, di argomentazione, narrazione e problematizzazione. Inoltre i ragazzi hanno imparato a cooperare, a interagire in modo positivo col gruppo dei pari, ad ascoltare e interpretare l'emozione propria e altrui».

#### 3.4.1 La dispersione nella scuola secondaria

Un aspetto critico è la connessione tra fase di *transizione* e aumento della dispersione più evidente nel primo anno della scuola secondaria di II grado. Dal punto di vista psicologico il cambiamento di contesto implica un adattamento a una situazione normativa e organizzativa diversa che richiede la tolleranza del disorientamento, competenze per posizionarsi, disponibilità a una nuova progettualità di vita. Il disorientamento caratterizzante la fase adolescenziale, momento estremamente delicato di “passaggio” verso l'età adulta, rende i ragazzi più sensibili ai fattori di rischio sopra elencati rispetto a una gestione degli stessi in età matura.

Alcune ricerche longitudinali si soffermano soprattutto sulla preadolescenza e adolescenza connettendo il rischio di abbandono alla specifica fase del ciclo di vita (Palmonari, 1997; 2001). L'insuccesso scolastico quindi può essere considerato come manifestazione di perturbazioni più o meno gravi, transitorie o durature dell'adolescenza, in cui il disorientamento viene esteso dal “generale al particolare” dell'esperienza scolastica con insofferenze, malumori, segnali di malessere tutti amplificati e focalizzati nel contesto di formazione. Il progetto di Torino *Post terza media* esplicita non a caso come essenziale:

prevenire la dispersione scolastica presente soprattutto nel biennio delle scuole superiori, sostenere i ragazzi e aiutarli a creare una *forma mentis* adatta al percorso di studi scelto, aiutare i ragazzi ad acquisire un metodo di studio con il quale poter proseguire autonomamente

negli anni successivi, prevenire il disagio attraverso attività integrative al sostegno scolastico.

Gli esiti della transizione sono connessi – secondo alcune ricerche (Trussoni, 2010) – al contesto sociale e ambientale in cui si verifica, alle risorse personali psicologiche, sociali, emotive della persona, al supporto sociale che può ricevere, alle strategie di fronteggiamento che può mettere in atto.

Nell'ultimo rapporto Censis (2011) non a caso si rileva che abbandoni e irregolarità sono sovente la conseguenza di un fenomeno più ampio di disaffezione allo studio, determinato anche dalla carenza di prospettive di lavoro e da incerte traiettorie di vita futura. Secondo il 54,4% dei dirigenti scolastici intervistati, tra i propri allievi prevale la propensione a continuare negli studi, ma spesso senza un progetto di vita e di lavoro.

Le scarse aspettative nei confronti dello studio, ascrivibili alla sfiducia e al senso di precarietà, innescano quindi nei ragazzi un processo di disimpegno verso la scuola che si manifesta in atteggiamenti omissivi che spesso esitano in un rendimento adeguato alle proprie capacità.

«Quello che molti insegnanti definiscono con “svogliatezza”, in realtà è il sintomo più evidente di una problematica ben più profonda che si può delinearne come “sofferenza scolastica”» (Celia *et al.*, 2010, p. 13). La scuola e le sue attività vengono viste come inutili, non in sintonia con i “saperi” che il giovane vorrebbe possedere e con le competenze che possono dare un risultato anche nella vita quotidiana. Questa sofferenza rappresenta un parametro che dovrebbe essere preso in considerazione in futuro per riconoscere i soggetti più a rischio di abbandono scolastico, ma soprattutto che hanno a che vedere con una ricerca di altri spazi rispetto la scuola dove “imparare” (Celia *et al.*, 2010, p. 13). Talvolta questi “altri spazi” possono essere rappresentati da attività extrascolastiche; in altri casi è il gruppo dei pari a rappresentare questa dimensione di alterità e di “evasione dalla routine”, che può sfociare – quando si configura come spazio di vita alternativo a carattere trasgressivo o deviante – in una radicale “evasione scolastica”.

A Torino l'associazione che gestisce *Idea di strada Mirafiori sud* constata «come i giovani a rischio condividano una subcultura con norme interne di comportamento e valori esistenziali propri. L'exasperazione di tali codici rafforza l'autoesclusione e incrementa atteggiamenti di sfiducia e antagonismo nei confronti della società». A Milano l'obiettivo del progetto *Calimero* «è

sostenere l'apprendimento e rafforzare la motivazione allo studio dei minori, sia attraverso la definizione di percorsi complementari e integrati all'attività curricolare (in accordo con i minori, con le famiglie e con l'istituzione scolastica), sia attraverso la proposta di esperienze in ambito extrascolastico capaci di rafforzare l'autostima e l'immagine di sé di minori che, per il contesto familiare in cui vivono, rischiano di crescere con la convinzione che il proprio futuro sia già predefinito».

Nell'intervenire su questo fenomeno, un aspetto interessante è anche quello relativo alla *questione di genere*: si manifesta, infatti, un forte divario medio tra la dispersione che interessa la popolazione femminile e quella che interessa la popolazione maschile, essendo in molti casi quest'ultima di dimensioni quasi doppie rispetto alla prima. Questa differenza può essere spiegata in relazione alla rilevanza dei modelli di leadership offerti dall'istituzione scolastica, e cioè su come la femminilizzazione del personale docente rappresenti una criticità soprattutto nell'adolescenza quando la ricerca di modelli di leadership più attrattivi – per ragioni culturali e psicologiche – non può trovare riscontro in figure femminili.

*L'area dell'istruzione professionale* è quella a maggiore rischio di dispersione. I tassi di abbandono e di insuccesso che vi si registrano sono elevatissimi, superiori mediamente al 30%; il che vuol dire che ben un terzo di chi vi entra non raggiunge alcun titolo. Il dato non fa emergere differenze particolarmente significative tra le cifre delle regioni settentrionali e quelle delle regioni meridionali.

Sembra esservi una rappresentazione a specchio tra la qualità media degli studenti che accedono agli istituti professionali, le loro motivazioni, le condizioni sociali che esprimono, e il pregiudizio culturale diffuso nel mondo della scuola, e non, secondo cui è opportuno che il ragazzo meno dotato (o non dotato affatto) scelga il percorso "delle professionali". Si è stabilita cioè una traiettoria che porta dalle zone a rischio della scuola secondaria di I grado alla scuola secondaria di II grado professionale alla fuoriuscita dal sistema, contenuta solo dalle "promozioni per disperazione".

A Venezia il progetto *Orientamento scolastico* cerca di agire proprio su tali meccanismi poiché si propone di «aiutare i ragazzi e le loro famiglie nella scelta degli studi dopo la scuola secondaria di I grado. L'obiettivo del progetto è prevenire l'insuccesso e l'abbandono scolastico sviluppando nell'alunno la conoscenza di sé in relazione agli interessi, alla capacità e alle attitudini; favorire

la motivazione allo studio; promuovere la capacità di autovalutazione e l'autonomia di programmazione tramite incontri propedeutici con gli insegnanti, attività in classe e momenti di approfondimento individuali con alunni e genitori».

### 3.5 La dimensione della relazione tra scuola e famiglia

Come già anticipato, una relazione cruciale è quella tra famiglie e scuola, che dovrebbe rappresentare un potenziale di sviluppo.

La teoria del capitale umano evidenzia come la persona investe in istruzione per acquisire quelle conoscenze che incrementano la sua produttività e le remunerazioni attese. In questo senso si potrebbe ipotizzare che la crisi dell'investimento nello studio da parte delle famiglie sia collegata al reddito attuale o alla preoccupazione delle spese necessarie per mantenere i figli agli studi. Tuttavia le ricerche evidenziano che non è così: al contrario, un ruolo preponderante nel determinare le disuguaglianze delle possibilità di successo dei ragazzi è giocato da altri fattori, quali il titolo di studio dei genitori, una sottovalutazione del ruolo dell'istruzione nel destino dei figli, la presenza di atteggiamenti anti istituzionali e/o di presunzione verso la scuola, un complessivo e generalizzato allentamento delle responsabilità di ruolo interne alla famiglia, e infine una marcata tendenza alla "delega" (Nosvelli, 2011) A Palermo il progetto SED individua la criticità di questo snodo e ci lavora con «l'obiettivo di sostenere il ruolo genitoriale con particolare attenzione alla gestione della vita quotidiana, alla relazione genitori-figli, ai percorsi educativi sostenibili prevenendo e contrastando il rischio dell'evasione scolastica, le difficoltà di apprendimento e di socializzazione, attraverso azioni di sostegno alla gestione della vita quotidiana, mediazione nella relazione famiglia-servizi, coinvolgimento genitori nel lavoro educativo».

## 4. Effetti sociali della dispersione scolastica

### 4.1 I rischi di esclusione sociale nella vita dei "drop out"

I dati statistici segnalano che la dispersione scolastica comporta delle conseguenze molto concrete sulle vite dei giovani (Rossi Doria, 2008):

- hanno un'aspettativa di vita di vari anni inferiore alla media e a causa della mancanza di informazione utilizzano male i diritti sociali e civili;
- accedono con più difficoltà al mercato del lavoro e al lavoro stabile;
- faticano ad apprendere e a cambiare lavoro e dunque a migliorare nel corso della vita;

- sono più esposti a dipendenze e a rischi di devianza, di sofferenza psicosociale ed emarginazione.

L'istruzione pertanto non è un valore solo per i suoi effetti economici, ma anche per i suoi effetti sulla partecipazione alla vita sociale e culturale della propria comunità.

Nella fase dell'adolescenza, quando l'individuo è alla ricerca di conferme e di affermazione del proprio io, il fallimento scolastico assume un valore molto più negativo dell'insuccesso didattico poiché si riflette su tutta la sfera dell'autostima. È ampiamente dimostrato dalla psicologia sociale che gli esiti positivi riportati nella scuola dell'obbligo contribuiscono ad acquisire sicurezza nelle proprie capacità, favorendo un investimento verso l'impegno sociale e la progettualità per il futuro. Il ragazzo che durante gli anni della scuola accumula insuccessi, convincendosi di non riuscire perché incapace, è possibile che riproponga le medesime modalità incerte e insicure anche da adulto specie nella sfera lavorativa.

Le ragazze e i ragazzi che sperimentano una caduta nei livelli di autostima a seguito di basse performance scolastiche possono reagire allentando difensivamente i loro legami con la scuola, percepita come fonte di frustrazione. Il ragazzo, cioè, cerca di fare fronte ai sentimenti di autosvalutazione conseguenti al fallimento scolastico adottando soluzioni che possono essere sia in comportamenti attivi, di tipo distruttivo, sia in un ripiegamento nell'isolamento di tipo depressivo.

Anche in questa riflessione emerge la centralità della relazione tra pari, come mediatrice per modificare in senso positivo un percorso vulnerabile o accelerare esiti di abbandono, nelle polarità estreme di banda/branco o gruppo. Infatti, se all'interno di questo processo, interviene come mediatore il rifiuto da parte del gruppo di coetanei e l'associazione con pari devianti, le possibilità che il rifiuto scolastico si concretizzi in un abbandono e nell'inserimento in circuiti di marginalità sono molto alte (Affuso, Bacchini, 2009). A Roma il progetto *Tutoriamo la salute* cerca di agire su tali aspetti ponendosi l'obiettivo di «migliorare il rendimento scolastico e sostenere l'inserimento psicosociale degli studenti più a rischio di devianza e disagio scolastico affinché aumenti in loro l'autostima; valorizzare questi stessi studenti, come educatori tra pari, all'interno della scuola e nei gruppi di aggregazione spontanea facendo loro svolgere attività di informazione e dissuasione all'uso di sostanze stupefacenti, in vista di una nuova percezione del sé nei confronti della comunità

di appartenenza, di se stessi, e delle persone con le quali interagiscono (insegnanti compresi)».

Coloro che falliscono nei percorsi formativi arrivano al mondo del lavoro con una duplice difficoltà: non hanno gli strumenti necessari per svolgere le mansioni (conoscenze, abilità, competenze) e allo stesso tempo sono più vulnerabili alle difficoltà perché non hanno fiducia in se stessi e non mostrano costanza nel portare avanti un compito.

Nella riflessione sull'impatto della dispersione scolastica a lungo termine, l'attenzione dedicata negli ultimi anni da studiosi e *policy makers* alle conseguenze del fenomeno dell'abbandono scolastico «derivano dal fatto che i risvolti economici sono molto penalizzanti sia sul versante microeconomico, in termini di effetti sul reddito e sulla carriera di ciascun drop out, sia sul versante macroeconomico, se si valuta l'impatto della mancata crescita delle nazioni derivante dal mancato capitale umano» (Nosvelli, 2011, p. 3). L'esclusione dalla scuola e l'incapacità di trovare e/o mantenere un impiego può favorire l'ingresso nei circuiti dell'illegalità che in molti casi offre incentivi allettanti (sia materiali che relativi alla gratificazione di sé) per i giovani disimpegnati (Dettori, 2009).

#### 4.2 Dispersione scolastica e devianza minorile

Nell'ambito dell'esplorazione dei nessi tra dispersione scolastica ed esclusione sociale è necessario soffermarsi sulle connessioni *con la devianza minorile*.

Dall'analisi della letteratura sull'argomento (Dettori, 2009) emerge che il disimpegno scolastico non può essere considerato una causa della devianza perché in molti casi i ragazzi commettono reati pur frequentando ancora la scuola. Va però evidenziato che sovente i ragazzi che poi vengono coinvolti in procedure giudiziarie non hanno concluso con successo i cicli di formazione obbligatoria.

Alcuni di essi, inoltre, non hanno beneficiato di interventi di recupero e di supporto perché provenienti da contesti familiari poco disposti a una collaborazione con la scuola.

Sembra in effetti che i ragazzi che commettono reato da minorenni facciano fatica a investire su un obiettivo e a perseverare nel portare avanti un compito. E la difficoltà di questi giovani non riguarda – come già accennato in precedenza nelle riflessioni sulla dimensione personale – solo le prestazioni scolastiche ma anche quelle lavorative.

Il quartiere e i suoi abitanti rappresentano spesso per questi ragazzi, cresciuti troppo in fretta ma rimasti fragili e immaturi,

l'unico punto di riferimento e il solo modello di vita possibile. Per queste ragioni vi è una maggiore probabilità che vengano reclutati da parte della malavita, che rappresenta a volte l'unica possibilità di mobilità sociale, seppur nella devianza (Schermi, 2008).

Tra i progetti che si è scelto di approfondire, si troveranno allora alcune esperienze che hanno come focus il lavoro con i ragazzi entrati nei circuiti penali, la scelta è stata determinata dall'obiettivo di individuare buone pratiche di "riduzione del danno" in un'ottica di prevenzione secondaria e terziaria.

Sussiste, infatti, un interesse convergente tra gli studi di prevenzione precoce della criminalità e gli interventi di contrasto all'esclusione sociale. Il pensiero alla base di molti studi di prevenzione evolutiva non a caso è connesso al modello *process oriented* dei fattori di rischio declinato nelle connessioni con l'esito delle traiettorie devianti per ottenere un riconoscimento precoce dei problemi di carattere criminale o psicologico. All'interno di questo approccio i programmi e gli interventi di prevenzione precoce del disagio, quali aiuto alle famiglie a basso reddito, gli interventi scolastici volti a ridurre l'assenteismo e l'abbandono, il sostegno alle famiglie dei ragazzi in difficoltà, costituiscono buone pratiche di misure "evolutive" di prevenzione della criminalità. Un altro approccio in espansione è quello della *giustizia riparativa* caratterizzata da una gestione sempre più amministrativa (e non giurisdizionale) delle misure di controllo per i minorenni. «Le tendenze attuali nelle politiche europee in materia di giustizia minorile sono orientate all'ampliamento delle misure educative e di formazione per la riabilitazione del minore autore di reato e all'implementazione delle misure di "giustizia riparativa". I giovani hanno bisogno di comprensione, di tolleranza e apertura mentale da parte degli adulti, al fine di affrontare i loro problemi di integrazione. Approcci di tipo riparativo sono strumenti positivi per rinforzare il senso di responsabilizzazione e sono conformi ai modelli tradizionali di un sistema di giustizia penale fondato sull'educazione» (Dunkel, 2010, p. 52-53).

## 5. Gli interventi che caratterizzano la progettualità 285

Per sintetizzare la molteplicità di strategie di intervento che si trovano nei progetti 285 analizzati, ci sembra utile nella prospettiva della comunità educante, utilizzare le considerazioni che emergono dalle diverse ricerche, in particolare da quelle che assumono l'approccio *processed oriented* (Trussoni, 2010; Affuso, Bacchini, 2009). Questi studi delineano cinque dimensioni

strategiche di intervento, e sono quelle stesse che risultano sottese in modo significativo alle scelte progettuali e operative dei progetti. Tali dimensioni sono:

- la dimensione personale, gli elementi di attenzione sono l'autostima, il tipo di strategie di fronteggiamento delle difficoltà e dei cambiamenti, le esperienze di maltrattamenti/abusi, l'attribuzione di significato agli eventi della vita, lo stile di apprendimento, le attribuzioni causali, il *locus of control*, l'atteggiamento verso la delinquenza; il comportamento delinquenziale, i comportamenti di ricerca del rischio e la motivazione scolastica;
- la dimensione familiare, in questo caso gli aspetti che hanno maggiore influenza sono i rinforzi ambientali sulla dimensione dell'apprendimento, le possibili identificazioni positive, il familismo (doveri familiari e coesione), il controllo genitoriale;
- la dimensione sociale, il supporto sociale, i livelli di stress ambientale, l'esposizione alla violenza, la qualità dell'ambiente scolastico, il tipo di rapporto con le figure educative, le relazioni con gli insegnanti;
- la dimensione relazionale, la socializzazione nel gruppo dei pari, il grado di diffusione di comportamenti devianti fra i coetanei;
- la dimensione descrittiva, il rendimento scolastico, il livello di assenteismo dalla scuola, gli interessi socioculturali, il tipo di percezione rispetto alle offerte del mondo del lavoro.

Tra gli aspetti caratterizzanti le cinque dimensioni indicate sopra, alcuni si sono rivelati avere un'influenza determinante nell'indirizzare una traiettoria individuale in senso positivo o negativo. In particolare, le variabili che sistematicamente mantengono il loro peso causale nel corso della crescita sono:

- per quanto riguarda i fattori di protezione: il livello di autostima, le abilità di *coping* e il supporto sociale;
- per quanto riguarda i fattori di rischio: il livello di ricerca del rischio, l'attitudine verso i comportamenti delinquenziali e l'affiliazione con pari devianti.

Le variabili "relazionali" hanno un peso maggiore, sia in termini di rischio, ad esempio la delinquenza fra coetanei, che di protezione, ad esempio il supporto sociale nel gruppo amicale. Le

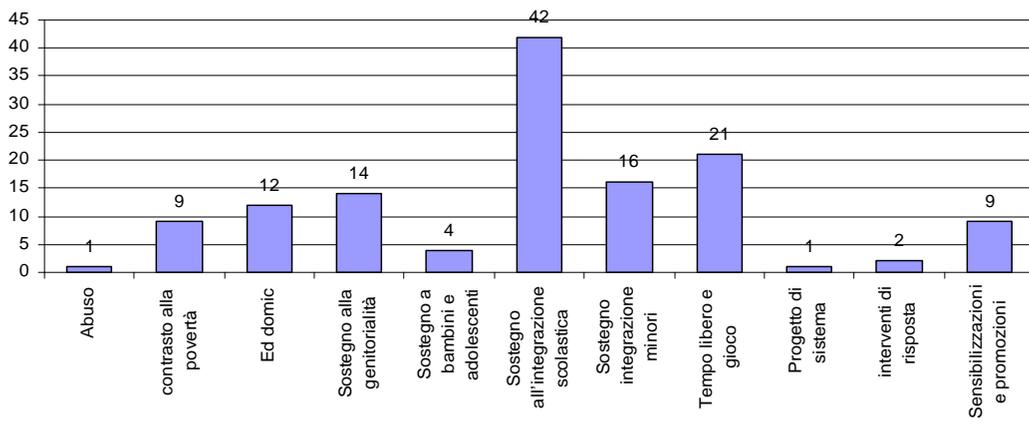
analisi inoltre mostrano come nella preadolescenza vi sia un maggior peso delle variabili familiari sul piano culturale, motivazionale e relazionale; mentre nell'adolescenza prevalgono la dimensione soggettiva e l'influenza del gruppo dei pari.

Come descritto nel prosieguo, gli interventi proposti dalle diverse Città – collocandosi in modo congruo con gli orientamenti nazionali – scelgono di lavorare su queste dimensioni con diverse sottolineature secondo gli specifici contesti territoriali e con differenti metodologie proponendo una gamma differenziata di interventi.

### 5.1 Tipologie di interventi

I 79 progetti della Banca dati si collocano variamente e in modo non esclusivo nelle tipologie di intervento previste, anzi la maggior parte si posiziona in più di una tipologia in virtù della varietà degli obiettivi e delle azioni che si propone di realizzare.

Grafico 3 – I progetti per tipologia prevalente



La maggior parte degli interventi esaminati si posiziona nell'area del sostegno all'integrazione scolastica; questa scelta appare ambivalente: se da un lato una centratura forte del progetto sul nesso esclusione/intervento con la scuola appare molto congrua, dall'altro sembra far correre il rischio di ridurre il fenomeno della dispersione alla mancata integrazione dei ragazzi nel circuito scolastico. In realtà, come si vedrà poi nel dettaglio, non è così. Dalla lettura delle schede progettuali si osserva che dato il contesto in cui operano, le problematiche che intendono affrontare e le metodologie adottate quasi tutti i progetti che

hanno come tipologia prevalente il sostegno all'integrazione scolastica cercano di affrontare il problema con laboratori di recupero delle carenze scolastiche, l'applicazione di nuove metodologie di apprendimento, e anche favorendo differenti forme di aggregazione e uso del tempo libero. Per i contenuti espressi, inoltre, rientrano in questa classificazione anche gli interventi posizionati nella tipologia *sostegno ai bambini e adolescenti*

Un'altra tipologia diffusa nelle scelte delle città è la promozione del *tempo libero e del gioco*: emerge molto chiaro, infatti, che l'utilizzo di attività del tempo libero in contesti più strutturati e protetti aiuta gli operatori nel lavoro con i ragazzi. Per esempio, l'utilizzo dello sport o del canto all'interno di una relazione educativa orientata a favorire l'inclusione aiuta a sviluppare il senso di autostima e contribuisce a sostenere competenze e consolidare esperienze.

Inoltre c'è una quota di progetti (10) che individuano come target anche bambini molto piccoli (3-5 anni) e i loro genitori; essi si collocano quindi in una prospettiva di prevenzione primaria, perché propongono un intervento precoce che individua nel duplice focus bambini e genitori l'obiettivo dell'intervento per rafforzare le capacità dei piccoli e la funzione di supporto degli adulti. A questa area sono associabili – e a volte le stesse città compiono questa scelta – gli interventi di *sensibilizzazione e promozione* che hanno una caratterizzazione universalistica e aggregativa rivolta a grandi numeri di bambini e adolescenti, a volte con iniziative di natura stagionale.

La tipologia di interventi di *sostegno all'integrazione dei minori*, a cui due città abbinano anche gli *interventi di risposta*, sono centrati prevalentemente su quelli che il rapporto 2009 definisce bambini con bisogni speciali, in particolare disabili e migranti. Sono iniziative focalizzate su problemi specifici in un'ottica non ghettizzante, ma anzi di accoglienza.

Gli interventi di *sostegno alla genitorialità* sono abbinati a diverse altre tipologie, si tratta in genere di iniziative promosse prevalentemente dalle città del Centro-Sud e accomunate da un approccio territoriale comunitario in cui il coinvolgimento dei genitori è connesso al lavoro sulle motivazioni e sul rinforzo delle capacità di controllo.

Gli interventi collocati nella tipologia dell'*educativa domiciliare* sono caratterizzati prevalentemente da un metodologia che privilegia la presa in carico individualizzata sia centrata sulla domiciliarità sia realizzata sul territorio.

Gli interventi di *contrasto alla povertà* si caratterizzano per individuare come prevalente due situazioni problematiche: le aree di particolare degrado urbano e le situazioni familiari con bambini migranti. L'associazione con gli interventi di integrazione scolastica (sette progetti su nove) fa sottendere una visione che connette in modo esplicito dinamiche di esclusione sociale e dispersione scolastica.

L'unico intervento nell'area *abuso* è caratterizzato – nell'ambito di un più ampio lavoro di contrasto alla violenza – da iniziative sul tema del bullismo.

L'unico intervento che si posiziona come *progetto di sistema* è caratterizzato da un intervento molto ampio nella città e con le scuole con un respiro nazionale sui temi della prevenzione del disagio giovanile, ed è associato all'area del tempo libero.

I progetti esaminati sono riconducibili a quattro filoni o prospettive di approccio allo scopo di porre in relazione gli interventi previsti dai progetti 285 con le evidenze della ricerca in merito alle caratteristiche dei ragazzi e delle ragazze *drop out* e alle dimensioni di maggiore sensibilità su cui agire a fini preventivi o di ricomposizione di un percorso formativo interrotto:

1. la prevenzione del disagio;
2. il recupero e la seconda occasione;
3. i destinatari specifici;
4. la dimensione relazionale.

### 5.1.1 Il filone della prevenzione del disagio

Un raggruppamento possibile è quello delle azioni legate al “tempo libero e gioco” e “sensibilizzazione e promozione” – come descritte prima – nel filone generale che si colloca nella prevenzione del disagio. Anche alcune delle iniziative posizionate nel “sostegno all'integrazione scolastica” sono collocabili in questo ambito per la parte in cui prevedono azioni ampie. Il raggruppamento è reso possibile dal fatto che questi progetti sono connessi con l'idea che la dispersione affonda le sue radici “da lontano”. Correlando le iniziative ai criteri che vengono individuati dalla Rbs sui progetti di prevenzione va sottolineata la convergenza sull'offerta di occasioni di centralità e protagonismo dei bambini e degli adolescenti nel loro percorso di maturazione e socializzazione. I progetti ascrivibili a questa area sono piuttosto trasversali e si propongono di affrontare il tema della prevenzione della dispersione in un'ottica di crescita culturale, integrazione dei saperi, motivazione allo studio basata su apprendimento significativo e gratificante, stimolazione dell'integrazione socio-

affettiva-culturale, capacità di individuare i bisogni esistenziali, educativi, relazionali e formativi al fine di sviluppare la crescita, il rafforzamento e l'autonomia dei ragazzi. Abbastanza esemplificativo è Catania con il progetto *Attività sportive, ricreative, culturali: attività ricreative 1<sup>a</sup> Municipalità* che tra i suoi obiettivi ha «offrire ai minori spazi di socializzazione e gestione del tempo libero in alternativa alla strada; coinvolgere i minori a un ruolo attivo nella personale crescita psicofisica, creando opportunità ricreative di sano interesse, potenziando l'autostima e la fiducia; sviluppare il valore della legalità; promuovere iniziative volte al recupero scolastico».

Dal punto di vista dei *destinatari* sono iniziative rivolte a un'ampia fascia di età e nella maggior parte dei casi coinvolgono i ragazzi fino all'adolescenza; sono progetti proposti per più annualità per cui offrono l'opportunità di monitoraggio.

*Il loro significato* all'interno dell'area di prevenzione del disagio è riconducibile all'obiettivo che perseguono di promuovere cultura quale *background* necessario a livello macro sociale e micro territoriale per sostenere la motivazione all'apprendimento e alla progettualità formativa. In questo senso sono ben allineati con gli studi che evidenziano nella cultura (sociale e familiare) una dimensione centrale di intervento. Gli enti gestori propongono modelli culturali alternativi a quelli dominanti nel contesto, e tesi al recupero di competenze e ruoli sociali dei ragazzi partendo dal riconoscimento della loro identità, della loro autoefficacia percepita e della valorizzazione del gruppo sociale come risorsa.

Dal punto di vista dei *modelli di riferimento*, alcuni progetti tra quelli che rientrano in questa area sono ispirati ai principi dell'*empowerment* come a Torino *Idea di strada Mirafiori sud*, che sottolinea di essere un progetto «fondato sui valori di emancipazione della persona e finalizzata ad accrescere la capacità individuale di esercitare un controllo attivo sulla propria vita», e anche a Roma, con il progetto *Centro di ascolto per la I e II infanzia* che sottolinea: «il modello, che è alla base di questa iniziativa è quello di una educazione alla salute bio-psico-sociale, nel senso di promozione del benessere, di *empowerment* e di autoefficacia».

Dal punto di vista dell'*offerta*, sono interventi che influiscono sui ragazzi, sulle famiglie e sul contesto promuovendo diverse forme di protagonismo. Ad esempio, vi è una quota di progetti collocati in questa area che propongono varie attività ludico ricreative, artistiche, culturali, musico-teatrali o sportive

(soprattutto giochi di squadra). Tra questi ad esempio a Catania *Attività sportive, ricreative, culturali: attività ricreative 7<sup>a</sup> Municipalità* «le cui attività si orientano verso gli obiettivi di favorire la socializzazione e la relazione tra i minori appartenenti alla comunità locale; promuovere la creatività e il senso critico per un maggiore protagonismo sociale; promuovere stili di vita più sani e modelli positivi».

Alcuni progetti hanno anche la funzione – per la parte in cui si svolgono in estate – di presidio culturale in territori in cui, quando le scuole sono chiuse, l’offerta culturale e aggregativa è quasi assente. L’effetto su ampia scala di questi interventi è quello di aumentare il livello di informazione e consapevolezza della popolazione, ad esempio a Catania *Estate cittadina* prevede «la creazione di uno spazio in cui i minori possano approfondire tematiche atte a sviluppare il senso critico, la consapevolezza del sé, il rapporto con gruppi di pari, relazioni con il mondo esterno attraverso attività di gioco, laboratori e studio».

In queste esperienze sono ricorrenti i riferimenti metodologici ai principi *dell’educazione non formale e al “learning by doing”* ad esempio, a Roma nei progetti *Godzilla* ed *Educativa di strada*; e anche alla didattica laboratoriale, alla *peer education* e all’apprendimento cooperativo, ad esempio, a Napoli con *Proseguendo relazioni significative*.

Le strategie utilizzate dai progetti di prevenzione vedono nel gruppo e nella rete una risorsa fondamentale per la crescita, l’inclusione, lo sviluppo di nuovi canali di comunicazione e sensibilizzazione espressiva. Questa scelta è coerente con gli studi che individuano nel gruppo di pari una funzione strategica come fattore protettivo o di rischio.

Un nodo critico di queste iniziative, essendo più centrate su una logica generica di prevenzione del disagio, è rappresentato dalla difficoltà di calibrare gli interventi sui problemi specifici connessi all’esclusione sociale. In questo senso anche le scelte metodologiche non sono mirate, ma spesso rientrano in più ampie visioni – importanti ma non congruenti con il tema specifico – legate all’animazione culturale e al gioco.

### 5.1.2 Il filone del recupero e della seconda occasione

Un altro raggruppamento possibile è quello delle azioni legate al “sostegno all’integrazione scolastica” e all’“educativa domiciliare” – come descritte prima – nel filone generale che si colloca tra “recupero” e “seconda occasione”, un orientamento molto significativo diffuso oggi in Italia e in Europa, e che mira alla rivalorizzazione di preziose risorse sociali altrimenti disperse.

I maggiori destinatari sono adolescenti che hanno abbandonato – del tutto o quasi e per le più diverse ragioni – la scuola della prima opportunità, e includono spesso anche adolescenti entrati nei circuiti penali o migranti.

In Italia un'esperienza che ha fatto da apripista è quella del progetto *Chance*, realizzato a Napoli fin dalla fine degli anni '90 per iniziativa del primo "maestro di strada" Marco Rossi Doria, il progetto offriva la scuola della seconda occasione, dedicata a chi, in un percorso tradizionale, non era riuscito a conseguire nessun titolo di studio e per questo aveva abbandonato.

Il *modello della seconda occasione* è centrato molto sull'offerta scolastica, ma ha tutta una serie di imprescindibili intersezioni con i progetti territoriali. La scuola della seconda opportunità è un diritto sancito dalle Nazioni Unite; acquista valenza – internazionalmente riconosciuta – di parità di scelta, dal punto di vista culturale, nel Rapporto Unesco, noto come Libro bianco Delors; si colloca negli obiettivi della UE di lotta contro la povertà e contro l'esclusione sociale. Il modello della seconda occasione opera su due fronti: sul fronte interno, proponendo una didattica più flessibile nei modi, nei tempi e nei contenuti; sul fronte esterno, ricostituendo un ambiente sociale in grado di apprezzare e sostenere i progetti dei giovani che siano in contrasto con il conformismo e il determinismo sociale. È interessante interrogarsi su quanto l'approccio della seconda occasione sia al confine con un'ottica di "riduzione del danno", perché parte dall'accettazione della fuoriuscita del ragazzo dal circuito scolastico ordinario, ma in realtà propone una prospettiva pedagogica in cui la condizione di marginalità diventa opportunità di crescita e di nuovo modello di sviluppo.

La seconda occasione è parte di un processo più largo di empowerment e riscatto sociale, non è né un obbligo, né una scuola diversa ma un processo di riappropriazione delle possibilità di vita attraverso la cultura. La riapertura della possibilità del "*lifelong learning*", è riapertura di un progetto di vita in cui sia possibile rivalutare e apprezzare conoscenze e competenze. La scuola della seconda opportunità non solo ripara e mantiene parti di sapere non consolidate, ma riconosce crediti basati sulle competenze effettive, offre ad adolescenti prematuramente immessi in condizioni quasi adulte la possibilità di riprendersi la voglia di apprendere propria dell'età (Gruppo di lavoro progetto *Chance*, citato in Filippini, Giustini, 2010).

Le competenze, dunque, che vanno indagate, riattivate, rafforzate o proposte sono altre da quelle della scuola tradizionalmente intesa anche nella sua accezione di scuola *di frontiera* perché si misurano direttamente e prioritariamente con il futuro percorso di vita e non con la carriera scolastica futura e partono ogni volta dalla nozione di volontarietà. È pertanto, una scuola connotata come immediatamente orientativa e che riscopre e accredita quel che si sa, lo rafforza sulla base di una prospettiva non universalistica e non lineare e introduce i ragazzi e le ragazze alla dimensione della cittadinanza attiva attraverso la proposizione di sapere “di vita” che apre a possibili esiti formativi.

Queste esperienze 285 si connettono sul piano teorico ai progetti realizzati con altre misure – tipo i Pon – che hanno l’obiettivo di favorire il successo scolastico, e i cui presupposti teorici sono individuabili nella relazione formativa insegnante-alunno e nel favorire lo sviluppo di intelligenze multiple.

Interpretando queste iniziative secondo i criteri che vengono individuati dalla Rbs sui progetti di recupero e di ri-orientamento, è evidente l’importanza attribuita al lavoro motivazionale connettendo la dimensione dell’apprendimento con la progettualità di vita, mediante l’acquisizione e lo sviluppo di competenze in grado di rispondere da un lato al bisogno di realizzazione personale e, dall’altro, alle richieste del mercato nell’ambito locale.

Dal punto di vista dell’*offerta* si riscontra un prevalenza di interventi individualizzati intrecciati con esperienze di gruppo. Le attività realizzate intendono aiutare i ragazzi a imparare a operare scelte consapevoli, a porsi di fronte alla realtà sociale e produttiva sapendo riconoscere e selezionare le personali attitudini e gli interessi, a sviluppare conoscenze e competenze utili all’inserimento nel mondo del lavoro.

Alcuni progetti sono posizionati logisticamente all’interno della scuola; essi sono collocabili nel filone del recupero perché privilegiano l’attenzione a metodologie didattiche alternative volte al potenziamento delle competenze e delle abilità dei ragazzi, tuttavia spesso prevedono anche dei veri e propri laboratori scolastici per costruire un clima che riduca le diffidenze e favorisca la relazione tra ragazzi, famiglie e insegnanti. Le attività proposte sono sia di tipo individuale quali counseling, attività di stage, uso di piattaforme d’istruzione multimediali e internet, sia di gruppo con laboratori o visite guidate alle aziende.

Dal punto di vista *metodologico*, il concetto di *empowerment* rappresenta un riferimento essenziale. «La centralità di ogni

strategia tesa all'autostima, che sappia partire dall'incontro antropologico con la cultura dei ragazzi e sappia far emergere la dimensione biografica di ognuno deve necessariamente tenere in conto e promuovere l'acquisizione di quei saperi di cittadinanza che danno stima e dignità e a cui non è bene rinunciare». Questo aspetto ad esempio è molto sviluppato nel progetto di Milano *Divento grande*.

Particolare di alcuni di questi progetti è il tutoraggio o anche il *mentoring*, ossia un tipo di relazione uno a uno che si instaura tra ragazzi e adulti significativi. Molti progetti censiti rientrano in questa area, ad esempio a Catania *Educativa domiciliare rivolta a nuclei multiproblematici 1<sup>a</sup>-6<sup>a</sup>-9<sup>a</sup> Municipalità*.

### 5.1.3 Il filone dei destinatari specifici

Una menzione a parte va fatta per i progetti che si occupano di destinatari specifici e a cui è riconducibile la tipologia dell' "integrazione dei minori": generalmente si occupano di ragazzi che hanno caratteristiche soggettive che svantaggiano nell'inserimento, si rivolgono, in modo prevalente o esclusivo, a minori stranieri con difficoltà a inserirsi a scuola per problemi legati essenzialmente alla differente lingua e cultura; a bambini disabili che vivono delle grosse difficoltà di apprendimento e di socializzazione e per questo sono a rischio dispersione; a bambini vittime di violenza. In questa sede tali esperienze non sono però oggetto di approfondimento perché i temi sono già stati approfonditi nella precedente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285, annualità 2009, che colloca la riflessione sui bambini disabili e vittime di violenza nell'area dei bambini con bisogni speciali e analizza una serie significativa di progetti che affrontano il tema dell' "essere speciale" con un'attenzione alla complessità del fenomeno e soprattutto alle dimensioni dell'integrazione sociale e del supporto genitoriale.

Brevemente, per quanto riguarda il focus di questa Relazione, la riflessione sulla disabilità connessa al tema della dispersione scolastica può essere letta in rapporto sia alla dimensione personale di svantaggio dei bambini (in termini di autostima, capacità di *coping* ecc.) e dei loro familiari (scoraggiamento, demotivazione, isolamento) sia all'offerta del sistema scolastico (capacità degli insegnanti di gestire processi di integrazione, di tollerare situazioni di difficoltà complesse quali i Dsa, disturbi uditivi ecc., conciliare accoglienza, educazione, istruzione). I progetti afferenti a questa area sono cinque che declinano la tipologia di intervento come "interventi di risposta" e come "integrazione dei minori" così come descritto in precedenza

(quattro sono realizzati a Milano, tra cui per esempio *Ireos*, e uno a Reggio Calabria, *Oltre il suono*).

Per quanto riguarda i bambini stranieri, il tema dell'inclusione scolastica richiede di differenziare tra i migranti di prima e di seconda generazione: esistono infatti rischi di esclusione che sono strettamente legati alle difficoltà linguistiche nell'apprendimento e alla maggiore o minore prossimità al processo migratorio. I progetti esaminati hanno come ambito di intervento prevalente l'istituzione scolastica o il territorio nelle sue molteplici sfaccettature (centri di ascolto per famiglie, centri di accoglienza per minori non accompagnati ecc.); dei 16 complessivi, se ne approfondiscono qui alcuni per la parte in cui coincidono con il focus dell'adolescenza, individuato come prioritario rispetto alla dispersione scolastica e all'inclusione sociale.

Tra i destinatari specifici ci sono anche le vittime di violenza, domestica e no. I due progetti segnalati nel 2010 sono però specificamente dedicati alla presa in carico clinica (Bari, *Crisalide*) o alla protezione anche fisica dei bambini, anche con un delicatissimo lavoro di strada (Palermo, *Bambini non lavoratori*). Essi trattano il tema della dispersione scolastica solo in modo residuale perché sono orientati prioritariamente al contrasto della violenza. Pur essendo apprezzabile il collocare gli interventi contro la dispersione scolastica nel più ampio lavoro di prevenzione della violenza, la connessione esplicita con i temi dell'inclusione scolastica e formativa deve però sostanziale se si intende davvero effettuare interventi centrati sul problema che – come evidenziato nell'analisi iniziale – è multiforme e va trattato nelle sue diverse componenti, in una visione sistemica.

#### 5.1.4 Il filone relazionale

In questo filone si possono ricondurre le azioni di sostegno alla genitorialità, così come descritte sopra, sono interventi che privilegiano la dimensione emozionale e relazionale e sono centrati sul supporto sociale. Questi progetti però non assumono una grande rilevanza quantitativa nell'analisi delle tipologie prevalenti, tuttavia, dall'analisi delle schede, risulta che sono molti i progetti che prevedono anche la partecipazione degli adulti di riferimento, anche se poi questi ultimi non sono i destinatari prioritari dell'offerta. Se però si ritorna alle chiavi di lettura offerte all'inizio del capitolo, in realtà il lavoro con i genitori sarebbe essenziale per promuovere percorsi di inclusione sociale sostenuti anche da modificazioni positive della cultura familiare che caratterizza l'ambiente di vita dei ragazzi.

## 6. Aree di approfondimento su alcuni progetti analizzati

Dopo un esame generale dei 79 progetti, si è deciso di svolgere un approfondimento su alcune esperienze che si segnalavano per una particolare rilevanza in relazione al dibattito corrente su questo tema.

La parte di approfondimento è quindi dedicata a due aree tematiche ricorrenti e congruenti con le priorità individuate a livello nazionale: una orientata alla prevenzione secondaria della dispersione scolastica con una focalizzazione sul disagio e gli interventi di sostegno alla resilienza; l'altra più significativamente incardinata sul contrasto all'esclusione sociale con interventi mirati al target degli adolescenti.

I criteri in base ai quali si è scelto di approfondire alcune iniziative sono stati la congruenza tra i contenuti dei progetti e il tema della relazione tra dispersione scolastica ed esclusione sociale, così come emerge, nella lettura delle schede, dalla descrizione dei problemi individuati a cui si intende far fronte; dall'esplicitazione dei modelli teorici e delle metodologie adottate; dall'individuazione dei destinatari; dalla descrizione dell'offerta (tipologia, organizzazione metodologica); dalle caratteristiche e modalità di integrazione con le altre agenzie. In generale, si è scelto di approfondire le esperienze in cui l'individuazione dei destinatari (un'ampia fascia di età) permette di considerare l'intervento come preventivo e con possibilità di *follow up* e i progetti focalizzati sull'adolescenza in quanto età individuata come critica dalle ricerche. Inoltre si sono scelti i progetti che dalla lettura delle schede hanno sollecitato su alcuni aspetti teorici o metodologici particolarmente rispondenti o dissonanti con gli studi e le ricerche.

Rispetto ai progetti/servizi proposti per la **prevenzione secondaria** sono stati esplorati:

- la centratura su una dimensione comunitaria che coinvolga ragazzi, genitori, territorio, scuola, lavorando sulle interazioni;
- la tipologia dell'offerta in termini di orari di frequenza per rispondere anche a esigenze delle famiglie;
- il modello di riferimento e la metodologia di lavoro;
- l'attenzione alla dimensione dell'integrazione: i livelli di connessione con servizi per affrontare problematiche di rischio sociosanitario (dipendenza, disabilità, devianza, ecc.) e con le scuole (per la dispersione in senso stretto), evidenziandone nodi critici e punti di forza.

Rispetto ai progetti/servizi proposti per gli *interventi di contrasto della esclusione sociale* si sono esplorati:

- la centratura sulla progettazione individualizzata con un lavoro esplicito e diretto sulla motivazione individuale e sulle difficoltà personali;
- le tipologie dell'offerta in termini di sostegno al recupero delle competenze e integrazione sociale;
- i modelli di riferimento e le metodologie anche in relazione all'interazione con l'area penale;
- l'attenzione alla dimensione dell'integrazione: le connessioni con i servizi dei percorsi giudiziari (Ipm, Ussm, comunità) o riparativi (consultori, ecc.); con le scuole e su quali aspetti (programmi, organizzazione dei tempi, figure professionali), con il mondo del lavoro (borse lavoro, visite aziende, tirocini formativi, laboratori in proprio, bilancio di competenze).

Dopo la lettura delle schede progettuali e una prima valutazione di congruenza con le chiavi di lettura generali individuate, si è preso contatto con i referenti dei soggetti attuatori dei progetti (prima per posta elettronica poi con contatto telefonico)<sup>1</sup>.

La verifica tra la coerenza interna tra contenuto delle schede progetto e l'area tematica di approfondimento ha determinato la selezione più ampia in considerazione di:

- assenza di riferimenti alla dispersione scolastica. Vi è una quota di progetti che, pur rientrando nell'area del contrasto alla dispersione scolastica, nella parte descrittiva non presentano alcune riflessioni specifiche ma sono più genericamente centrati sulla prevenzione o il contrasto del disagio. Questo ha prodotto l'assenza di materiale su cui interrogarsi e confrontarsi con i soggetti realizzatori del progetto;
- non significatività quantitativa dell'intervento: alcuni progetti prevedono una durata temporale o un tipo di investimento economico che non permette di considerare

<sup>1</sup> In considerazione dei numerosi anni di realizzazione della legge, nei colloqui con i referenti delle Città riservatarie pur analizzando i progetti presentati nel 2010 è stato utile unire alla lettura dei progetti anche dei pensieri rispetto ai motivi per cui sono stati riproposti e ai miglioramenti/cambiamenti introdotti nel proporli da un anno all'altro o da un triennio all'altro.

l'efficacia neanche potenziale rispetto al fenomeno; si tratta di esperienze effettuate nei periodi estivi o di tante piccole iniziative che realisticamente hanno coinvolto pochi bambini o con proposte poco strutturate rispetto alla complessità del fenomeno;

- scarso o incompleto contenuto descrittivo del progetto. In alcuni casi la scarsa quantità di testo contenuta nella parte descrittiva del progetto ha impedito la comprensione o l'approfondimento dello stesso;
- destinatari specifici quali minori disabili e migranti, già oggetto di specifica analisi nella Relazione relativa ai progetti 2009.

Operata la selezione, come accennato, la seconda fase si è basata sul contatto tramite posta elettronica per avere informazioni integrative e chiarimenti; in alcuni casi nonostante i ripetuti tentativi, ciò ha dato esiti negativi perciò alcuni progetti, nell'impossibilità di completare le informazioni, sono stati esclusi.

La terza e ultima fase è stata dedicata all'individuazione degli operatori da intervistare per approfondire la conoscenza dei progetti selezionati, anche in questo caso in un'occasione lo scambio verbale ha messo in evidenza una discrepanza tra quanto compreso attraverso la lettura delle schede e quanto effettivamente realizzato, tale da non render utilizzabile l'attività per la Relazione.

In conclusione, è stato realizzato un approfondimento su otto progetti.

## 6.1 La prevenzione secondaria

In questo gruppo rientrano quattro progetti: Centro polifunzionale Japigia Torre a Mare (Bari), Educativa domiciliare (Catania), Educativa territoriale (Roma), Centro di aggregazione Godzilla (Roma).

### 6.1.1 Il problema

Rispetto al tema della dispersione scolastica, i quattro progetti individuano come aspetti critici le interazioni tra i diversi attori, con uno sguardo eco-sistemico ampio (le periferie degradate, l'intreccio di culture criminali con la dimensione suburbana, ecc.) e l'attenzione ad alcune relazioni significative, quali il rapporto con la famiglia, con il mondo degli adulti, con i pari (Roma, *Educativa territoriale*), il rapporto tra famiglia e scuola, tra ragazzi e quartiere, tra culture (Bari) o, più ristretto, la relazione genitore-figlio (Catania, *Educativa domiciliare*).

### 6.1.2 Destinatari

Caratteristica comune ai quattro progetti è il coinvolgimento di una fascia ampia di età prevalentemente dagli 11 ai 17 anni. Ciò, come descritto in precedenza, rappresenta un indubbio punto di forza poiché consente di intercettare precocemente le situazioni di rischio e di lavorare per il rinforzo dei fattori protettivi che, pur non potendo eliminare condizioni anche gravi di svantaggio sociale, permettono di rafforzare le risorse personali e familiari e di sostenere le persone (ragazzi e famiglie) nel collocarsi in modo positivo nel contesto sociale e scolastico.

### 6.1.3 Modello teorico

Per quanto riguarda il modello teorico, tutti e quattro i progetti si ispirano a un orientamento sistemico relazionale con riferimenti espliciti – soprattutto nella metodologia di intervento – ad approcci pedagogici quali:

- la *pedagogia narrativa* come valorizzazione delle biografie individuali, che può essere connessa al lavoro sull'autostima e sulla motivazione;
- la *pedagogia del decentramento*, particolarmente interessante rispetto ai percorsi di integrazione con le persone in condizione di marginalità e come stimolo a sviluppare diversi punti di osservazione e motivazione;
- la *pedagogia del desiderio*, ispirata al *Projeto Axé* brasiliano che trasforma l'approccio psicanalitico in una pratica educativa in cui il desiderio è la molla del cambiamento;
- i *principi dell'educazione permanente*.

Rispetto alla metodologia di intervento nella relazione interpersonale si alternano diversi approcci da quello psicodinamico con le teorie di Winnicott per quanto riguarda i legami di attaccamento (Catania) alla teoria umanistica rogersiana (Bari).

### 6.1.4 Modello di offerta

La proposta progettuale è centrata prevalentemente su un centro aggregativo che si colloca nella rete come uno spazio di vita quotidiana e uno snodo significativo per ragazzi, le famiglie, i servizi, svolgendo una funzione di mediazione. Il centro offre l'opportunità di «lavorare sull'ampliamento degli orizzonti dei ragazzi, gli si fa immaginare il loro futuro, gli si fa vedere che c'è altro e insieme si costruisce la strada per arrivarci», come dichiara un referente del progetto di Roma, *Educativa territoriale*. E dove l'intervento educativo è di tipo domiciliare (per esempio a Catania) vi è una forte funzione di connessione con i servizi e con la realtà territoriale.

Il centro è strutturato in modi differenti, in alcune esperienze ha un basso livello di formalizzazione (Roma, *Educativa territoriale*), in altri ha un'articolazione abbastanza complessa (Roma, *Godzilla*). Rispetto alla formazione degli operatori, viene sottolineato il valore dell'esperienza sul campo e viene data attenzione alla composizione per genere del gruppo degli educatori, privilegiando la coppia donna-uomo per offrire un modello relazionale ai ragazzi.

L'informalità della relazione con gli educatori riduce nella famiglia il rischio di atteggiamenti di difesa e di copertura e consente agli operatori di divenire un ponte di collegamento con i servizi territoriali dai quali, spesso, la famiglia si "difende" per il ruolo istituzionale che questi ultimi rivestono.

*Metodologia.* La relazione interpersonale è strategica nei quattro progetti ed è lo strumento per lavorare al potenziamento delle risorse personali dei ragazzi (l'autostima, le motivazioni) con una buona centratura rispetto ai fattori che le ricerche individuano come protettive sul piano individuale.

In tutti i progetti una funzione cruciale è svolta dall'équipe degli operatori con compiti di supervisione, monitoraggio, riprogettazione.

L'intervento educativo domiciliare è centrato su due pilastri, l'intervento in famiglia vero e proprio, attraverso un supporto educativo e scolastico, e la funzione di snodo con servizi. Centrale è l'elaborazione di un progetto specifico e personalizzato, il Pei (Progetto educativo individualizzato), elaborato sulla base della scheda di valutazione iniziale e sul primo incontro con la famiglia che individua in modo co-progettato gli obiettivi di lavoro a breve, medio e lungo termine, nonché i tempi e le modalità dell'intervento educativo domiciliare.

In tutte e quattro le esperienze approfondite viene curato il coinvolgimento dei genitori e dei ragazzi nella progettazione e valutazione delle iniziative sia per il valore in sé della valutazione partecipata sia per sostenere il protagonismo e contrastare un atteggiamento disimpegnato.

Un punto di forza è rappresentato nei progetti di Roma e Bari dalle modalità di aggancio a bassa soglia che coinvolgono i ragazzi e le famiglie: laboratori "esca", apertura del servizio h24, attività di strada, tecniche di animazione sociale.

#### 6.1.5 Processi di integrazione

Le interazioni con la rete sono in entrata (*invii da parte di*), in uscita (*accompagnamenti a*) e per la progettazione integrata.

Gli invii sono frequenti da parte dell'asl, dei servizi sociali

territoriali, in alcuni casi del tribunale per i minorenni civile e penale. L'accompagnamento è un intervento che intende facilitare l'accesso in primo luogo a servizi sociosanitari che possono farsi carico di alcune situazioni di sofferenza o problematicità della famiglia, quali consultori o Ser.T o servizi di salute mentale.

La progettazione integrata riguarda sia la scuola nell'ambito di percorsi specifici di contrasto della dispersione scolastica sia associazioni sportive per l'integrazione sociale. Rispetto alla scuola viene sviluppato un lavoro di "mediazione culturale" per favorire la reciproca comprensione tra famiglia e scuola e sostenere gli insegnanti in un cambiamento nell'offerta che faciliti l'accesso e la permanenza dei ragazzi (Bari, *Centro polifunzionale Japigia Torre a Mare*).

Il confronto con gli operatori consente di individuare alcune criticità ricorrenti sul versante dell'integrazione tra enti: le diverse culture di riferimento delle agenzie sociali che intervengono offrono chiavi interpretative diverse e a volte contrapposte sui problemi, sui modi di affrontarli, sulle letture degli ostacoli. Talvolta è la diversa dimensione organizzativa un ostacolo: viene vissuta come troppo formale quella pubblica da parte del terzo settore, e viceversa troppo informale quella delle organizzazioni locali da parte dei servizi pubblici. Le diffidenze reciproche sfociano in alcuni casi in veri conflitti tra servizi pubblici e organizzazioni di terzo settore. Anche i diversi approcci sull'educazione e l'istruzione creano a volte ostilità nella relazione con la scuola (Roma, *Godzilla*).

Punti di forza della rete sono individuati invece nel riconoscimento che, nonostante le difficoltà, sia ha bisogno gli uni degli altri per realizzare un lavoro efficace e nella costruzione di spazi di confronto periodici su situazioni concrete.

**CENTRO POLIFUNZIONALE SERVIZI INTEGRATI JAPIGIA TORRE A MARE - BARI,  
FONDAZIONE GIOVANNI PAOLO II**

In continuità con il progetto attivo dal 2006 si vuol prevenire la dispersione scolastica e la devianza minorile con particolare riferimento alla fascia adolescenziale tramite l'organizzazione di attività di recupero scolastico e attività ludico ricreative. Il Centro è aperto tutti i giorni anche durante i fine settimana e molto spesso anche di sera proprio per garantire alle famiglie di accedere ai servizi secondo le loro possibilità. Il motto è: «Raggiungere gli irraggiungibili».

EDUCATIVA DOMICILIARE RIVOLTA A NUCLEI MULTIPROBLEMATICI 1<sup>A</sup>-6<sup>A</sup>-9<sup>A</sup>  
MUNICIPALITÀ - CATANIA, COOPERATIVA SOCIALE MARIANELLA GARCIA

Lazione coinvolge 40 famiglie su un territorio molto degradato. La metodologia è quella di implementare la partecipazione del minore e della sua famiglia alla vita sociale. La rete coinvolge il Servizio sociale territoriale, il Tribunale dei minorenni, l'Uonpi, il Servizio di psicologia, il Dsm, il consultorio familiare, la scuola, i medici di base, le parrocchie ecc. Lazione ha valenza di prevenzione secondaria in quanto vuole intervenire sulla famiglia e sul minore ancora prima che intervenga l'Autorità giudiziaria minorile. Si promuovono interventi di assistenza domiciliare educativa rivolta ai minori che vivono in contesti multiproblematici. Gli interventi sono finalizzati alla realizzazione di un progetto educativo individualizzato, promuovere azioni di contrasto della dispersione scolastica; favorire l'inserimento sociale dei minori; accompagnare il minore nel percorso di un eventuale allontanamento dalla famiglia di origine e/o di rientro in essa. Al nucleo familiare sono invece rivolti interventi di sostegno nello svolgimento dei compiti e responsabilità genitoriali. Il motto è: «Esserci dentro le cose, essere accanto».

EDUCATIVA TERRITORIALE - ROMA, G.I.S. MARAMEO ONLUS

In continuità con il progetto attivo dal 1999 si intende prevenire il disagio adolescenziale, la dispersione scolastica e la diffusione di comportamenti a rischio tra i giovani residenti nel territorio del Municipio XIX tramite interventi di prevenzione primaria, il lavoro di strada e l'animazione territoriale. La metodologia adottata è quella della pedagogia del desiderio: l'associazione ha contestualizzato questa metodologia, sviluppata in Brasile nell'ambito del *Projecto Axé* di Salvador de Bahia nel lavoro di lotta all'esclusione sociale giovanile, nell'ambito di progetti sociali indirizzati a bambini e adolescenti del territorio periferico di Roma. I principi di questa metodologia sono: il desiderio vede il futuro come possibile perché desiderare è credere nella possibilità di oltrepassare il limite. Sono lo spazio del sogno e la forza dell'azione che creano le condizioni per una crescita. Percepire e stimolare la nascita e l'espressione di questo desiderio, avviare la sua realizzazione sono le chiavi di questa pedagogia. «Con i ragazzi e con la comunità si lavora sull'ampliamento degli orizzonti gli si fa immaginare il loro futuro, gli si fa vedere che c'è altro e insieme si costruisce la strada per arrivarci».

CENTRO DI AGGREGAZIONE GODZILLA - ROMA, COOPERATIVA DATA

In continuità con il progetto attivo dal 2002 si vuol prevenire la dispersione scolastica e il basso livello di scolarizzazione nei quartieri Torre Maura e Torre Spaccata attraverso interventi volti a promuovere il protagonismo e rafforzare le competenze individuali. Presso il Centro di aggregazione si organizzano attività di socializzazione, laboratori culturali. Presso le scuole si organizzano laboratori di orientamento allo studio, sportelli d'ascolto per studenti, genitori e insegnanti. Sul territorio invece si organizzano attività di animazione territoriale. I giovani provenienti da aree suburbane svantaggiate spesso si scontrano con il rischio di restare intrappolati in un circolo vizioso all'interno del quale le scarse opportunità formative e l'impossibilità della scuola di personalizzare i processi di insegnamento-apprendimento determinano l'acquisizione di competenze inadeguate a progettare percorsi di vita soddisfacenti. L'ambiente dovrebbe essere riconvertito da fattore diseducante a fattore di promozione e di crescita degli individui attraverso una forte infrastrutturazione culturale in linea con le recenti direttive europee. Nei territori più esposti a fenomeni di marginalità ed esclusione, il concetto di sistema formativo integrato e policentrico deve concretizzarsi moltiplicando le forme e i luoghi della costruzione della competenza individuale. Il motto è: «Ognuno sa fare delle cose... ha un valore in sé e ha delle competenze».

6.2 Il contrasto  
all'esclusione sociale

In questo secondo ambito sono riconducibili altri quattro progetti: Accompagnamento educativo minori sottoposti a provvedimento AGM penale (Catania), Divento grande (Milano), Progetto Centro di giustizia riparativa per minori in ambito penale (Palermo), Mediazione penale minorile (Torino).

6.2.1 Il problema

I progetti individuano come aspetti critici sia dimensioni molto ampie connesse ai temi dell'inclusione, della giustizia, della riparazione, sia dinamiche di esclusione sociale connesse a storie personali di marginalità o di sofferenza che esitano in comportamenti penalmente rilevanti, la dispersione scolastica, la difficoltà di collocarsi in modo socialmente attivo nei contesti.

6.2.2 Destinatari

La caratteristica è di coinvolgere adolescenti (14-17 anni) in condizione di esclusione sociale, anche già entrati nel circuito penale. Questi progetti sono quindi interessanti perché sono dedicati alla fascia di età maggiormente a rischio di dispersione (e

in realtà spesso i destinatari sono già ai margini dei circuiti scolastici). Un aspetto particolare di questi progetti è l'impegno metodologico per agganciare i ragazzi e per sperimentare modalità di motivazione e formazione che intreccino istruzione e formazione, scuola e lavoro, ispirandosi in modo più o meno esplicito all'approccio della "seconda occasione" e alla didattica laboratoriale.

6.2.3 *Modello teorico* I due modelli prevalenti in questa area sono di fatto ascrivibili alla "seconda occasione" e alla "giustizia riparativa".

Il modello della "seconda occasione" è inteso nei progetti come possibilità di offrire proposte multiple a ragazzi in condizione di marginalità sociale, proposte tra le quali essi possono scegliere un proprio percorso facendo esperienze diversificate, con il sostegno di un tutor. Attraverso tali esperienze si cerca di agganciare le aspettative dei ragazzi e di aiutarli a sfruttare le opportunità disponibili. La filosofia educativa si esprime attraverso un lavoro integrato su quattro dimensioni riferite al sistema educativo-formativo, alla gestione del curriculum, ai servizi per le transizioni, all'offerta di opportunità di recupero, sostegno e accompagnamento di soggetti in difficoltà. Per quanto riguarda il modello della giustizia riparativa (Leone, 2010), che individua in un'interazione sistemica tra autore del reato, vittima e comunità un processo che possa permettere la riparazione sia a livello soggettivo che relazionale in un percorso di trasformazione verso l'assunzione di responsabilità individuali e collettive (Torino, Palermo), esso viene declinato in modo diverso nelle varie esperienze.

Altro aspetto centrale (Catania, Milano) è una visione pedagogica del territorio, inteso non solo come spazio nel quale hanno origine i processi di esclusione, ma soprattutto come contesto all'interno del quale è possibile sviluppare un'azione di cambiamento, grazie al protagonismo dei singoli e all'attivazione degli attori istituzionali (Tramma, 2009).

Parimenti importante è la metodologia di intervento integrato e multiprofessionale adottata dai progetti, che rappresenta una modalità operativa ma anche un modello di riferimento teorico e si basa sull'équipe integrata formata dagli attori istituzionali e non, che, a seconda del caso in oggetto, partecipano all'équipe (Catania, AGM).

6.2.4 *Modello di offerta* La proposta progettuale è centrata su un'offerta individualizzata nei confronti dei ragazzi e un forte lavoro di

integrazione con le diverse agenzie e con l'Autorità giudiziaria minorile. L'aspetto centrale è la valorizzazione delle risorse personali e la promozione di percorsi di autonomia, utilizzando l'occasione dell'incontro tra ragazzo e servizi come un'opportunità di cambiamento e integrazione. L'offerta è strutturata in modo complesso con un'attenzione allo sviluppo delle potenzialità personali attraverso un lavoro su sé e l'accompagnamento in percorsi di inserimento sociale in cui l'incontro con il mondo del lavoro è anche strumentale a rimotivare a un processo di formazione continua secondo i principi della "seconda occasione". Interessante rilevare che per gli operatori intervistati, il vincolo rappresentato in alcuni casi dal provvedimento penale è visto come un'opportunità di sperimentare la trasformazione dei limiti in risorse.

*Organizzazione.* In questa area i progetti offrono in modo prevalente un lavoro individuale cui si associano alcune attività di gruppo.

*Metodologia.* Al centro dell'intervento è la relazione minore/adulto, l'accoglienza, l'ascolto e il confronto. Viene svolto un lavoro esplicito e diretto sulla motivazione individuale, sulle difficoltà personali, sull'autostima.

Il processo proposto viene chiamato "accompagnamento educativo" e implica un attivo coinvolgimento del minore e il consolidamento di una relazione caratterizzata da fiducia e reciproco riconoscimento. In tale contesto, la condivisione dell'esperienza e un'identificazione del minore con l'atteggiamento di osservazione tenuto dagli operatori possono consentirgli di trarre opportunità di scoperta e di arricchimento personale.

Sul piano metodologico è prevalente il *tutoring* o *mentoring* con l'intervento integrato e multiprofessionale. La possibilità offerta è di assumere la figura dell'educatore come modello e come "altro da sé", attraverso la creazione di legami grazie ai quali poter riconoscere somiglianze, scoprire aspirazioni e differenze.

Un'attenzione va anche riservata alla *Reconnaissance des Acquis*, che letteralmente significa "riconoscimento delle competenze acquisite", un approccio metodologico che si realizza in percorsi individuali e collettivi, finalizzati a far emergere, strutturare, valutare e reinvestire in un progetto le competenze e i processi acquisiti nel corso della vita attraverso le più diversificate esperienze. Tale approccio (Nigra, Massimetti 2009) si prefigge di rendere visibile e attiva la dinamica e la specificità di una storia, di un'esperienza di vita individuale, di potenzialità sepolte e di

accompagnare i giovani a diventare autori della loro storia (Torino, *Mediazione penale minorile*).

Una scelta metodologica ricorrente è quella che nella dimensione del gruppo gli operatori devono essere sempre di sesso opposto con una coppia educativa uomo/donna nella quale i ragazzi possano trovare figure adulte di riferimento che richiamano la coppia genitoriale.

#### 6.2.5 Processi di integrazione

Dal punto di vista della rete la forte interazione con la giustizia minorile connota le dinamiche interistituzionali come fatica di misurarsi con i vincoli giudiziari e come opportunità per proporre un cambiamento sia pure in contesto “coatto”.

La cura delle reti primarie e secondarie in un progetto che intende sostenere la crescita personale e professionale dell'adolescente, diventa un elemento irrinunciabile a cui dedicarsi per garantire il buon esito dell'opportunità educativo/formativa offerta all'adolescente.

Un nodo critico di queste esperienze è la relazione con le famiglie che – in considerazione dell'età dei ragazzi – sono valutate come snodo della rete informale con una pregnanza differente rispetto alle situazioni in cui si lavora con i preadolescenti. Come rilevano gli operatori, le famiglie comunque hanno un peso molto forte nella riuscita della proposta per il ruolo che assumono nell'essere o una forza centripeta rispetto ai percorsi (attraverso atteggiamenti di svalutazione, delega, indifferenza, opposizione) oppure una forza centrifuga lasciandosi coinvolgere nel percorso di presa in carico e cogliendo l'opportunità di rimettersi in discussione nell'assunzione della funzione genitoriale (Palermo).

Una certa differenza è riscontrabile – sul piano esperienziale più che dei significati – tra chi lavora più esclusivamente con ragazzi di area penale (Torino, *Mediazione penale*; Catania, AGM) e chi è impegnato con adolescenti in condizioni di grave marginalità, ma non compromessi con l'Autorità giudiziaria (Milano, *Divento grande*).

Un punto interessante del lavoro di rete è rappresentato dalle interazioni con il mondo del lavoro e dalla possibilità di coinvolgere il territorio non solo nella classica dimensione degli attori sociali ma anche come soggetti produttivi in esperienze di solidarietà, protagonismo, inclusione. Le esperienze delle borse lavoro e degli stage sono diffuse, e in genere viene proposto un lavoro di *skill training* connesso alla transizione scuola-lavoro. Un nodo critico è rappresentato dalla dimensione economica delle

borse o dei compensi resi disponibili in relazione all'idea di "reddito possibile" diffusa tra le famiglie e i ragazzi: molto spesso i giovani – e le loro famiglie – non ritengono adeguato il compenso corrisposto rispetto all'impegno profuso e questo rappresenta un elemento di demotivazione nell'esperienza.

ACCOMPAGNAMENTO EDUCATIVO MINORI SOTTOPOSTI A PROVVEDIMENTO  
AGM PENALE - CATANIA, COOPERATIVA SOCIALE PROSPETTIVA

In continuità con il progetto attivo dal 1999, si intende affrontare le manifestazioni di disagio sociale espresse dai soggetti di età compresa tra i 14 e i 21 anni sottoposti a procedimenti penali dall'Autorità giudiziaria minorile, in area penale esterna. Attraverso interventi di accompagnamento educativo si intende favorire il percorso evolutivo del minore ristabilendo i contatti con la famiglia e promuovendo il reinserimento sociale, per canalizzare propositivamente, sia il percorso di crescita del minore secondo un progetto educativo appositamente individualizzato, sia il percorso di riabilitazione sociale secondo un intervento educativo mirato alla responsabilizzazione che favorisca la messa in crisi del potere seduttivo delle subculture marginali e devianti. Nello specifico: sostegno dei minori e delle loro famiglie nella comprensione delle diverse fasi dell'iter penale; promozione di processi di integrazione sociale in ambito scolastico/formativo e lavorativo, che valorizzino e sviluppino attitudini, interessi e capacità dei minori; inserimento del minore in contesti di socializzazione ludico-ricreativi positivi. Il motto è: «Il patto educativo si fa tra minore ed educatore, il minore può romperlo ma l'educatore no».

DIVENTO GRANDE – MILANO, COMUNE DI MILANO FONDAZIONE LUIGI  
CLERICI E FONDAZIONE SODALITAS

Si vuol favorire il reinserimento sociale di adolescenti e giovani in difficoltà (giovani che non hanno raggiunto l'obbligo scolastico o hanno abbandonato gli studi, precari; giovani sottoposti a provvedimento giudiziario per aver compiuto reati; immigrati extracomunitari). L'intervento rappresenta un modello di alternanza teso a favorire la professionalizzazione dei ragazzi/e (16-18 anni), segnalati dai servizi sociali e dal privato sociale; elaborare con loro un progetto individuale adatto alle potenzialità e all'orientamento di ciascuno; integrare la formazione professionale con l'accompagnamento educativo per offrire ai ragazzi/e una seconda "chance" di formazione e inserimento lavorativo. Il progetto rappresenta un intervento di prevenzione,

recupero e inserimento sociale/lavorativo di adolescenti e giovani in difficoltà, delineandosi come “seconda opportunità”: insieme integrato e coerente di spazi di accoglienza, di consulenza e accompagnamento, di esperienze formative, di strumenti di intervento volti a favorire la crescita educativa e formativa di giovani che non hanno potuto usufruire di una “prima opportunità” adeguata e rispondente alle proprie necessità e alla propria vocazione.

**PROGETTO CENTRO DI GIUSTIZIA RIPARATIVA PER MINORI IN AMBITO PENALE - PALERMO, ISTITUTO DON CALABRIA, IN PARTENARIATO CON ASSOCIAZIONE INVENTARE INSIEME**

Si promuove la prosecuzione dell'attività del Centro di giustizia riparativa con la funzione di presa in carico dei minori segnalati. L'intervento ha l'obiettivo di realizzare attività di riparazione simbolica del danno verso la vittima e verso la società. Il Centro si occupa anche di promuovere la documentazione e mettere in atto azioni di comunicazione e divulgazione e della sistematizzazione degli interventi territoriali, costruzione di un sistema informativo, sistematizzazione e funzionamento della rete territoriale. Il motto è: «L'obiettivo futuro è quello che il progetto di giustizia riparativa venga attuato per tutti i ragazzi segnalati. È necessario mettere in rete tutte le risorse e attivare i percorsi in relazione alla rilettura del reato».

**MEDIAZIONE PENALE MINORILE - TORINO, COOPERATIVA SOCIALE ESSERCI**

Si intende favorire il reinserimento sociale dei minori devianti attraverso un processo di responsabilizzazione volto al raggiungimento della consapevolezza e alla riparazione del danno. Si prevedono inoltre percorsi reintegrativi tramite lo svolgimento di attività formative volte all'acquisizione di competenze professionali. Le esperienze fatte negli ultimi anni indicano che una risposta utile al reato di ogni minorenne, sia italiano che straniero, non si basa sulla repressione e tanto meno sulla incarcerazione, bensì su una persuasione, forte, della necessità di stipulare un “contratto sociale” che consenta un recupero del soggetto, una sua integrazione e inclusione sociale. Gli enti locali riconoscendosi quali garanti di non esclusione, si impegnano, oltre che nelle attività preventive, nelle azioni di recupero della devianza minorile attraverso la predisposizione di progetti coordinati in particolare con il Centro di giustizia minorile. Questo progetto offre dunque al ragazzo la possibilità di essere seguito da tutor attraverso tutto il percorso di messa alla prova,

aiutandolo con attività sia di formazione e orientamento al lavoro, sia attraverso un volontariato che sia orientato verso la riparazione del danno legata al reato commesso. Facendo questo si riconosce il minore quale portatore di diritti di cittadinanza e nel medesimo tempo si fa garante del rispetto del medesimo anche per chi, a causa della sua origine e condizione, non può usufruirne a detrimento della sua integrazione sociale.

## 7. Considerazioni conclusive

Dagli studi e dalle esperienze approfondite emergono due grandi piste di lavoro da sviluppare, nella linea già indicata.

### 7.1 La prevenzione

A fronte di un'evidente disparità nel Paese, una particolare attenzione andrebbe dedicata alla prevenzione precoce dell'esclusione sociale nelle aree meridionali dove il fenomeno della dispersione riguarda ancora in modo significativo anche la scuola secondaria di I grado e quindi una popolazione di ragazze e ragazzi infra 14enni. Una sfida è quindi rappresentata dal riprendere *l'approccio della comunità educante* che ispirò la legge 285 e rinnovare l'impegno nello sviluppo culturale di modelli di intervento che coinvolgano in modo integrato i diversi attori. Si tratta in sostanza di rilanciare un approfondimento teorico, metodologico e operativo sull'inclusione sociale a partire dalla scuola primaria e secondaria di I grado. Ciò sarebbe anche maggiormente corrispondente a quanto emerso negli studi sulle correlazioni critiche (paragrafo 2.4) tra dispersione e sistema di offerta territoriale e tra dispersione e dimensioni familiari e nell'individuazione delle dimensioni di intervento (paragrafo 3).

Le iniziative che sono state definite di prevenzione del disagio o prevenzione secondaria possono essere implementate mettendo meglio a fuoco le relazioni tra ragazzi, famiglie e scuola e affrontando maggiormente e in modo esplicito i nodi conflittuali – culturali e strategici – che spesso privano di efficacia anche iniziative innovative. Dalle stesse considerazioni degli operatori intervistati si coglie con forza l'esigenza di sviluppare *una visione di sistema* che ripensi il nesso tra istruzione e formazione umana in termini relazionali e consideri la scuola come un luogo di generazione del capitale umano e del capitale sociale che offre opportunità anche per la famiglia e la comunità tutta (Terenzi, 2007). Attualmente però molti progetti sembrano muoversi tra mondi paralleli, senza continuità: si oscilla tra interventi troppo “dentro” la scuola con tanti progetti – centrati non solo sulle competenze cognitive ma anche di più ampio respiro – tuttavia

slegati dal territorio; e altri troppo “fuori”, frutto dell’alleanza tra le città e le agenzie educative di terzo settore, impegnate in un lavoro di animazione e supporto sociale ed educativo anche molto intenso, ma spesso senza un’interazione attiva e finalizzata con la scuola.

Le evidenze indicano inoltre che *un lavoro sociale ed educativo congiunto* di sostegno alle famiglie per acquisire capacità di prendersi cura, motivare ed esercitare funzioni di contenimento e controllo può ridurre la vulnerabilità dei ragazzi e se questo si associa a un lavoro sull’autostima e sul protagonismo dei *caregivers* e dei ragazzi può favorire processi efficaci di inclusione. Le azioni di contrasto alla dispersione scolastica si scontrano però con i limiti del contesto, ecco che ciò richiede una forte alleanza tra amministrazioni locali e soggetti impegnati in questo settore affinché le strategie contro la dispersione siano collegate anche a politiche per il lavoro, l’abitazione e il sistema di welfare.

Dal punto di vista organizzativo emerge *la funzione strategica dei centri educativi* di aggregazione territoriale, un luogo specifico dove si svolgono attività educative e che si colloca in modo riconoscibile nel sistema di offerta locale; le diverse fasce di età e anche i genitori trovano un punto di riferimento e opportunità; un’équipe socioeducativa può affiancare nell’accesso ai servizi e nella relazione anche con la scuola, assumendo una funzione di ponte; dove i servizi istituzionali trovano un interlocutore. È quindi cruciale *il lavoro di gruppo*, con diverse declinazioni: spazio di supporto sociale, *setting del cooperative learning*, occasione privilegiata di confronto e crescita tra pari. Una buona pratica diffusa è *la didattica laboratoriale* che è ricorrente ed è promossa con particolare sistematicità attraverso il teatro, la manualità, lo sport e iniziative di rete che – oltre a sostenere il protagonismo dei giovani – attribuiscono un ruolo fondamentale ai genitori. In questa prospettiva, alcune piste possibili per innovazioni e sperimentazioni sono le seguenti: sviluppare la funzione dei Centri nell’integrazione con le scuole attraverso la condivisione di un approccio pedagogico e metodologico; mettere a punto strategie di promozione culturale che coinvolgano gli adulti e i ragazzi sostenendo i processi di motivazione e impegno con maggiori connessioni tra i temi della cittadinanza attiva e dell’integrazione scolastica; integrare i mondi della scuola e dell’extra scuola; sostenere processi di legalità e legittimazione delle istituzioni; integrare percorsi di educazione e di apprendimento di abilità personali e competenze.

Anche in questo settore un target che richiede uno sguardo adulto più attento e consapevole è quello degli adolescenti. In relazione al tema qui discusso, innanzitutto va approfondito in modo più complesso l'approccio con gli adolescenti rispetto alla fase del ciclo di vita e quindi all'intreccio con le condizioni di maggiore vulnerabilità. I progetti delle città sembrano adottare positivamente la prospettiva della "seconda occasione" interpretata in modo ampio perché non limitata al confine scolastico, ma come seconda opportunità di inclusione sociale. In questo senso sono nell'orizzonte della promozione dei diritti e delle opportunità come prevede la legge 285, anche se a volte i progetti sono così marcatamente orientati a ragazzi già marginalizzati – in particolare quelli di area penale – che è necessario un grosso impegno per non rinchiudersi nell'area rieducativa e riparativa.

Su questa dimensione quindi una pista da approfondire è rappresentata dagli orientamenti psicologici, pedagogici e sociali sui temi della *resilienza* e dell'*inclusione sociale*: alle pratiche operative sono sottesi diversi orientamenti non sempre esplicitati che quindi non sempre favoriscono l'efficacia degli interventi. Lo stesso approccio dell'*empowerment* ha una diversa traduzione in un'azione preventiva o invece in un intervento riparativo. Si possono quindi connotare il modo anche molto differente le attività volte all'attivazione dei giovani a rischio di esclusione sociale, attraverso presa di coscienza di sé, riconoscimento delle proprie abilità, mobilitazione della volontà, assunzione di responsabilità verso sé.

*Sul piano dell'offerta* nel lavoro con gli adolescenti emerge la necessità di un modello complesso che privilegi la *presa in carico personalizzata* pur utilizzando il gruppo come spazio essenziale di esperienza e di verifica. Buona pratica riconosciuta è la *relazione individuale* con la figura di un tutor che può essere un educatore domiciliare o territoriale, un docente coadiuvato da operatori socioeducativi esterni alla scuola; un giovane adulto di età compresa tra i 18 e i 25 anni; un tutor (professionista) che opera nei centri per l'impiego. La relazione personalizzata come fulcro dell'intervento permette di costruire una progettazione condivisa, di lavorare sulle motivazioni, di sostenere il percorso che nelle sue diverse sfaccettature ha una serie di implicazioni soggettive: dal bilancio di competenze all'impegno nello studio individuale allo stage presso un'azienda. Il *gruppo* funge da amplificatore e da sostegno, e con adolescenti ha ovviamente tempi e oggetti di lavoro più specifici che nella preadolescenza, in quanto i livelli di

autonomia dei giovani sono molto maggiori e la presenza degli operatori può essere solo molto contestualizzata e finalizzata. La dimensione personalizzata riguarda l'accompagnamento del ragazzo a immaginare e costruire una propria progettualità di vita e quindi l'intreccio tra formazione, partecipazione attiva e lavoro. Molto è ancora da sviluppare nella sperimentazione *dell'ingaggio dei giovani*: il prevalere di esperienze legate all'area giudiziaria (civile e penale) offre uno sguardo parziale che va confrontato con le esperienze – poche nell'ambito delle legge 285, ma un po' più diffuse in altri contesti – di ancoraggio con adolescenti marginali ma non sottoposti a prescrizioni.

La sfida centrale di questo filone di lavoro è rappresentata dal *coinvolgimento della comunità territoriale*. Se da un lato le esperienze di questa area sono tutte sorrette da un partenariato stabile con gli attori della rete pubblica (scuole, servizi sociali e sanitari, servizi della giustizia), tuttavia sono ancora poche le pratiche consolidate di cooperazione con il mondo del lavoro e più ampiamente con il territorio. Le ricerche indicano come essenziale per invertire la rotta dalla dispersione all'inclusione proprio lo sviluppo di reti relazionali e formali, nell'ottica del capitale umano e sociale. Le reti sono fondamentali per la progettazione di percorsi di vita significativi per i ragazzi, per riguadagnare autonomia e per creare sfera pubblica, cioè un mondo comune dove gli attori coinvolti nella relazione possono incontrarsi e creare soluzioni creative e condivise dei problemi che affrontano (Nosvelli, 2011).

Sarebbe quindi interessante mettere a confronto le esperienze realizzate nelle diverse città per individuare i punti di forza e di debolezza rispetto alla relazione educativa personalizzata, ai percorsi formativi, all'esperienze di inclusione sul piano lavorativo e sociale, operando nell'arco di più annualità per cogliere l'impatto sulle vite dei singoli ma anche sul contesto territoriale.



### 3. Sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita

L'eterogeneità degli interventi segnalati nell'ambito del sostegno alla genitorialità se da un lato ci rivela la varietà di approcci e di strumenti messi in atto per offrire supporti socioeducativi e specializzati alle famiglie, dal punto di vista metodologico, ai fini dell'analisi, ha imposto l'individuazione di quattro macrocategorie per giungere a un'interpretazione più accurata dei dati relativi ai singoli interventi. Le aree individuate sono: sostegno alla maternità/natalità; educativa territoriale; servizi per la famiglia; assistenza domiciliare per minori.

L'analisi ha confermato la presenza di esperienze di indubbio interesse, ma in gran parte centrate su finalità di prevenzione secondaria o terziaria. Restano un po' in ombra iniziative rivolte alla totalità dei genitori secondo una prospettiva promozionale più che preventiva. Molte esperienze presentano non a caso caratteristiche che le rendono interventi significativi nella prospettiva della lotta all'esclusione sociale, quindi in linea con il conseguimento di uno dei grandi obiettivi prioritari stabiliti dall'iniziativa Europa 2020 denominata Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale<sup>1</sup>: almeno 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà ed esclusione sociale. Sarà però importante che si costruisca una visione comune tra servizi e utenti, ridefinendo la relazione tra operatori e famiglie in termini di partnership, quindi con il netto superamento di un approccio assistenzialistico o paternalistico, per favorire la reciprocità tra le parti e una forte aderenza ai diversi bisogni locali.

#### 1. Premessa

Il concetto di sostegno alla genitorialità presenta una molteplicità di significati. Può essere riferito al supporto economico e ai servizi dovuti alle famiglie, così come può riferirsi a tutti quegli interventi di sostegno, anche di natura educativa, tesi a facilitare il corretto esercizio del ruolo genitoriale (Italia, 2009). Molti studiosi evidenziano come la genitorialità sia condizionata dall'ambiente sociale di appartenenza e come il medesimo influenzi lo sviluppo dei bambini. L'identità del bambino si costruisce infatti in base alla relazione che egli riuscirà a instaurare con se stesso e con gli altri, nonché secondo l'immagine che egli interiorizzerà di tale rapporto. Peter Moss

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea, *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*, COM(2010) 758 def., del 16.12.2010.

(1993) ha rilevato come in Italia si consideri la cura e l'educazione dei bambini una "responsabilità sociale" e come, quindi, siano insieme coinvolti i genitori, gli educatori, la società nel suo insieme.

Nell'ambito delle politiche a sostegno della genitorialità, si registrano nuovi bisogni emergenti: oggi esistono diverse tipologie di nuclei (famiglie normocostituite, affidatarie, adottive, monoparentali, ricostituite, immigrate, coppie di fatto, ecc.) che si presentano come realtà dinamiche, interattive e mutevoli, per questo è corretto parlare di "famiglie" e di "genitorialità sociale" (Saitta, 2006). Ci sono tutta una serie di discontinuità, rispetto al passato, che vertono sulla non-coincidenza tra genitorialità e coniugalità (la funzione genitoriale può essere esercitata in assenza della relazione coniugale); sulla non-sovrapponibilità tra nucleo familiare e famiglia (famiglie allargate e ricostituite); sulla non-omogeneità tra cultura familiare e cultura della comunità sociale d'appartenenza (coppie miste); sulla non-consequenzialità tra genitorialità biologica e universo affettivo (case famiglia, comunità per minori) (Bastianoni, Taurino, 2007).

Mentre fino agli anni '80 la ricerca tendeva a indagare le forme familiari emergenti osservando come "devianti" i modelli familiari non comuni, oggi tale impostazione sarebbe riduttiva rispetto alla complessità della realtà. I modelli teorici che sostengono le ricerche attuali, sottolineando la necessità di un approccio decostruttivo, mirano a far emergere la cultura della differenza, valorizzando le potenziali molteplicità familiari sulla base dei differenti processi e funzioni familiari (affettiva, protettiva, regolativa, proiettiva) già a partire dall'"idea di bambino". Avere un bambino va oltre l'amore *sic et simpliciter* e ha molto di più a che fare con processi di accoglimento e di accomodamento nel corso del ciclo vitale secondo un processo lento e continuo. Tutto questo non è *ipso facto* sovrapponibile con "l'aver un bambino" (Nicolò, Zampino, 2002). Alcune persone hanno figli, ma non avviano un processo che li genitorializza, che modifica perciò la loro identità in questo senso. Questa distinzione tra avere un figlio ed essere genitore è molto importante perché nelle situazioni più patologiche è il primo aspetto che prevale.

Diversi autori ci aiutano a capire che ci sono tanti bambini nella mente dei genitori: il bambino della *mente* (figlio dei fantasmi inconsci dei genitori); il bambino del *cuore* (che coinvolge invece il progetto affettivo dei genitori e delle loro famiglie di origine) e infine il bambino *reale* (che con la sua

nascita e la sua presenza concreta rimette in discussione i primi due e ne comporta il ridimensionamento e la disillusione). Soltanto accogliendo il “bambino reale”, i genitori diventeranno capaci di essere protagonisti e promotori delle iniziative che riguardano i loro figli e questo rappresenta un potente fattore di prevenzione di molteplici tipologie di disagio con esiti efficaci e prolungati nel tempo.

La famiglia contemporanea, qualunque sia la tipologia che esprime all'interno dell'odierna dimensione di “complessità”, deve essere messa nelle condizioni di esercitare le sue funzioni educative, in mezzo alle trasformazioni del mondo esterno spesso caratterizzato da fenomeni di contrasto e di disequilibrio. Anche nel più ampio contesto europeo, all'interno della Strategia globale Europa 2020, viene sottolineato che

l'educazione e la cura della prima infanzia (Early childhood education and care - Ecec) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Assumendo un ruolo complementare a quello centrale della famiglia, l'Ecec ha un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire<sup>2</sup>.

Il tema del sostegno alla genitorialità, toccando gli aspetti comuni della quotidianità e della normalità, si inserisce nella prospettiva della *prevenzione formativa* (Catarsi, Fortunati, 2004). Secondo questa prospettiva, l'obiettivo non sarà solo quello di diagnosticare i problemi per poter offrire le soluzioni, bensì, anche nelle situazioni più difficili, quello di valorizzare le risorse del nucleo familiare per poter coinvolgere i suoi membri nella ricerca delle modalità di superamento delle difficoltà.

La *prevenzione formativa* parte quindi dalle potenzialità della famiglia e dalle risorse che questa dimostra di possedere (Mantovani, 1995) coinvolgendo i genitori “svantaggiati” e con problemi, che possono avvantaggiarsi di un rapporto “alla pari” con genitori cosiddetti normali dal momento che, come sappiamo, lo svantaggio spesso è amplificato dalla situazione di isolamento e di non accettazione.

<sup>2</sup> Cfr. Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, COM66 def. del 17.02.2011.

Per attivare processi di intervento contro la deprivazione sociale e la marginalità è necessario soffermarsi non solo sulla domanda individuale, lasciando che le persone raggiungano i servizi spesso in situazioni di urgenza, di acutizzazione dei problemi, ma essere in grado di intravedere quali siano i processi sociali che possono aggravare il disagio come il senso di sradicamento, la mancanza di informazioni, di collegamenti, di rapporti (Bisleri, 1994).

In una prospettiva di promozione del benessere individuale e relazionale dei cittadini, gli interventi di sostegno alla genitorialità assumono dunque una progressiva rilevanza nel contesto sociale attuale anche grazie alle opportunità offerte dalla L. 285/1997. I progetti presentati dalle Città riservatarie evidenziano un quadro complesso di realtà.

È da rilevare la diversificazione delle esperienze e dei servizi, in risposta ai bisogni specifici dell'area geografica di appartenenza; la continuità nel tempo degli interventi progettuali che rappresentano spesso l'unico punto di riferimento certo; la crescente richiesta di competenze multiprofessionali dei diversi operatori che, insieme agli educatori naturali (i genitori) concorrono a potenziare in maniera integrata la relazionalità coniugale, genitoriale e sociale delle famiglie, agendo sulle componenti affettive, cognitive e comportamentali.

Sicuramente sono da rilevare anche diverse criticità a cominciare dalla necessità di un maggiore raccordo tra fondamenti teorici, ricerca e intervento. Un punto di debolezza si ritrova anche nelle difficoltà legate alla valutazione dei singoli percorsi: certamente l'analisi qualitativa, attraverso l'esame della documentazione prodotta e le interviste e i questionari proposti agli operatori, permette in parte di verificare l'efficacia dei singoli interventi, tuttavia sarebbe opportuno riuscire a predisporre dei piani di valutazione dei metodi e dei contenuti che permettano confronti più accurati e la possibilità di esaminare gli effetti previsti o imprevisti anche attraverso procedure di *follow up*.

## 2. I progetti 285: gli elementi di analisi

I progetti presentati dalle Città riservatarie sono stati 32, di cui sei segnalati come esperienze significative. Riportiamo di seguito l'elenco delle esperienze presentate dalle Città riservatarie, secondo la denominazione di ogni singolo progetto.

**Tabella 1 - I progetti 285**

<b>Denominazione progetto</b>	<b>Città riservataria</b>
Community care	Roma
Educativa territoriale	Torino
Inserimento bambini infratrenni figli di detenute	Torino
Salvare una vita	Palermo
Asilo nido autorganizzato	Roma
Spazi per le famiglie	Napoli
Un nido in comune: oltre i cancelli	Milano
Quali genitori oggi?	Napoli
Il laboratorio delle coccole	Torino
Coccinella	Milano
Centro gioco educativo Tartaruga Fortini	Firenze
Casa accogliente Aguzzano	Roma
Tempo famiglia	Palermo
Progetto famiglia insieme	Taranto
Genitori figli oltre il disagio	Roma
Città educativa	Roma
Centro diurno spazio insieme	Roma
Benvenuto ai nuovi nati	Genova
Una nuova vita, una casa per accoglierla	Milano
Sostegno alla genitorialità	Roma
Il nido luogo di prevenzione	Milano
Essere genitori che responsabilità	Roma
Centro servizi per la famiglia	Reggio Calabria
Il Pifferaio magico	Roma
Bambini al centro	Roma
Centri per bambini e genitori	Torino
Open space	Milano
Pinocchio	Palermo
Laboratori ludici nelle ludoteche cittadine	Venezia
Aree gioco	Genova
Famiglie al centro - Amblimblè	Torino
Assistenza domiciliare per minori	Reggio Calabria

Un primo livello di analisi quantitativa ha preso in considerazione la distribuzione geografica dei progetti presentati, così come riportato nella tabella seguente.

**Tabella 2 - Distribuzione geografica**

Zona geografica	Città	Area: genitorialità	
		N.	%
Nord	Torino	5	40,62
	Milano	5	
	Venezia	1	
	Genova	2	
Centro	Firenze	1	34,37
	Roma	10	
Isole	Palermo	3	9,37
	Napoli	2	
Sud	Taranto	1	15,62
	Reggio Calabria	2	

Come è possibile leggere dalla tabella 2, i progetti riguardanti l'area "Sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita" provengono per la maggior parte dal Centro e dal Nord Italia, rispettivamente il 34,37% e il 40,62%.

Nello specifico è da notare la forte richiesta di intervento da parte della Città riservataria di Roma, che presenta 10 progetti nell'area del sostegno alla genitorialità, e anche delle grandi metropoli del Nord, Torino e Milano, che presentano entrambe cinque progetti. In contrapposizione, rileviamo l'assenza di interventi progettuali da parte delle città di Bologna (Nord Italia), di Bari e Brindisi (Sud Italia) e di Catania e Cagliari (Italia insulare).

Anche dall'analisi delle singole schede progetto depositate in Banca dati 285, possiamo interpretare questo dato come indicativo della necessità di intervenire in questo ambito che si manifesta soprattutto nelle grandi città con vaste zone periferiche, dove gli spazi di socializzazione per bambini e famiglie sono scarsi o assenti e la ridotta possibilità di instaurare relazioni extra e intra familiari si correla con il degrado socioeconomico, la disgregazione familiare e l'alto rischio di marginalità sociale. Un altro dato fondamentale che emerge dal Rapporto annuale 2010 diffuso dall'Istat, è che nel 2009 la quota di bambini che si sono avvalsi di un servizio socioeducativo pubblico è del 13,6%, ma mentre in alcune regioni (Emilia-Romagna, Umbria e Valle d'Aosta) si raggiunge quasi il 30% dei bambini fra 0 e 2 anni,

quasi tutte quelle del Mezzogiorno presentano percentuali inferiori al 10%. È da chiedersi allora se l'assenza di progetti da parte di alcune Città riservatarie del Sud e Isole nell'ambito del sostegno alla genitorialità, possa essere interpretata come espressione dell'esistenza di un capitale sociale specifico, vale a dire di quell'insieme di risorse legate a valori e norme non ufficiali ma condivise dai membri della comunità, che consente loro di aiutarsi a vicenda. Anche in relazione alla più elevata numerosità dei nuclei familiari, queste aree geografiche risultano maggiormente caratterizzate dalla presenza di legami e di reti sociali relativamente "forti" o quantomeno da relazioni informali a più ampia diffusione rispetto alle aree geografiche del Nord Italia.

È opportuno leggere questo dato anche in maniera incrociata con la presentazione, da parte delle città del Sud o insulari, di progetti relativi ad altri ambiti e ad altre tipologie di destinatari per i quali viene percepita un'urgenza maggiore: sono molti infatti i progetti relativi alla dispersione e all'insuccesso scolastici, alla giustizia riparativa per minori, al reinserimento sociale di minori devianti (cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012).

Dal Rapporto annuale 2010 (Istat, 2011) emerge anche che le famiglie con bambini che possono contare su un sostegno economico sono più numerose nel Nord-est (14,4%), mentre nel Mezzogiorno si attestano al 10,2%, il valore più basso del Paese, pur essendo questa la zona con il maggior numero di bambini in condizione di povertà. Inoltre, le poche madri lavoratrici del Mezzogiorno si trovano a dover ricorrere privatamente ad aiuti a pagamento più delle donne del Nord, a causa della limitata disponibilità di servizi pubblici e della necessità dei servizi da attivarsi verso anziani in peggiori condizioni di salute rispetto al resto del Paese. Sono dunque da incentivare e sostenere le iniziative di intervento che possono contribuire al sostegno alla genitorialità.

## 2.2 Fondi e gestione

Per quanto riguarda i fondi stanziati, risulta che il 62,5% dei progetti attinge ai fondi residui, e che il finanziamento proviene sostanzialmente dalla L. 285 poiché soltanto il 34,37% dei progetti può beneficiare di altre fonti di finanziamento.

La maggior parte dei percorsi progettuali (23 su 32, ovvero il 71,87%) non include la collaborazione di partner; solo nel 28,12% dei casi sono presenti forme di partnership che si rivolgono in minima parte (33,3%) al settore pubblico (giustizia

minorile, casa circondariale, tribunale del minori, ente locale), mentre prevalgono le collaborazioni con partner privati afferenti all'ambito del terzo settore. La partnership con il settore pubblico in due casi avviene coinvolgendo la giustizia minorile (*Inserimento bambini infratreenni figli di detenute* - Torino, *Progetto famiglia insieme* - Taranto), con azioni concertate per intervenire in situazioni di forte disagio, mentre un solo progetto instaura relazioni di partenariato con l'ente municipale (*Laboratori ludici nelle ludoteche cittadine* - Venezia) per sostenere interventi di promozione dell'agio. Interpretando questi dati, emerge dunque che la partnership rappresenta un elemento di criticità dal momento che nonostante l'importanza dichiarata, nella maggior parte dei casi non trova riscontro negli interventi attuati. Il partenariato richiede una visione coerente, condivisa da tutte le parti interessate, una politica quadro comune con obiettivi equilibrati in tutto il sistema, nonché responsabilità e ruoli ben delineati. Anche in riferimento alla teoria sistemico/relazionale (von Bertalanffy, 2004) e nell'ottica lungimirante della prevenzione, della promozione di risorse e soprattutto della partecipazione, è da sostenere il convincimento e l'utilità di rafforzare il coinvolgimento di partner, nella logica di ampliare l'interessamento dei soggetti capaci di sussidiarietà operanti nel territorio, anche per individuare tutti i possibili portatori di interessi, i cosiddetti stakeholder, che possono intervenire nella diffusione e nella disseminazione di pratiche condivise.

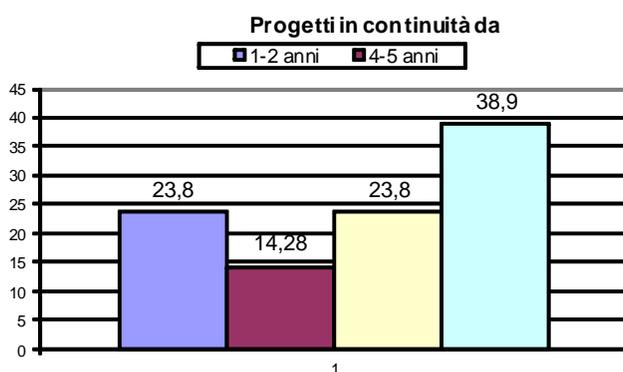
Dall'analisi dei dati emerge che nel 90,62% dei casi il gestore del progetto non coincide con la Città riservataria ma la gestione viene affidata ad altri che, nella maggior parte dei casi (78,12%), sono rappresentati dal privato sociale. Nel 12,5% dei casi la gestione è pubblica e solo nel 9,37% è mista, sia pubblica che privata. In particolare, la gestione pubblica (ente comunale) compare laddove i progetti sono gestiti dalle Città riservatarie (*Centri per bambini e genitori* - Torino, *Benvenuto ai nuovi nati* - Genova, *Progetto famiglia insieme* - Taranto), soltanto uno (*Spazi per le famiglie* - Napoli) ha una tipologia di gestione pubblica (asl) pur non essendo gestito dalla Città riservataria.

Tre progetti presentano una tipologia di gestione mista tra il pubblico e il privato (asl, Comune, provincia, provveditorato regionale, amministrazione penitenziaria, scuola e terzo settore), mentre la maggior parte affida la gestione al privato sociale (consorzio imprese sociali, associazioni, cooperative, enti di formazione).

### 2.3 La continuità

L'analisi della continuità progettuale evidenzia una predisposizione a operare secondo questa prospettiva: il 65,62% dei progetti realizza una prosecuzione di esperienze già avviate. Analizzando la continuità più nello specifico, emerge che la maggior parte dei progetti si inserisce in percorsi iniziati già da molti anni (il 38,09% risulta in continuità da 11-13 anni e il 23,8% da 7-10 anni).

**Grafico 1 - La continuità temporale**



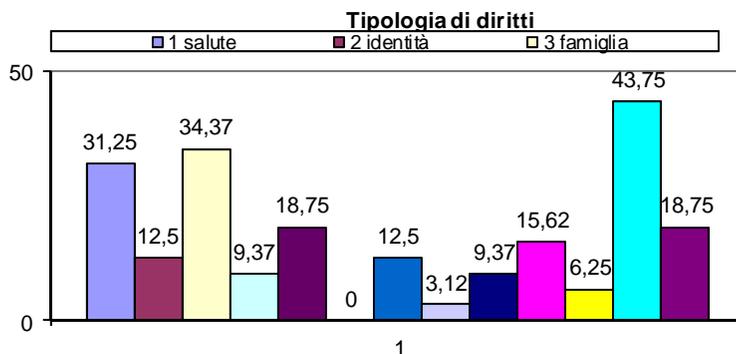
Questo dato può essere interpretato come volontà di valorizzare, attraverso la loro prosecuzione, gli interventi progettuali che hanno maturato nel tempo una forte connotazione “identitaria”, a livello di coordinamento, di azioni ben impostate e organizzate, tangibili e riconosciute dagli utenti, che ritrovano nel progetto un “punto di riferimento” atteso e sicuro. Dalla disamina dei progetti, interpretando alcuni dati incrociandoli con altri, un elemento che emerge è che i progetti maggiormente integrati e in rete (si veda il paragrafo precedente), sono anche quelli con la caratteristica di maggiore continuità temporale. Probabilmente questo tende a innescare processi che si autoalimentano: l'integrazione favorisce la continuità e, vicendevolmente, la continuità rafforza l'integrazione. In questo contesto è utile riflettere anche sull'effetto che la continuità progettuale ha esercitato nei confronti delle professionalità degli operatori che, a vario titolo, contribuiscono con la propria azione al raggiungimento delle finalità progettuali. Sicuramente, rispetto anche all'analisi compiuta dopo il primo triennio di attuazione della legge 285 (Milani, 2002), si sono venute maggiormente specializzando le varie figure professionali (socioassistenziali, clinico-terapeutico, educativo-promozionale, comunitario) maturando competenze che si rivelano fondamentali ai fini

dell'alta qualità delle azioni intraprese. In alcuni casi tuttavia è da rinforzare tale approccio multidimensionale in direzione di una maggiore caratterizzazione sistemica interdisciplinare, seppur flessibile e aperta, secondo la prospettiva ecologica dello sviluppo umano (Bronfenbrenner, 1986). Da sottolineare, parallelamente, anche l'importanza e la validità dei progetti di nuova istituzione (che costituiscono il 34,37% dei progetti) che, leggendo e accogliendo i molteplici e rinnovati bisogni, aprono la strada a nuove prospettive di lavoro. Ad esempio *Un nido in comune: oltre i cancelli* (Milano) mira a supportare la relazione madre bambino all'interno di una struttura con connotazioni di tipo comunitario, favorendo percorsi di responsabilizzazione delle madri detenute. Il progetto *Coccinella* (Milano), all'interno dei servizi educativi per la prima infanzia, interviene su una pluralità di situazioni multiproblematiche articolando gli interventi in azioni indipendenti ma integrate (spazio bimbi, spazio famiglia, spazio lavoro, formazione genitori). Il progetto *Tempo famiglia* (Palermo) si rivolge alle famiglie con bambini disabili, grazie all'intervento di un'équipe multiprofessionale che mira da un lato ad accogliere i bisogni dei minori con azioni personalizzate, dall'altro a rafforzare il ruolo educativo dei genitori. *Benvenuto ai nuovi nati* (Genova) è un progetto promozionale la cui attenzione si rivolge alla grande problematica della denatalità. *Essere genitori che responsabilità* (Roma), prevedendo anche la collaborazione con i servizi sociali, intende realizzare interventi volti al sostegno, alla prevenzione e al contrasto della povertà e della violenza all'interno di famiglie straniere e/o in difficoltà socioeconomica. Il progetto *Pinocchio* (Palermo), muovendosi nell'ambito della prevenzione primaria, mira a sostenere la famiglia e a promuovere il miglioramento e la qualità della vita, attraverso l'attivazione di un centro che permetta di avviare o rafforzare reti di sostegno formali (i servizi) e informali (familiari e amicali).

#### 2.4 La tipologia di diritti

Un ulteriore livello di analisi è rivolto alla rilevazione della tipologia di diritti che vengono identificati come prioritari all'interno dei diversi percorsi progettuali. Nel grafico seguente, in relazione a ogni diritto, viene riportato il numero degli interventi e la relativa percentuale rapportata ogni volta alla totalità dei 32 progetti presentati (i totali assoluti e percentuali sono maggiori di 32 e 100, dal momento che era possibile indicare più di un diritto cui fare riferimento).

Grafico 2 - I progetti secondo la tipologia di diritti



Il grafico 2 mostra in maniera immediata la prevalenza di alcune tipologie di diritti rispetto ad altre: il 43,75% si riferisce a percorsi progettuali mirati alla salvaguardia e alla promozione del *diritto al gioco*; il 31,25% difende il *diritto alla salute*; il 34,37% dei progetti si riferisce al *diritto* del bambino di avere una *famiglia responsabile*. Parallelamente sono da rilevare le indicazioni percentuali più basse, in relazione al *diritto all'autonomia* (3,12%), *diritto alla partecipazione* (6,25%), *diritto alla protezione da abuso* (9,37%), *diritto allo studio* (9,37%). Nel rispetto delle differenze di obiettivi e di azioni dei singoli progetti, emerge tuttavia il quadro generale di una situazione in cui i diritti segnalati come necessari sono proprio quelli che si rivolgono ai bisogni primari dei bambini (la famiglia, le cure, il gioco), quelli che si collocano ai primi gradini della scala dei bisogni (Maslow, 1973), identificati in bisogni fisiologici, di sicurezza, di appartenenza. All'interno di questo paradigma di riferimento, troviamo interpretazioni differenziate, seppur tutte mirate alla promozione dei diritti segnalati. È da evidenziare un confronto sul quale riflettere: l'analisi della progettualità relativa al sostegno alla genitorialità dopo il primo triennio di attuazione della legge 285/1997, faceva emergere una impostazione che si muoveva maggiormente nell'ambito della prevenzione primaria cioè della promozione. «La maggior parte dei progetti insiste sul potenziamento delle risorse delle famiglie da realizzarsi in una logica di partnership famiglia-servizi, in cui la logica prevalente è quella di favorire l'*empowerment* delle famiglie in generale e delle comunità, rafforzando (*strengthening*) le reti sociali» (Milani, 2002, p. 21). A distanza di dieci anni, interpretando la tipologia di diritti segnalati, sembra che gli interventi si siano spostati in larga parte

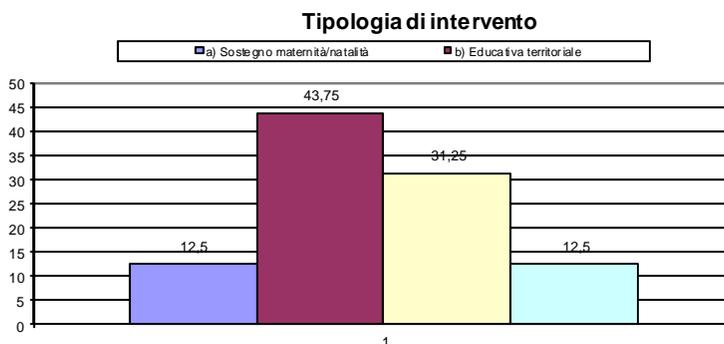
nell'ambito della prevenzione secondaria, quindi mirati più al recupero e all'abbassamento del disagio. Infatti sono pochi i progetti le cui azioni si inseriscono nell'ambito della prevenzione primaria: soltanto il 3,12% si rivolge al diritto all'autonomia (*Tempo famiglia*, Palermo), il 6,25% al diritto alla partecipazione (*Educativa territoriale*, Torino; *Open space*, Milano) e il 12,5% al diritto all'informazione (*Community care*, Roma; *Salvare una vita*, Palermo; *Quali genitori oggi?*, Napoli; *Il laboratorio delle coccole*, Torino). Questi progetti tentano di cogliere le difficoltà del contesto per agire in un'ottica di promozione dell'agio o comunque tentano di coniugare agio e disagio attraverso azioni costanti che sollecitano la partecipazione e la responsabilità. La maggior parte degli interventi invece è maggiormente focalizzata sull'abbassamento del disagio, secondo un approccio riparativo, rivolgendosi appunto al diritto del bambino ad avere una famiglia responsabile, al diritto alla salute, alle cure e al recupero.

Riprendendo il pensiero di Bauman (2002), va ricordato che i diritti umani sono correlati al concetto di libertà, intesa come relazione sociale, e di benessere integrale, inteso in senso olistico, e rappresentano un progetto di società che va salvaguardato proprio in quanto diritto.

## 2.5 La tipologia di intervento

Le diverse tipologie di intervento nascono in risposta ad alcuni fondamentali interrogativi: cosa vuol dire concretamente prendersi cura responsabilmente dei propri figli? Cosa va sempre garantito al figlio da parte dei genitori? Quali azioni di sostegno alla genitorialità risultano efficaci e durature? L'eterogeneità dei percorsi progettuali presentati nell'ambito del sostegno alla genitorialità (interventi educativi, sanitari, socioassistenziali, di recupero) ha richiesto l'individuazione di alcune macrocategorie per permettere una lettura e un'interpretazione più accurate dei dati relativi ai singoli interventi. Le aree individuate (sostegno alla maternità/natalità, educativa territoriale, servizi per la famiglia, assistenza domiciliare per minori) raccolgono i progetti affini per obiettivi e azioni intraprese.

Grafico 3 - I progetti secondo la tipologia di intervento



Dalla lettura del grafico 3, emerge che la maggior parte dei progetti presentati si concentra sulle aree b) e c), rispettivamente l'Educativa territoriale (43,75%) e i Servizi per la famiglia (31,25%). Tale suddivisione in macrocategorie restituisce un quadro di difformità sul territorio nazionale nell'interpretare e nel sostenere il "sostegno alla genitorialità", relativamente a obiettivi, metodologie, azioni intraprese. Tuttavia tale eterogeneità viene a rappresentare un punto di forza anziché una criticità, poiché dimostra che attraverso la legge 285/1997 è possibile rispondere in maniera flessibile ai molteplici e differenziati bisogni locali delle diverse realtà, anche in termini di potenzialità e di risorse da attivare. Di seguito viene presentata un'analisi più approfondita relativamente ad alcuni progetti afferenti a ognuna delle quattro macroaree individuate.

### 3. Approfondimenti su alcuni progetti realizzati

Nell'ambito dei 32 progetti presentati, sono stati selezionati i percorsi che, all'interno della scheda progetto, i referenti hanno indicato come esperienze significative (6); ne sono stati poi analizzati altri che offrono interessanti spunti di riflessione: *Tempo famiglia* (Palermo) esemplifica i benefici derivanti da un approccio multiprofessionale, anche e soprattutto nella relazione con i bambini con bisogni educativi speciali; *Assistenza domiciliare per minori* (Reggio Calabria) mette in luce le modalità di integrazione tra le istituzioni e le agenzie del territorio che realizzano concrete sinergie anche attraverso l'attivazione di percorsi di assistenza domiciliare; *Benvenuto ai nuovi nati* (Genova) valorizza una programmazione che attua misure di sostegno della natalità e la cui finalità è puntare a invertire il trend demografico negativo che

vede il nostro Paese agli ultimi posti nel mondo. Questo tipo di analisi qualitativa è stata compiuta anche interpretando la documentazione che i referenti dei progetti hanno inviato per posta elettronica o per via ordinaria. I materiali documentari ricevuti si differenziano per scopo e tipologia in relazione all'eterogeneità degli obiettivi e delle azioni realizzate (fotografie, cd rom, brochure e dépliant informativi, pubblicazioni, report e schede di valutazione). Ulteriori approfondimenti relativi ai progetti sono stati realizzati attraverso lo scambio telematico e telefonico con i referenti dei progetti e, in alcuni casi, direttamente con i referenti delle Città riservatarie. Riassumendo dunque, i criteri per operare la selezione sono stati:

- la segnalazione del progetto, da parte dei referenti, come esperienza significativa;
- l'invio della documentazione prodotta (cartacea e/o multimediale), utile per poter effettuare un'analisi più approfondita;
- percorsi esemplificativi delle macroaree emerse dopo l'analisi di tutti i progetti, utili a cogliere l'eterogeneità delle diverse azioni a sostegno della genitorialità;
- l'equa distribuzione geografica.

**Tabella 3 - I progetti approfonditi**

Area	Progetti selezionati	Città
A) Sostegno maternità/natalità	Community Care	Roma
	Salvare una vita	Palermo
	Benvenuto ai nuovi nati	Genova
B) Educativa territoriale	Educativa territoriale	Torino
	Asilo nido autorganizzato	Roma
C) Servizi per la famiglia	Spazi per le famiglie	Napoli
	Tempo famiglia	Palermo
D) Assistenza domiciliare per minori	Inserimento bambini infratreenni figli di detenute	Torino
	Assistenza domiciliare per minori	Reggio Calabria

Riportiamo di seguito, per ogni progetto selezionato, gli aspetti rilevanti e i punti di forza individuati.

### 3.1 Gli aspetti rilevanti e i punti di forza dei progetti

L'esame della documentazione e il contatto diretto con rappresentanti degli enti gestori hanno consentito di condividere direttamente con gli attori coinvolti alcune riflessioni tese a rilevare i più rilevanti punti di forza.

In generale, si può affermare che una leva che aiuta ad attivare una buona risposta da parte del territorio e degli beneficiari potenziali è la capacità di connettersi a tutte le agenzie educative e sociali presenti a livello locale e l'offerta anche di servizi a bassa soglia che, cioè, vanno a intercettare i beneficiari là dove essi vivono senza attendere che essi si rechino al servizio (educativa di strada, interventi domiciliari ecc.). Anche l'adozione di una prospettiva ecologica nel pensare e attuare gli interventi risulta un aspetto vincente, sia che essa sia declinata in termini temporali, cioè come accompagnamento di lungo periodo del nucleo per assicurare un sostegno nelle fasi di maggiore criticità della crescita di un figlio nei primi anni di vita, sia che essa sia intesa come capacità di coinvolgere i soggetti lungo tutto l'asse trigenazionale: dai nuovi nati alle famiglie di origine, con una forte centratura anche sulla figura paterna.

Come indicato nelle schede di dettaglio che seguono, la cultura degli operatori intervistati appare fortemente permeata da una sensibilità professionale attenta a strategie di *empowerment* dei soggetti in termini sia di capacità di cura e accudimento dei figli sia di maturazione di una relazione di fiducia con le istituzioni che ne favorisca l'accesso ai servizi e la capacità di utilizzare al meglio le risorse disponibili, incentivando la condivisione, l'autogestione e il mutuo aiuto.

#### COMMUNITY CARE - ROMA

Questo progetto mira a prevenire l'isolamento sociale delle famiglie attraverso la predisposizione di interventi che favoriscono la partecipazione dei genitori e la promozione della responsabilità. Da sottolineare la multidisciplinarietà delle competenze degli operatori e l'approccio globale degli interventi che vengono sostenuti dal principio di sussidiarietà. Un punto di forza è anche l'aspetto di continuità del progetto, le cui azioni rappresentano un punto di riferimento forte, nell'ambito della V Municipalità, per la cultura e la pratica del sostegno alla famiglia e alla maternità.

#### SALVARE UNA VITA - PALERMO

Gli aspetti rilevanti di questo progetto sono la cura e il sostegno nell'ambito della prevenzione dell'aborto in contesti di disagio socioeconomico e del successivo sostegno alla maternità e alla genitorialità responsabile. Tramite azioni di supporto psicologico e socioeconomico, vengono seguite tre fasi di intervento che accompagnano la donna dall'inizio della gravidanza alla nascita del bambino per proseguire con interventi di aiuto per la crescita e l'accudimento del figlio nel primo anno di vita.

#### BENVENUTO AI NUOVI NATI - GENOVA

La dimensione della "cura" in un contesto a basso tasso di natalità è il punto di forza di questo progetto. La cura dei figli, in termini affettivi, protettivi e proiettivi, richiama fortemente il consenso sociale e la dimensione etica della responsabilità: il "benvenuto ai nuovi nati" si rivolge ai bambini ma anche alle madri e ai padri che "nascono" tali proprio con l'arrivo del primo figlio. Le azioni si rivolgono a un alto numero di destinatari coinvolgendo tutti i reparti maternità degli ospedali genovesi e mirano alla diffusione delle informazioni (attraverso la distribuzione di materiale informativo) relative ai servizi offerti dal Comune di Genova alle neofamiglie.

#### EDUCATIVA TERRITORIALE - TORINO

Questo progetto prevede una forte integrazione tra agenzie (ente locale, terzo settore...) per il sostegno al minore e al suo nucleo familiare attraverso l'attivazione di interventi educativi a domicilio tempestivi, mirati e intensi, monitorati costantemente (ogni sei mesi con relazione di verifica) e con tempi determinati (massimo 18 mesi). Valutare l'adeguatezza di una "relazione di cura" diventa molto di più che accertare come stanno i singoli individui, diventa l'accertamento del livello di positività dell'intreccio relazionale di tutte le persone coinvolte. Un aspetto rilevante del progetto è anche la sua caratteristica di trasferibilità: la metodologia infatti ha già trovato applicazione in altre realtà nazionali (Roma, Napoli, Firenze, Venezia).

#### ASILO NIDO AUTORGANIZZATO - ROMA

Gli elementi rilevanti di questo progetto si ritrovano nel promuovere l'esercizio della genitorialità secondo i concetti di *empowerment* e di *enabling*, incentivando la condivisione, l'autogestione, il mutuo aiuto. L'organizzazione degli interventi si

basata su una struttura funzionale e non gerarchica attraverso un efficace lavoro d'équipe. Le attività di sensibilizzazione sociale, culturale e pedagogica hanno favorito il radicamento del progetto nel territorio maturando il consolidamento dei rapporti e i sentimenti di fiducia da parte delle famiglie. Da sottolineare la proficua collaborazione fra servizio pubblico e privato sociale, la continua concertazione fra i vari livelli istituzionali, la capacità di combinare efficacemente le risorse disponibili. Inoltre le innovazioni sperimentate sono trasferibili a livello di sistema e i principi applicati, e i progetti conseguenti, possono diventare modalità generale paradigmatica.

#### SPAZI PER LE FAMIGLIE - NAPOLI

Questo progetto si rivolge a un alto numero di destinatari, soprattutto a famiglie con bisogni speciali. Vengono promosse azioni che implicano corresponsabilità, co-educazione e partenariato con le famiglie coinvolte, favorendo l'assunzione di consapevolezza e di responsabilità per promuovere il cambiamento. Se è vero che ogni essere umano ha una capacità biologica innata di fare da genitore e i bambini hanno la capacità di innescarla, è anche vero che la forma specifica che essa assumerà dipende dalle esperienze personali passate (Bowlby, 1979). Un aspetto rilevante di questo progetto è l'aver istituito équipe integrate che si riuniscono periodicamente e convocano l'équipe di presa in carico. Fa parte dell'équipe il tutor educativo il cui intervento, programmato con gli altri operatori, è finalizzato all'autonomia e alla consapevolezza delle famiglie. Un punto di forza è l'infrastrutturazione dei territori e il rapporto costante tra organismi centrali e territorio.

#### TEMPO FAMIGLIA - PALERMO

Il punto di forza di questo progetto è la scelta di realizzare le azioni in modo integrato con le risorse del territorio che si occupano delle problematiche connesse all'autismo (sanitario, terzo settore, associazionismo, ecc.) attraverso l'azione congiunta di varie figure professionali, integrando competenze sociali e sanitarie in modo estremamente armonico. Il progetto ha allargato nel tempo il bacino di utenza alle famiglie con bambini aventi diagnosi di disturbo dello spettro autistico e ha incrementato le tipologie di professionisti nel progetto (psicologo ed educatore a cui si sono aggiunti psicomotricista e logopedista nonché la consulenza della responsabile della UO di diagnosi precoce dei disturbi dello spettro autistico dell'Asp 6 di Palermo).

In alcuni casi l'intervento prevede il lavoro domiciliare: lavorare nel proprio ambiente e con il proprio ambiente è stato di grande impatto per bambini e genitori.

#### INSERIMENTO BAMBINI INFRA TRE ENNI FIGLI DI DETENUTE - TORINO

Lumanizzazione dei contesti di aiuto è l'aspetto rilevante di questo progetto che presenta i seguenti punti di forza: l'utilità (migliorare la qualità della vita di bambini e bambine reclusi in un carcere è il primo elemento di significatività); la dinamicità (le mamme detenute entrano nel carcere per lo più per periodi brevi. I flussi di entrata e uscita sono molto rapidi e occorre essere flessibili e rapidi nel costruire rapporti di fiducia e sistemi di comunicazione efficaci); la rete (la complessità del progetto coinvolge numerose figure professionali con competenze differenti: mamme, bambini e bambine, guardie carcerarie, sacerdoti e suore, assessori, dirigenti, psicologhe, educatori, assistenti sociali, insegnanti, volontari); gli approcci differenziati (ogni bambino, ogni bambina che incontriamo in una struttura carceraria si porta dietro una biografia molto faticosa. Alcuni bambini sono nati in un carcere e vivono la loro quotidianità rinchiusi in spazi ristretti per nulla adatti al loro sviluppo psicofisico. Questa esperienza di vita spesso ci consegna dei bambini e delle bambine fortemente diversi dai loro coetanei che vivono "fuori". Spesso sono "più grandi" della loro età, molto responsabili, accuditivi nei confronti delle mamme; oppure sono bambini che sviluppano buone relazioni con adulti in tempi brevissimi, o, ancora, bambini e bambine molto aggressivi e arrabbiati); le contaminazioni culturali (accogliere famiglie straniere comporta la necessità di attivare una prospettiva educativa che si fonda sul modello dell'incontro e della reciproca contaminazione; assumere la diversità come un valore positivo può facilitare la costruzione di percorsi pedagogici basati su valori d'uguaglianza e rispetto).

#### ASSISTENZA DOMICILIARE PER MINORI - REGGIO CALABRIA

Il soddisfacimento dei bisogni primari da un lato e la promozione di comportamenti resilienti dall'altro sono gli elementi rilevanti di questo progetto che prevede interventi di sostegno alle famiglie attraverso l'assistenza domiciliare per minori, appartenenti a nuclei monoparentali costituiti da donne sole con minori a carico. L'assistenza domiciliare rappresenta in questo contesto una metodologia efficace per venire incontro a condizioni di forte degrado socioeconomico e ambientale legato a

un alto tasso di disoccupazione che, in molti casi, determina l'incapacità della funzione educativa e di orientamento della famiglia nei confronti dei figli.

### 3.2 Analisi per macrotipologie di intervento

La disamina dei progetti attraverso le macrotipologie di intervento (sostegno alla maternità/natalità; educativa territoriale; servizi per la famiglia; assistenza domiciliare per minori) permette di cogliere alcuni elementi comuni favorendo una lettura integrata dei bisogni emergenti all'interno della più ampia tematica del sostegno alla genitorialità.

#### 3.2.1 Area A: Sostegno maternità/natalità

Partendo dal presupposto che «la salute è una condizione di benessere fisico e sociale, non soltanto assenza di malattia» (Who, 1998) risulta necessario, per impostare qualunque intervento educativo, riuscire a garantire il *funzionamento* e la *partecipazione* nei contesti di vita dei soggetti, individuando strategie e itinerari in grado di favorire uno sviluppo incentrato sulla partecipazione sociale. La regione europea dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) ha varato il programma *Salute 21 - i principi della salute per la regione europea dell'Oms - 21 obiettivi per il 21 secolo*. I 21 obiettivi costituiscono i fondamenti per la definizione della politica sanitaria in Europa. A titolo di esempio, citiamo due importanti obiettivi: «Obiettivo n. 3 – Inizio sano della vita: per l'anno 2020, tutti i neonati, gli infanti e i bambini in età prescolare nella regione europea dovrebbero godere di migliore salute, garantendo loro un sano inizio della vita». «Obiettivo n. 14 – Responsabilità multisettoriale per la salute: per l'anno 2020, tutti i settori dovrebbero aver riconosciuto e accettato la propria responsabilità per la salute». Un aspetto fondamentale della promozione alla salute è il riconoscimento della soggettività, introdotta proprio nella definizione dell'Oms, che intende la salute come uno stato di benessere anche sociale. Sappiamo infatti che la soggettività incide sulla salute poiché il modo di percepire la realtà da parte del soggetto influisce in modo determinante sul suo stato di salute. Queste considerazioni possono aiutarci a riflettere su alcune tipologie di intervento che spesso si rivolgono in maniera specifica a sostenere gli “interventi sul disagio” rispetto alla “promozione dell'agio”. Dall'analisi dei progetti selezionati emerge con chiarezza la necessità di agire in maniera decisa e tempestiva sul “disagio”, tuttavia si riscontrano, parallelamente, soprattutto nell'area del sostegno alla maternità/natalità, obiettivi e percorsi di azione che mirano a creare le condizioni affinché si riescano a utilizzare e valorizzare al

meglio gli elementi positivi comunque presenti all'interno di un determinato "ecosistema" (Bateson, 1976). Il progetto *Community care* (Roma), in continuità con il percorso attivo dal 1997, propone l'organizzazione di un servizio di sostegno alla maternità al fine di fornire un aiuto concreto alle neomamme e prevenire l'isolamento delle famiglie. Il servizio prevede interventi domiciliari e di sostegno alla maternità, sia da un punto di vista emotivo che pratico, uno spazio neutro organizzato presso i locali della cooperativa, che è il partner ufficiale del progetto, e uno sportello famiglie presso alcune scuole del Municipio V di Roma. Per queste sue differenziate caratteristiche di intervento, tale progetto rientra anche nelle aree dell'Educativa territoriale e dell'Assistenza domiciliare. I punti di forza si ritrovano nell'impegno degli operatori nel promuovere la partecipazione e la responsabilità delle gestanti e delle neomamme in condizioni di fragilità personale, familiare o sociale, in un territorio costituito da vaste zone periferiche con scarsa presenza di spazi di socializzazione, cercando di intervenire per migliorare la qualità della relazione primaria madre-bambino e attivando o potenziando risorse e competenze proprie di ciascuna famiglia. Agire precocemente con azioni promozionali della genitorialità consente di collocarsi in una prospettiva di formazione e di prevenzione come strategia orientata a sollecitare e rendere visibili risorse, valori culturali e competenze che appartengono alla famiglia (Pati, 1998). In questo senso mira al superamento dell'ottica di prevenzione intesa esclusivamente come capacità precoce di individuare fattori di rischio o di debolezza, comprendendo la necessità di orientare l'azione anche e soprattutto nella ricerca delle risorse che la famiglia ha in sé. Questa prospettiva ha molteplici implicazioni educative, politiche, economiche, ma guardando all'obiettivo della promozione del benessere e della coesione sociale, essa implica politiche sociali – che nello specifico rientrano nel piano di zona e prevedono il co-finanziamento da parte dell'ente comunale – che si realizzino verso l'aiuto alla normalità della vita delle persone.

In questa direzione va anche *Salvare una vita* (Palermo), che punta alla promozione e al sostegno della maternità e della genitorialità responsabile. Le azioni previste vengono realizzate attraverso il supporto psicologico e socioeconomico nei confronti delle future mamme, al fine di prevenire l'aborto in contesti di disagio; sono previste attività anche con i genitori futuri o neogenitori, per creare legami fra il prima e il dopo parto, fra la gravidanza e i primi mesi di vita, attuando misure di integrazione

fra sociale e sanitario. Nello specifico il progetto prevede l'accoglienza delle donne entro il terzo mese di gravidanza effettuando un primo colloquio conoscitivo e una successiva presa in carico tramite azioni di sostegno per tutto il periodo pre e post parto attraverso colloqui psicologici, contributi economici, assistenza sanitaria (ticket, visite mediche ginecologiche e pediatriche, fornitura di generi necessari per la prima infanzia in previsione del parto). La "cura", il sostegno e l'auto mutuo aiuto, le azioni si rivolgono anche alla successiva fase di sostegno, nell'accudimento del figlio durante il primo anno di vita.

Nell'ambito dell'area Sostegno alla maternità/natalità, la cura genitoriale consiste fondamentalmente nell'assicurare una continua protezione al neonato fornendo ai bambini una "base sicura" che permetta loro di regolare le funzioni psicofisiche in rapporto al contesto in cui si trovano. Gli studiosi sono concordi nel sostenere che la "base sicura" sia una buona qualità delle relazioni affettive significative, per la promozione del benessere dei minori come degli adulti e costituisca la migliore prevenzione di disfunzioni relazionali e derive psicopatologiche. La psicopatologia dello sviluppo ha dato notevole enfasi allo studio dei fattori di rischio psicosociale sullo sviluppo infantile, riconoscendo il ruolo decisivo giocato dallo stress materno nel determinare i comportamenti genitoriali e gli esiti evolutivi dei figli (Ammaniti *et al.*, 2004). Gli studi e le ricerche dimostrano poi che, dopo aver individuato i fattori di rischio, il focus degli interventi deve spostare l'attenzione dai processi patologici ai processi di *resilience*, ovvero di promozione del benessere, passando da un'ottica reattiva a un'ottica proattiva. Soltanto adottando questo paradigma di riferimento la promozione della salute potrà declinarsi operativamente in pratiche di intervento a sostegno della genitorialità che hanno la finalità di implementare le risorse genitoriali e promuovere il benessere familiare (Cambi, Catarsi, 2003).

Il tema del sostegno alla maternità/natalità richiama anche alcune riflessioni sulle attuali caratteristiche demografiche del Paese. L'Italia si conferma uno degli Stati europei con il più basso tasso di natalità. Eurostat rileva questo dato e continua a indicare il movimento migratorio come principale fonte di aumento della popolazione in Italia in particolare, anche se questo interessa anche il complesso nell'Unione Europea. La drastica riduzione delle nascite determina la mancanza di ricambio generazionale e la compromissione dell'equilibrio tra la fascia giovane e quella anziana. Come è noto, quando questo equilibrio non è garantito si

verificano di conseguenza gravi squilibri di welfare. tra gli altri un aggravio dei costi sanitari e scompensi nel sistema pensionistico.

*Benvenuto ai nuovi nati* (Genova) è un progetto che porta eco di tali fenomeni, è un'iniziativa di nuova istituzione, che non a caso nasce all'interno di una città italiana, Genova, che registra uno dei più bassi tassi di natalità a livello nazionale. L'ente gestore del progetto è la stessa Città riservataria. Dal momento che «la rarità dei bambini li rende preziosi» (Catarsi, 2008), attraverso le azioni previste dal progetto, si intende far conoscere ai neogenitori le offerte dei servizi formativi ed educativi presenti sul territorio cittadino per i minori da 0 a 6 anni. Questo obiettivo viene raggiunto attraverso la promozione di materiale informativo/divulgativo che viene distribuito all'interno di tutti i reparti maternità degli ospedali genovesi, stimando un numero di circa 5.000 destinatari, valorizzando così il coinvolgimento familiare nell'ambito delle più ampie politiche sociali e operando una campagna di attenzione e sensibilizzazione verso la problematica della "denatalità".

### 3.2.2 Area B: *Educativa territoriale*

Gli interventi socioeducativi, così come rilevato dal numero dei progetti presentati, si inseriscono in misura predominante nell'ambito del sostegno alla genitorialità (Sità, 2005) poiché, nel tempo, è aumentata negli operatori la consapevolezza dell'insufficienza delle azioni dei singoli soggetti e delle singole "agenzie" e l'importanza che le comunità territoriali comprendano l'educazione come una questione che riguarda tutti, dal momento che la genitorialità costituisce una responsabilità sociale. L'educativa territoriale, in virtù del suo carattere territoriale e del lavoro comunitario cui tende, si raccorda con le risorse formali e informali presenti nel territorio (istituzioni scolastiche, servizi sanitari, tribunale dei minori e centro giustizia minorile, associazionismo, ecc.) e adotta con convinzione la metodologia del lavoro di rete per la progettazione integrata di possibili risposte. Ed è proprio in questa ottica che vengono sostenute le cosiddette "nuove tipologie" di servizi, quali i centri per bambini e genitori, i centri gioco per bambini, i micronidi, i nidi integrati, tutti servizi che si propongono di venire incontro ai bisogni emergenti espressi dai genitori. Si tratta di progetti che avviano dei percorsi di sostegno della genitorialità in presenza di disagio personale e sociale intraprendendo azioni precoci di prevenzione, dove l'obiettivo non consiste nel rimpiazzare le figure genitoriali spesso problematiche o assenti, ma nel ricostruire, all'interno di percorsi educativi, le funzioni essenziali per la crescita psicologica

dei genitori e di commisurarle alle reali esigenze dei bambini. L'ontosistema (il bambino), il microsistema (la famiglia), il mesosistema (i servizi educativi, la scuola), l'esosistema (le istituzioni, gli organismi), il macrosistema (i valori, le politiche, le leggi) (Bronfenbrenner, 1986), definiscono l'idea di "comunità" che realizza se stessa creando sinergie di continuità e di reciprocità volte a tenere vivo e alimentare lo spirito di collaborazione. Si tratta da una parte di coltivare una cultura collaborativa (ossia un modo di pensare) e dall'altra una prassi collaborativa (che si traduce nei modi di agire). La promozione di una cultura collaborativa chiede innanzitutto a una comunità di non dare per scontata la collaborazione stessa; collaborare richiede risorse, fiducia reciproca e disposizione a mettersi in gioco, richiede la scelta: si collabora perché si crede sia decisivo per la qualità della vita sociale.

Questa "pratica" risulta efficacemente concretizzata dall'analisi del progetto e della ricca documentazione relativa a *Educativa territoriale* (Torino); questo progetto si pone l'obiettivo di realizzare interventi di sostegno ai minori e alle famiglie in difficoltà attraverso percorsi individualizzati di accompagnamento e inclusione sociale. L'offerta è rivolta a un'ampia fascia territoriale (dieci circoscrizioni della città di Torino) e l'importanza di tale percorso viene confermata anche dall'attenzione dell'ente comunale che interviene anche con una parte di impegno finanziario. Nella funzione della presa in carico del caso singolo, *Educativa territoriale* interviene consistentemente laddove si manifestano problematiche gravi sia relativamente al minore che alla famiglia. Da evidenziare l'integrazione tra le varie agenzie (ente locale, ufficio minori stranieri, terzo settore) che, sulla base del principio di sussidiarietà, cercano di promuovere l'associazionismo familiare, e il coinvolgimento delle stesse nella pianificazione, nella gestione e nel processo di valutazione delle politiche familiari, favorendo l'integrazione del nucleo familiare all'interno del contesto sociale e aiutandolo a rapportarsi in maniera appropriata alle varie istituzioni di riferimento.

Dall'analisi dei vari progetti, emerge che qualunque tipo di intervento per essere efficace deve prevedere *in primis* il coinvolgimento dei genitori, considerandoli produttori del proprio sviluppo, capaci di sostenere i figli e di essere soggetti attivi nella vita delle comunità locali. Tale modalità cooperativa implica il partenariato e la preventiva scelta consapevole dei diversi attori, in merito a compiti o responsabilità da assolvere in un progetto di

lavoro comune. Nell'ambito delle decisioni politiche, sociali, educative a sostegno della genitorialità, la famiglia deve essere considerata dunque come un soggetto attivo portatore di risorse e competenze, ma anche come un sistema aperto, in relazione continua e creativa con il proprio ambiente: ed è proprio in questa dimensione di coinvolgimento che la famiglia sembra essere riconosciuta dalle azioni progettuali previste nell'*Educativa territoriale* di Torino. Tutto ciò è finalizzato all'accrescimento della consapevolezza e delle competenze familiari nella costruzione di percorsi autenticamente partecipativi, attraverso un dialogo fecondo tra famiglie e servizi; soltanto così gli interventi di sostegno alla genitorialità potranno rappresentare una modalità sociale ed educativa di rafforzamento delle risorse delle famiglie (Catarsi, 2008).

A questo proposito, le competenze del personale si rivelano fondamentali ai fini dell'alta qualità dei servizi di cura ed educazione. Indagini recenti dimostrano che la tendenza a integrare cura ed educazione dei bambini sta provocando una maggiore professionalizzazione del personale che lavora nei servizi, inclusi livelli di formazione qualitativamente superiori, stipendi più elevati e migliori condizioni di lavoro, ma il profilo complessivo dell'organico resta estremamente vario. Da notare inoltre che in generale, permane la tendenza ad assegnare il lavoro "didattico" a personale qualificato e la "cura" al personale meno qualificato. Il progetto *Educativa territoriale* prevede a questo proposito uno stretto coordinamento tra professionalità diverse, il personale sociale ed educativo dei servizi sociali della città e gli operatori delle cooperative che gestiscono il servizio. Punto fermo resta il convincimento dell'utilità di lavorare con i genitori poiché, soprattutto nei primi anni di vita dei bambini, lo stretto legame con le famiglie, con la possibilità di condividere le problematiche dell'educazione, si riflette sull'assunzione di consapevolezza e responsabilità del ruolo genitoriale. Nell'ambito dell'educativa territoriale questo accade sia nei servizi come i nidi d'infanzia, che offrono confronti quotidiani tra il servizio e le famiglie, sia nei servizi integrativi dove la compresenza di bambini e adulti consente di valorizzare la funzione del gruppo di genitori come contesto di confronto e di crescita reciproca (Bion, 1979). È esemplificativo a questo scopo, sempre nell'ambito dell'educativa territoriale, il progetto *Asilo nido auto-organizzato* (Roma) che, in continuità con il progetto attivo dal 1999, intende sostenere i nuclei familiari in situazione di bisogno, privi di entrate economiche e multiproblematici, attraverso interventi educativi

per i bambini e i genitori per promuovere politiche socioeducative che sostengano le famiglie sia nell'accudimento dei figli durante le ore di lavoro sia attraverso interventi sistematici di educazione familiare. Dall'analisi del progetto e del materiale documentario inviato, possiamo rilevare come questo progetto promuova l'esercizio della genitorialità in termini di autogestione, in cui il concetto di *empowerment* viene efficacemente realizzato valorizzando le competenze, i ruoli e le potenzialità di ciascun individuo, che viene stimolato in maniera naturale a partecipare alle scelte all'interno della comunità e a definire le modalità più opportune di collaborazione. L'intervento educativo viene a rappresentare una risposta flessibile e innovativa, non solo assistenziale, ai minori in situazione di disagio, poiché investendo sulle risorse presenti nel contesto territoriale (associazioni, centri di aggregazione e animazione, ludoteche, parrocchie, ecc.) permette di adottare risorse, metodi e strumenti tali da poter prevenire e riparare dinamiche relazionali alterate che spesso sono fonte primaria di rischio sociale, recuperando e rinforzando le risorse presenti nel nucleo familiare e intorno a esso. Intervendendo in misura significativa nell'ambito del sostegno alla genitorialità declinato nelle forme dell'educazione familiare, in verità il progetto *Asilo nido auto-organizzato* (Roma) può collocarsi anche all'interno dell'area C (Servizi per la famiglia) venendo incontro alle finalità specifiche di quest'area progettuale.

### 3.2.3 Area C: *Servizi per la famiglia*

Nell'ambito dei progetti relativi all'area dei servizi per la famiglia, si evidenzia l'importanza di promuovere un sostegno rivolto a tutte le famiglie e non soltanto a quelle in situazione di disagio manifesto, in modo da agevolare la costruzione di contesti in grado di prendersi cura delle famiglie nella quotidianità e non solo nelle situazioni di emergenza. Gli elementi pedagogicamente rilevanti nell'analisi del sostegno alla genitorialità divengono la prevenzione, la promozione, la relazione, l'*empowerment*, la sussidiarietà, l'autogestione come partecipazione (Fortunati, 1989), la responsabilità, la condivisione e l'ascolto, il «buon trattamento» (Pourtois, Desmet, Lahaye, 2006), la resilienza. Si tratta in generale di esperienze che, oltre a esplicitare una nuova immagine di infanzia intesa come età capace, attiva e competente, mettono in primo piano le esigenze delle famiglie, cogliendone il nesso inscindibile e insostituibile con lo sviluppo del bambino stesso. In sostanza, si sottolinea che, laddove si parli di bambini si parla necessariamente anche di famiglie e che le iniziative messe in atto in questo settore devono sempre essere

pensate secondo una prospettiva pluridirezionalmente orientata (Sharmahd, 2007).

*Spazi per le famiglie* (Napoli) si colloca in continuità con il progetto attivo dal 1998 prevedendo però una trasformazione delle linee di intervento dal momento che viene oggi a costituire l'espressione di tre diversi percorsi progettuali tra loro integrati che fanno riferimento, come ente gestore, all'azienda sanitaria locale. L'obiettivo comune è quello di sostenere le famiglie di nuova formazione e/o con bisogni speciali, facilitando il loro accesso ai servizi territoriali. Il servizio offre mediazione familiare, visite domiciliari, assistenza medica e presa in carico attraverso l'elaborazione di percorsi personalizzati e si rivolge a un alto numero di destinatari. Il progetto intende sviluppare una relazione di reale partnership tra operatori e genitori, in termini di corresponsabilità e co-educazione, valorizzando il reciproco riconoscimento di professionalità, di risorse e di competenze in modo da responsabilizzare la famiglia verso il suo percorso di autosviluppo, di formazione e di autonomia, e così facendo si cerca di ridurre gradualmente la dipendenza dai servizi.

Partendo dalla considerazione che in ogni bambino, in ogni ambiente di vita e in ogni rete formale o informale, esistono dei fattori di rischio e di protezione (Terrisse, Larose, 2000), si rende necessario individuare e attivare, tra i diversi fattori dell'ecosistema, le sinergie più efficaci in una prospettiva di sviluppo della resilienza del bambino e della famiglia. I genitori, anche quelli che sembrano più sprovvisti, possiedono delle esperienze, dei saperi e dei *savoir-faire* che possono permettere loro di costruire un modello di riferimento, sociale ed educativo (Catarsi, 2002) per raggiungere mete comuni attraverso una relazione di partenariato.

Gli interventi progettuali analizzati nell'ambito dell'area "Servizi per la famiglia" mirano a sollecitare nei genitori il loro inserimento nella rete sociale e comunitaria affinché possano stabilire dei legami di aiuto reciproco e di supporto con altri membri della comunità; si pongono l'obiettivo di favorire nei genitori la loro autodeterminazione, affinché siano capaci di definire i loro obiettivi educativi, i loro ruoli e le loro attese, di darsi i mezzi per giungervi, di prendere le decisioni più favorevoli per i loro figli; cercano di promuovere l'appropriazione di conoscenze e la costruzione di competenze affinché i genitori si sentano abilitati e fiduciosi in se stessi nell'assunzione delle situazioni educative, in una relazione di cooperazione con i vari operatori della comunità condividendo responsabilità e compiti.

Dunque essi propongono contenuti e azioni che sembrano interpretare la famiglia come soggetto capace di essere protagonista dei propri processi di cambiamento e di crescita.

Le iniziative proposte vogliono aiutare in vario modo i genitori a riconoscere e ricostruire le proprie funzioni genitoriali: gli spazi materni garantiscono l'accudimento e l'accoglienza incondizionata, la comunicazione affettiva e la capacità di rispondere al bisogno, la sicurezza di base e l'elaborazione dei sentimenti e delle emozioni; gli spazi paterni comprendono tutto ciò che comporta la crescita dell'autonomia, il contenimento delle pulsioni e l'adattamento al reale, la funzione normativa e l'inserimento nel contesto sociale. Le esperienze confermano la convinzione che dal confronto tra genitori nasce un aiuto efficace; da sottolineare dunque la significatività di tutti quei progetti che sono riusciti a stimolare e orientare le famiglie a trasformarsi in risorse per la collettività, nella più ampia comunità sociale.

*Tempo famiglia* (Palermo) è un progetto di nuova istituzione che si inserisce nell'ambito del sostegno alla genitorialità declinato come servizio alle famiglie, tuttavia per le sue caratteristiche e le sue finalità tale progetto rientra a pieno titolo anche nell'area b) dell'educativa territoriale; gli obiettivi si rivolgono infatti, in maniera integrata, al sostegno alle famiglie con bambini di età compresa fra 0 e 5 anni che presentano problemi di ritardo evolutivo e che pertanto necessitano anche di azioni educative. Rafforzando il ruolo educativo dei genitori e aiutando questi ultimi nell'organizzazione della vita familiare, gli interventi prevedono la presa in carico del nucleo familiare da parte di un'équipe multiprofessionale e lo sviluppo di un progetto individuale e personalizzato sui bisogni del minore. Da sottolineare l'efficacia di un approccio che valorizza l'integrazione tra le varie figure professionali, soprattutto nella relazione con bambini con bisogni educativi speciali e la cura e il sostegno nei confronti dei genitori che devono affrontare le difficoltà e le problematiche per far sì che il loro bambino possa "nascere una seconda volta" (Pontiggia, 2000). Da sottolineare l'importanza di un obiettivo esplicitamente formulato che è rivolto all'impegno degli operatori nel cercare di sconfiggere il pregiudizio dei genitori nei confronti dei servizi sociali il cui intervento spesso viene associato alla volontà di allontanare i figli dal nucleo familiare. Questo comporta il fenomeno diffuso secondo cui raramente sono le famiglie che contattano i servizi sociali, più frequentemente avviene il contrario.

Collocandosi in questo orizzonte, l'educazione familiare richiama da un lato il già più volte citato concetto di *empowerment* (Dunst, 1988), inteso come acquisizione e valorizzazione di competenze partendo dalle potenzialità di ciascun individuo, secondo un processo che si autoalimenta e che consente di controllare attivamente la propria vita, di partecipare alle scelte all'interno della comunità, di attivare le proprie risorse familiari, maturando sentimenti di fiducia; dall'altro richiama il concetto di *enabling* (Dunst, 1988) vale a dire la necessità di riconoscere a ognuno la possibilità di autodeterminare il proprio ruolo, decidendo, nello specifico, le modalità di collaborazione. In questo modo i diversi partner hanno la possibilità di imparare dagli altri, mettendo a disposizione le proprie esperienze e i propri saperi. «Ciò significa considerare le famiglie non solo come portatrici di problemi, ma come portatrici di risorse in grado di cooperare nella costruzione del progetto educativo e aiutare le famiglie, spesso oberate dal quotidiano, ad assumere una logica di cooperazione passando dalla rivendicazione di un diritto all'assunzione di una responsabilità rispetto a un compito comune, dall'usufruire al cooperare» (Milani, Orlando Cian, 2001).

3.2.4 Area D:  
*Assistenza domiciliare  
per minori*

Nei percorsi di sostegno alla genitorialità che prevedono interventi di assistenza domiciliare per minori diventa molto importante l'individuazione dei fattori di protezione rispetto a quella dei fattori di rischio. Questo orientamento consente di strutturare degli approcci positivi che mirano al consolidamento e all'estensione degli effetti dei fattori favorevoli, consentendo di utilizzare meglio le risorse potenziali e resilienti, non solo del bambino e dei genitori ma anche dei professionisti che operano nell'ambito del sostegno alla genitorialità. I progetti presentati prevedono generalmente due tipi di assistenza per minori: da un lato, seguendo un approccio *home visiting*, viene programmata la realizzazione domiciliare dell'intervento, prendendo in considerazione le relazioni precoci, fornendo un sostegno alle madri e ai bambini nell'intimità delle proprie case e stimolando per quanto possibile le potenzialità della coppia; altri progetti mirano al mantenimento della relazione figlio-genitore durante la detenzione, sensibilizzando così la società civile perché si faccia carico dei diritti umani, sanciti dalle convenzioni internazionali, in favore dei minori separati dai propri genitori detenuti, affinché il diritto alla genitorialità venga garantito, culturalmente assimilato e reso parte del sistema valoriale.

*Assistenza domiciliare per minori* (Reggio Calabria) è un percorso, in continuità con il progetto attivo dal 2000, che intende sostenere i minori all'interno del proprio nucleo familiare nei casi di temporanea difficoltà della famiglia a svolgere i propri compiti educativi. L'intervento domiciliare è volto a contrastare l'incuria e l'abbandono del minore e sostenere i genitori nell'educazione dei figli dal momento che molte famiglie si trovano in condizione di forte degrado socioeconomico e ambientale, legato a un alto tasso di disoccupazione locale e di conseguenza hanno un reddito familiare insufficiente a soddisfare i bisogni primari. Attraverso l'intervento di una figura professionale che interagisce tra le problematiche del minore e quelle del proprio nucleo familiare, l'obiettivo è quello di soddisfare le esigenze dei minori in termini di bisogno di "cura affettiva", di mantenimento, di relazione con l'adulto, di attenzione alla persona, sollecitando al tempo stesso comportamenti resilienti in ottica proattiva, partendo dal principio base di rivolgersi sia alla riduzione dei fattori di rischio, sia al rafforzamento dei fattori di protezione e di opportunità.

Anche se il concetto di resilienza è stato studiato prevalentemente come risposta individuale alle situazioni di crisi, un filone di ricerche più recente punta a estendere il concetto a sistemi sociali più ampi come la famiglia, la scuola, le organizzazioni e le comunità, nell'obiettivo di individuare e potenziare gli elementi comuni dei processi di resilienza che permettono di mantenere un discreto livello di adattamento anche in condizioni di vita particolarmente sfavorevoli (la capacità di essere contemporaneamente flessibile e di resistere agli urti), quindi sia la capacità di prevenire e fronteggiare i problemi, sia la capacità di recupero (Cyrulnik, Malaguti, 2001). Dall'analisi del progetto emerge la necessità, soprattutto in certe aree geografiche, di potenziare i servizi di sostegno alle famiglie attraverso l'assistenza domiciliare per minori, soprattutto nei casi di nuclei monoparentali costituiti da donne sole con minori a carico. Soprattutto in queste situazioni di forte disagio, lo studio del concetto di resilienza ci fa comprendere l'importanza di investire risorse sui fattori protettivi dello sviluppo dei bambini, piuttosto che unicamente sulla prevenzione dei fattori di rischio. In letteratura sono state identificate tre grandi classi di fattori protettivi che contribuiscono a sviluppare e a mantenere un comportamento resiliente: caratteristiche di personalità, intelligenza flessibile e capacità adattiva, senso dello humor, empatia e *locus of control* interno (Luthar, 1991); aver avuto, da

piccoli, persone di riferimento significative che si sono interessate al bambino con un forte coinvolgimento emotivo (Bronfenbrenner, 1986); un supporto sociale ben definito (Zanobini, Manetti, Usai, 2002). Ne consegue che si può parlare di resilienza a partire da diverse discipline (pedagogia, psicologia, sociologia, medicina) sottolineando come sia necessario mantenere costante l'attenzione a conservare un approccio multidimensionale e multi professionale, capace di interventi mirati e specifici ma, in una prospettiva ecologica, sempre nella consapevolezza del loro collocarsi dentro un contesto ampio e complesso (Milani, Ius, 2010).

*Inserimento bambini infratreenni figli di detenute* (Torino) è un progetto che intende offrire ai bambini figli di detenute, luoghi di gioco e socializzazione in contesti non problematici al fine di rapportarsi tra pari e con gli adulti e di vivere esperienze di crescita e apprendimento. Allo stesso tempo si offre alle madri detenute uno spazio di riflessione sulle loro funzioni genitoriali. Gli aspetti di rilievo all'interno di questo percorso progettuale si rivolgono all'importanza e alla necessità di "umanizzare" i contesti di aiuto, soprattutto in una situazione critica come quella carceraria che accoglie i bambini, nei primi anni di vita, in quanto figli di detenute. Il progetto prevede nel complesso un intervento interno al carcere con le madri detenute e uno esterno con i bambini e le bambine presso il Centro per bambini e genitori. A partire da un'azione pedagogica con i bambini e con le madri e attraverso la valorizzazione delle competenze genitoriali possedute, viene affrontata una complessità di situazioni più ampia che coinvolge, in una prospettiva ecologica, aspetti sociali e relazionali. Tutte le esperienze sono essenzialmente centrate sulla sensibilizzazione nelle madri dell'importanza di prendersi cura del figlio (Iori, 2001), sulla promozione degli interventi di "umanizzazione" dei contesti di aiuto e si articolano in larga parte sul sostegno delle capacità materne (Fraiberg, 1999) attraverso l'esercizio della corresponsabilità, della co-educazione, mirando alla prevenzione del disagio e del disadattamento infantile.

La maggior parte degli interventi progettuali, al di là della macroarea di riferimento, coinvolge famiglie immigrate che devono affrontare difficoltà economiche e sociali congiuntamente all'indebolimento dei legami parentali e alla ristrutturazione dei ruoli familiari. In questo contesto di sradicamento e smarrimento, i genitori immigrati possono non essere in grado di supportare i propri figli. Decidere di avere un figlio in un Paese straniero, sradicati dalla propria cultura, è una condizione che implica

numerosi fattori di rischio. La carenza di relazioni sociali e di interazioni comportano un momento di “solitudine sociale” al quale è necessario rispondere. Le famiglie immigrate, così come emerge dall’analisi dei vari progetti, presentano aspetti di vulnerabilità e di rischio attribuibili al diverso grado di adattamento, ai nuovi valori e stili di vita sperimentati nel nostro Paese; questo spesso si traduce in una maggiore fatica dei genitori immigrati ad assolvere i compiti genitoriali sfociando in comportamenti ambivalenti o contraddittori. Questi aspetti inducono a riflettere sulle nuove connotazioni che l’esercizio della responsabilità assume in relazione al contesto socioculturale della famiglia.

#### 4. Aree di indagine nel confronto con i soggetti attuatori

Dopo aver sottolineato, per ogni progetto, gli aspetti rilevanti e i punti di forza, per approfondire la parte di ricerca “qualitativa” ai referenti dei progetti selezionati è stato proposto un questionario di approfondimento relativo agli aspetti della metodologia progettuale legati alla documentazione e, in particolare, alle valutazioni personali sul progetto. Le valutazioni personali, nello specifico, permettono al compilatore di esplicitare le motivazioni che caratterizzano il progetto come esperienza significativa e di riflettere sui criteri qualificanti del progetto stesso (innovatività, integrazione e rete, sostenibilità economica, finanziaria e culturale, adeguatezza dell’impianto progettuale, replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, *mainstreaming*, metodologia educativa, rilevanza politica); infine è stato richiesto di evidenziare le criticità incontrate e le possibili ipotesi risolutive pensate per la progettazione di interventi futuri. Nella progettazione e nei servizi in area sociale, questo livello di coinvolgimento, da curare e sostenere maggiormente, risulta molto importante ai fini di una reale partecipazione delle varie figure professionali coinvolte nei progetti e come efficace strumento di feedback per impostare i futuri interventi.

##### 4.1 Elementi che qualificano il progetto come esperienza significativa

La “significatività” interna alle esperienze viene segnalata in relazione all’integrazione del progetto con le risorse del territorio, alla presenza di specifiche figure professionali, all’allargamento del bacino d’utenza, al lavoro domiciliare, all’istituzione di équipe integrate che si riuniscono periodicamente e che si organizzano in maniera funzionale e non gerarchica. Altri elementi di significatività che emergono dai progetti si rivolgono alla rilevazione dell’“utilità” delle azioni intraprese per migliorare la

qualità della vita di bambini e bambine, sottolineando l'importanza di essere punti di riferimento forti e aperti alle contaminazioni culturali come fonte di arricchimento personale. Riprendiamo le parole della pedagoga della cooperativa sociale Atypica, ente gestore del progetto *Inserimento di bambini infratreenni, figli di detenute*, presso il Centro per bambini e genitori Stella Stellina di Torino: «È importante esserci, davvero. Essere dentro quella specifica relazione, unica e irripetibile, con quel bimbo specifico in modo da creare la base capace di accogliere quel bambino e le sue emozioni» (Marina Lallo - Torino).

#### 4.1.1 Rilevanza politica e sostenibilità economica

La rilevanza politica diventa qualificante laddove si riesca a considerare e a coinvolgere l'utente come un interlocutore di pari livello. I compilatori segnalano come elementi di rilievo: la capacità dell'intervento precoce di indurre consapevolezza e cambiamento nelle famiglie; l'inserimento del progetto nei piani di zona e nel piano regolatore sociale della città per il consolidamento dei rapporti creati nel territorio; la continua promozione del progetto in sede di Consiglio comunale come opportunità per promuovere l'integrazione sociale e la costruzione di uno spazio di ascolto e di controllo sociale; l'aggiornamento continuo degli operatori; la presenza di "reti" di supporto per il reinserimento lavorativo delle mamme.

Ad esempio, dal questionario proposto al responsabile degli interventi territoriali del Comune di Torino, in relazione al progetto *Educativa territoriale*, rileviamo quanto segue:

È un progetto, legato al lavoro di strada, che viene promosso continuamente in sede di Consiglio comunale come opportunità per promuovere stili di vita positivi. È rilevante il suo inserimento nei piani di zona e nel piano regolatore sociale della città (Giuseppe Taddeo - Torino).

La sostenibilità economica e finanziaria viene a rappresentare un elemento qualificante laddove è esplicitato un buon rapporto tra costo e qualità erogata e percepita. Nello specifico quando i progetti sono consolidati nel tempo, sono sostenuti anche da altri partner, sono capaci di combinare efficacemente le risorse disponibili con gli interventi progettati sulla base dell'analisi dei bisogni e di valorizzare e ottimizzare le risorse professionali. La sostenibilità economica è spesso legata anche alla continuità progettuale, come afferma la psicologa dell'Asl di Napoli 1 Centro, nell'intervista relativa al progetto *Spazi per le famiglie*:

Aver iniziato con un numero contenuto di tutor, per poi incrementare le figure progressivamente, ha permesso di investire più facilmente le risorse e di non creare eccessive resistenze culturali nelle famiglie (Marina Casale - Napoli).

Lo psicologo coordinatore del progetto *Tempo famiglia* di Palermo suggerisce anche un'altra modalità per sostenere economicamente le azioni progettuali:

Il progetto ha un costo relativamente basso, rispetto alla qualità erogata e percepita. In realtà, a oggi, non è stato fatto alcun piano di cofinanziamento in base per esempio al reddito o all'Isee, strumento che ne permetterebbe un ulteriore abbattimento del fabbisogno finanziario. Per il resto, esso potrebbe diventare una buona prassi da portare anche in altri contesti (Marco Guccione - Palermo).

#### 4.1.2 Adeguatezza dell'impianto progettuale

I progetti selezionati sostengono la rete come aspetto qualificante, valorizzando la strutturazione di équipe territoriali attraverso l'integrazione tra servizi sociali, sanitari, associazioni educative, Comune, scuole e altri enti pubblici, promuovendo una continua concertazione fra i vari livelli istituzionali per una proficua collaborazione fra servizio pubblico e privato sociale nel campo del sostegno alla genitorialità, così come evidenziato dalle parole di diversi operatori:

L'approccio che supporta il progetto, ovviamente, è integrato e multidisciplinare per definizione e per operatività. Diverse sono le competenze in atto presenti nel progetto (mediche, psicologiche, riabilitative, educative) come anche le teorie sugli interventi specifici: la presa in carico è di tipo sistemico, l'intervento educativo è basato su metodologie cognitive comportamentali e riabilitative classiche (Teacch, Aba, ecc.) e innovative (Comunicazione alternativa aumentativa, ecc.) e la supervisione e la conduzione del gruppo è di tipo gestaltico. La compresenza di diversi modelli, a oggi, è risultata un notevole punto di forza del progetto (Marco Guccione - Palermo).

Le valutazioni personali relative all'adeguatezza dell'impianto progettuale rilevano come elementi qualificanti il rapporto costante tra organismi centrali e territorio:

Il monitoraggio continuo della situazione e la documentazione, gli incontri periodici di verifica, l'operatività e la correttezza anche

rispetto alla protezione dei dati sensibili (Patrizia Barbalucca - Roma).

Da tutti i questionari proposti emerge la valorizzazione di un approccio multidisciplinare, programmato in équipe e finalizzato all'autonomia e alla consapevolezza della famiglia, ma anche il valore riconosciuto all'organizzazione di gruppi di ricerca e di discussione sul sostegno alla genitorialità e sulla multiculturalità, al coinvolgimento delle famiglie, alla facilità dei processi di trasmissione delle informazioni.

La metodologia qualificante è quella che si basa su un forte coordinamento tra personale sociale ed educativo dei servizi sociali della città e gli operatori delle cooperative che gestiscono il servizio. È importante la coerenza della metodologia educativa che prevede l'analisi dei bisogni, l'osservazione, gli obiettivi da raggiungere, le attività e prestazioni previste, i rapporti con il volontariato e con le reti formali e informali del territorio, il tempo settimanale e giornaliero di intervento, gli indicatori di qualità, le modalità di verifica e i processi di apertura e chiusura dell'intervento (Giuseppe Taddeo - Torino).

Anche la responsabile del progetto *Asilo nido autorganizzato* di Roma evidenzia gli elementi di adeguatezza dell'impianto progettuale:

L'organizzazione di gruppi di ricerca e di discussione sul sostegno alla genitorialità e sulla multiculturalità; i percorsi educativi sperimentati e frutto di una libertà progettuale che mette in primo piano il minore e la famiglia; il coinvolgimento delle famiglie per prevenire e recuperare la dispersione scolastica; l'elaborazione di nuove tecnologie centrate sulla comunità; la facilità dei processi di trasmissione delle informazioni (Patrizia Barbalucca - Roma).

Al di là delle singole voci identificate come qualificanti, manca però un riferimento esplicito che evidenzia l'importanza dell'organicità progettuale (sia dichiarata sia soprattutto agita), vale a dire il valore del raccordo tra obiettivi, metodologia, azioni, modalità di verifica e di documentazione.

#### 4.1.3 *Innovatività e disseminazione*

Il carattere innovativo dei progetti viene focalizzato in elementi quali: l'integrazione tra competenze sociali e sanitarie (attività educativa e riabilitativa); l'unicità del progetto sul

territorio; la presenza del tutor educativo che può intervenire anche a domicilio in maniera tempestiva; il monitoraggio costante di interventi mirati. Dai resoconti dei referenti, la dimensione dell'innovatività risulta molto contestualizzata e legata alle specificità del singolo progetto. Le innovazioni sperimentate vengono segnalate come trasferibili a livello di sistemi più ampi, talvolta appartenenti ad altre realtà territoriali, sottolineando che molti principi applicati possono diventare modalità generale soprattutto se vengono chiariti obiettivi e target di riferimento. In altri casi le strategie indicate per raggiungere gli obiettivi risultano fortemente centrate sulle realtà locali e di difficile trasferibilità. Certamente l'efficacia di un intervento all'interno di un determinato contesto non è garanzia di risultati simili se "riprodotto" in altre condizioni; tuttavia, sia il confronto con altre esperienze, sia la riflessione sulla possibilità di trasferire in contesti diversi un percorso sperimentato e già "collaudato" rappresentano di per sé un'operazione che arricchisce qualitativamente l'intero impianto progettuale, abituando gli operatori coinvolti a percepire la propria azione all'interno di più ampi sistemi di riferimento, così come emerge dalle parole di alcuni operatori:

Il progetto ha fin dal suo inizio previsto la collaborazione diretta con i servizi sociali territoriali e quello centrale del Comune di Palermo, insieme ai quali si è allargata la cooperazione con i servizi sanitari (Npi e UO di diagnosi precoce dei disturbi dello spettro autistico dell'Asp 6 di Palermo) e con le associazioni di settore (comitato L'autismo parla). Le strategie di presa in carico, inoltre, ci portano a stabilire immediatamente un contatto con le scuole in cui sono iscritti i bambini e con i centri di riabilitazione dove svolgono terapie logopediche o psicomotorie. L'integrazione è fornita anche dal lavoro degli operatori che tendono a uniformare gli interventi degli altri operatori con quelli dei genitori (Marco Guccione - Palermo).

La nostra cooperativa gestisce questo progetto dal mese di febbraio 2010. L'elemento di innovazione è sicuramente determinato dal cambio del personale educativo e dallo stile di lavoro che la nostra cooperativa ha elaborato in questi vent'anni di attività nell'ambito dei servizi dedicati alla prima infanzia e che costantemente costruisce sia attivando percorsi formativi e di aggiornamento sia confrontandosi e supervisionando costantemente i percorsi attivati (Marina Lallo - Torino).

4.1.4 Criticità  
rilevate e ipotesi  
risolutive per la  
progettazione di  
interventi futuri

Al termine dell'analisi "qualitativa" i compilatori hanno provato a individuare alcune criticità progettuali. In generale sono emerse: l'eccessiva dipendenza tra i genitori e l'educatore domiciliare e fraintendimenti sul ruolo dell'educatore; la necessità di tempi sicuri nella stipula della convenzione e dei tempi di lavoro a lungo termine (oltre i 12 mesi di convenzione media); «l'assenza in alcuni casi di figure professionali specifiche; la precarietà di alcuni operatori/tutor che determina turnover e, quindi, discontinuità» (Marina Casale - Napoli); il grado di soddisfazione dell'utenza, in molti casi non direttamente tangibile. In relazione agli interventi che coinvolgono l'area dell'educativa territoriale, considerando che questi non sono quasi mai attivati su richiesta dell'interessato o da parte della sua famiglia, ma risultano essere proposti dal servizio sociale agli stessi per provvedere alla tutela del minore/i (a volte anche a seguito di provvedimenti di vigilanza emessi dall'Autorità giudiziaria), risulta complesso verificare il grado di soddisfazione dell'utenza con strumenti diretti poiché l'intervento che si va ad attivare agisce sulla capacità delle persone di produrre un cambiamento nella propria vita e in quella dei propri figli soprattutto a lungo termine, così come rileva il responsabile degli interventi di *Educativa territoriale* di Torino:

Molte delle famiglie a cui si rivolge il servizio sono "multiproblematiche", composte da adulti e minori con elevate difficoltà sociali e poveri di strumenti culturali utili alla definizione dei propri bisogni. Tuttavia il "clima" che viene riportato attraverso relazioni e confronti, unito all'adesione dei ragazzi e delle loro famiglie alle attività proposte dall'educativa territoriale con assenza di "lamentele", restituisce un quadro di indicatori positivi e di un buon livello di soddisfazione dell'intervento, confermato altresì dalla continuità e "tenuta" delle prese in carico (Giuseppe Taddeo - Torino).

Permangono in taluni casi criticità legate alla delicatezza, problematicità e complessità delle situazioni individuali seguite, che in qualche modo "infrangono" la propositività e potenzialità dell'azione educativa svolta. Alcune criticità si percepiscono nel settore economico soprattutto nella scarsità di contributi e nei ritardi che ne conseguono, la cui soluzione migliorerebbe senz'altro la capacità d'intervento e premierebbe i comportamenti virtuosi delle risorse umane. Altri elementi critici, che possono essere letti anche come ipotesi risolutive, riguardano le

competenze professionali sempre aggiornate degli operatori, lo spirito di volontariato, la voglia di interagire con il proprio territorio, la “certezza di esserci”.

Il coordinatore del progetto *Tempo famiglia* di Palermo individua alcune criticità e alcune ipotesi risolutive:

Leccessiva dipendenza tra i genitori e l'educatore domiciliare e i fraintendimenti sul ruolo dell'educatore potrebbero essere risolti attraverso il miglioramento del contratto iniziale e la messa per iscritto delle mansioni e dei tempi, anche prevedendo una rimodulazione delle scadenze temporali degli interventi. La necessità di tempi sicuri nella stipula della convenzione e dei tempi di lavoro a lungo termine (oltre i 12 mesi di convenzione media) mette molto in allarme le famiglie; si potrebbe prevedere, in accordo con la pubblica amministrazione, una sua indipendenza dalla fase di progettazione e realizzazione. (Marco Guccione - Palermo)

Altre criticità riguardano ancora la “tempistica” ma più legata alle difficoltà inerenti i momenti di sospensione degli interventi, così come riferisce la pedagoga responsabile del progetto *Inserimento bambini infratreenni* di Torino:

Rispetto al progetto iniziale che indicava di attenersi al calendario scolastico abbiamo scelto di ampliare l'intervento mantenendo una presenza anche durante i periodi di chiusura del Centro Stella Stellina. Frequentando la Casa circondariale abbiamo infatti rilevato che durante le vacanze natalizie, pasquali ed estive la maggior parte delle attività strutturate e volontarie si interrompevano quasi completamente costringendo i bambini e le bambine a interminabili giornate in cella. Abbiamo così proposto di modificare il nostro programma di attività inserendo attività di animazione e gioco che, a seconda delle condizioni climatiche si potevano svolgere all'interno del carcere o sul territorio cittadino (parchi, giardini, passeggiate nel centro della città). In questo modo il nostro intervento si ferma solo ed esclusivamente nel mese di agosto. (Marina Lallo - Torino)

L'operatrice riferisce anche una criticità “futura”, sempre legata alla specificità di questo intervento:

L'importanza delle relazioni che si creano tra “dentro e “fuori” possono essere uno stimolo per la creazione di una rete che favorisca i contatti non solo tra mamme carcerate e famiglie ma anche tra quanti possono essere di supporto al futuro reintegro delle mamme

nel “dopo”. La “rete” di supporto alle mamme e ai bambini può favorire la possibilità di trovare lavoro per queste mamme. Trovare un’occupazione renderebbe più sicuro il futuro consentendo quindi il riappropriarsi di una situazione familiare “più stabile” (Marina Lallo – Torino).

Per la progettazione di interventi futuri viene ribadita, nei vari questionari, la necessità della formazione sempre aggiornata delle diverse figure professionali che, a vario titolo, contribuiscono all’efficace realizzazione dei progetti:

Le competenze professionali sempre aggiornate anche dall’esperienza, la comunità educante che diventa comunità pratica, lo spirito di volontariato, la voglia di interagire con un Territorio che risponde ogni giorno di più, portano a un sistematico e fiducioso bilancio che accresce il senso della comunità/Territorio e dell’autostima di gruppo. (Patrizia Barbalucca - Roma).

#### **Una complessa esperienza 285: Pippi (Programma di intervento per prevenire l’istituzionalizzazione)**

*Ai temi qui affrontati, sebbene le azioni di sostegno alla genitorialità vadano oltre la primissima infanzia, si collega il Programma di intervento per prevenire l’istituzionalizzazione (Pippi) già sinteticamente presentato nel primo capitolo della Relazione.*

Pippi Calzelunghe è una figura metaforica delle potenzialità inesauribili dei bambini e delle loro capacità di resilienza, intesa come un percorso sempre possibile, che nasce anche dalla capacità di noi adulti di vedere il lato dritto delle cose storte, significati inediti negli eventi critici che i bambini possono trovarsi a fronteggiare. Pippi aiuta cioè a vedere che la realtà può essere rappresentata da angolature plurali e che tale diversa rappresentazione, unitamente ad altri fattori, può introdurre elementi di modificazione della realtà stessa in quanto l’aiuto sta ovunque, non solo nei sistemi professionali, che il cambiamento può avvenire in maniera inattesa, che bambini e genitori possono essere anche miniere di risorse e non solo di problemi.

Pippi, che è comunque anche l’acronimo di Programma di intervento per la prevenzione dell’istituzionalizzazione, è usata come immagine di sfondo che crea un orizzonte di significato comune al programma: un orizzonte centrato sulle possibilità di cambiamento della persona umana, sull’importanza delle reti sociali, dei legami affettivi, delle possibilità di apprendimento e recupero anche nelle situazioni di rischio e di estrema vulnerabilità. La sfida intrapresa è quella del sostegno alla famiglia d’origine, intendendo sia i bambini che i genitori: assumiamo l’idea che ci siano alcune famiglie comunemente definite negligenti che, se sostenute in maniera intensiva, rigorosa e per tempi definiti, attraverso un processo di empowerment da operatori che lavorano integrando le loro professionalità e le diverse dimensioni del loro intervento, possono apprendere nuovi modi, più funzionali alla crescita positiva dei loro figli, di essere genitori, di stare insieme, di gestire il loro

quotidiano. Nella maggior parte dei Paesi occidentali molti operatori e ricercatori stanno mettendo a punto programmi di *home intensive care* rivolti a questo tipo di famiglie, con la finalità di diminuire il numero di residenzialità esterne dei bambini dalle loro famiglie. Pippi, nello specifico, è un programma di intervento *intensivo* rivolto a 10 nuclei familiari (per ogni città riservataria) con figli da 0 a 11 anni a rischio di allontanamento, che si propone la **finalità** di individuare, sperimentare, monitorare, valutare e codificare un approccio intensivo, continuo, flessibile, ma allo stesso tempo strutturato, di presa in carico del nucleo familiare, capace di ridurre significativamente i rischi di allontanamento del bambino o del ragazzo e/o di rendere l'allontanamento, quando necessario, un'azione fortemente limitata nel tempo facilitando i processi di riunificazione familiare.

Il programma si basa su sei punti irrinunciabili, in linea con quelli che la letteratura descrive come fattori predittivi di successo dell'intervento con le famiglie vulnerabili:

- realizzazione di équipes multidisciplinari di professionisti, attraverso specifiche attività formative, coordinate da un *case-manager* e in stretta partnership tra ricercatori e professionisti, al fine di consentire il coinvolgimento attivo dei professionisti in tutte le scelte relative al programma e un'alta qualità delle prestazioni erogate;
- pieno coinvolgimento, all'interno delle loro reti sociali, dei bambini e delle famiglie, che sono i veri attori del programma, il quale opera in una logica di multidimensionalità e co-costruzione delle risposte con le stesse famiglie lungo tutto il processo: il progetto si basa su una visione bio-ecologica dello sviluppo umano;
- sperimentazione con poche famiglie che possano quindi essere seguite in maniera approfondita, continua, stabile e per un arco di tempo definito (20 mesi circa);
- attenzione a coniugare la pratica dell'intervento alla pratica della valutazione in modo che gli operatori diventino protagonisti dei processi di valutazione dei loro interventi e apprendano a valutarne l'efficacia giungendo a introdurre stabilmente la prassi della valutazione nell'agire sociale;
- utilizzo di strumenti condivisi e confrontabili per realizzare la valutazione iniziale della situazione del bambino e della famiglia, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell'intervento (almeno T0, momento di ingresso della famiglia nel programma; T1 fase intermedia; T2 fase conclusiva): definizione e realizzazione del progetto quadro condiviso sulla base di un *assessment* unitario di lettura dei bisogni del bambino e della famiglia;
- sperimentazione di forme innovative di partenariato tra mondo del sociale, del sanitario e della scuola.

L'approccio ecosistemico adottato tiene conto del sistema familiare, della rete sociale, della scuola frequentata dai bambini/ragazzi, dell'ambiente in generale, delle esigenze e della dimensione intrapsichica di ciascun membro della famiglia. Per questo i dispositivi di intervento previsti sono:

- forme diverse, attive e continue di collaborazione tra scuole-famiglie e servizi sociosanitari
- attivazione di percorsi intensivi di educativa domiciliare centrati sulle relazioni genitori-figli-ambiente sociale
- attivazione di gruppi di parola con i genitori e, laddove possibile, di gruppi per i bambini e/o di attività specifiche di sostegno all'identità del bambino
- attivazione di famiglie d'appoggio per ogni famiglia target.

Lo strumento base per rilevare, progettare, monitorare l'andamento dell'intervento con le famiglie, denominato scheda Rpm (Milani, Serbati, Ius, 2011), vuole essere una traduzione metodologico-operativa di tale visione ecosistemica. Esso intende esplicitare anche visivamente un modello multidimensionale triangolare denominato *Il mondo del bambino*, costruito a partire dall'*Assessment*

*framework* inglese (Gray, 2002). Il *mondo del bambino* intende offrire un supporto per gli operatori per giungere a una comprensione olistica dei bisogni e delle potenzialità di ogni bambino e di ogni famiglia e, conseguentemente, a una compilazione corretta della scheda Rpm. Esso infatti fa riferimento a tre dimensioni fondamentali che costituiscono i tre lati del triangolo: i bisogni di sviluppo del bambino (*Il mio crescere*), le competenze dei genitori per soddisfare tali bisogni (*Di che cosa ho bisogno dalla mia famiglia*), i fattori familiari e ambientali che possono influenzare la risposta a tali bisogni (*Il mio ambiente di vita*). Ognuna di queste tre dimensioni è a sua volta composta da un certo numero di sottodimensioni.

Pippi è dunque basato sulla capacità di ogni persona umana di cambiare, evolvere, apprendere e contribuire attivamente a migliorare una certa situazione. Ogni bambino, nel corso del suo sviluppo, impara attraverso piccole conquiste quotidiane, così le competenze educative dei genitori sono influenzate dalla loro storia, dalla loro personalità, dalle loro esperienze oltre che dalle condizioni nelle quali la loro esperienza di genitorialità si realizza concretamente (livello di stress, di sicurezza affettiva e/o materiale, ecc.). Pippi interviene anche su queste condizioni di esercizio della genitorialità, ma per fare ciò è centrale stabilire con la famiglia una relazione d'aiuto che sia calda, continua nel tempo e trasparente, nella quale gli operatori si pongano come modelli positivi di identificazione sia per i genitori che per i bambini. Per far questo essi sono costantemente sostenuti da un tutor di riferimento del gruppo scientifico che li aiuta a oggettivare il loro intervento e a rimanere fedeli ai processi definiti. Avere in mano un buon programma non basta a produrre cambiamenti positivi nelle famiglie: per fare un buon piatto, buoni ingredienti e ricetta sono condizioni necessarie, ma non sufficienti. Se assumiamo che la ricetta costituisce il programma Pippi nel suo insieme, che gli ingredienti sono le pratiche, le procedure e le azioni indicate nella guida del programma a uso degli operatori, che i cuochi sono operatori, ricercatori, amministratori, genitori e bambini e che le cucine sono i contesti di implementazione, quindi le Città riservatarie coinvolte, ci rendiamo conto che implementare un programma significa contestualizzare i principi e le strategie di intervento proposte in esso: non si tratta di definire in maniera rigida ogni elemento, ma di definire i principi e le strategie di intervento in maniera da permettere ai professionisti di analizzare le proprie pratiche professionali e di prendere attivamente in carico le trasformazioni richieste da questa analisi, contribuendo così, in un costante effetto di retro-azione, allo sviluppo stesso del programma, il quale diventa e allo stesso tempo implica quindi una comunità di pratiche e non solo il lavoro di un gruppo ristretto di esperti (Lacharité, Fafard, Bourassa, 2005).

### 5. Considerazioni conclusive

Dall'analisi dei progetti emerge una crescente "cultura documentaria" e di socializzazione delle esperienze sia attraverso la produzione di materiali (fotografie, cd-rom, opuscoli informativi), sia attraverso l'organizzazione di momenti di scambio e confronto: eventi formativi di tipo laboratoriale, incontri con le famiglie, convegni, incontri di rete nell'ambito del municipio di appartenenza e con gli operatori coinvolti, conferenze stampa. Tuttavia, è da rilevare che, al di là dei progetti selezionati anche sulla base di tale criterio, in generale l'attenzione alla documentazione e alla diffusione delle esperienze non è ancora del tutto considerata una fase importante, utile e

necessaria del percorso, rimanendo come attività “accessoria” che impegna tempo e risorse. Altro elemento di rilievo è la scarsa attenzione alla produzione di documentazione scritta avente le caratteristiche di “pubblicazione” (al di là di dépliant e opuscoli informativi); solo in un caso (*Centro diurno spazio insieme*, Roma) è stata prodotta una pubblicazione, da diffondere sul territorio, curata dal Comune di Roma (Municipio II, Assessorato politiche sociali) e dalle Associazioni Il Filo dalla Torre, Dhyana e dalla Cooperativa Ponte arcobaleno. Sicuramente la natura eterogenea dei progetti a sostegno della genitorialità non permette di rilevare dati da interpretare in base a definizioni univoche, tuttavia la documentazione personalizzata delle diverse tipologie di intervento risulta in generale un buon approccio metodologico, da promuovere e sostenere. Occorre dunque diffondere sempre più la cultura della documentazione, da un lato per esplicitare con chiarezza gli esiti sociali, dall’altro per formare *professionisti riflessivi* (Schön, 1993), in grado di valorizzare i meccanismi di monitoraggio e di verifica come pratiche efficaci facenti parte integrante il progetto stesso.

Le esperienze realizzate grazie alla legge 285 testimoniano quanto sia forte il nesso tra le forme di cura, di attenzione, di sostegno ai bambini e ai genitori e la crescita e lo sviluppo della società di cui i soggetti fanno parte. Negli ultimi trent’anni si sono fortemente modificati alcuni paradigmi interpretativi intorno ai bambini e alle loro potenzialità evidenziando un’immagine di bambino competente, attivo e interattivo. Congiuntamente si è venuta a delineare anche un’immagine di genitorialità che ne valorizza le potenzialità chiamando al contempo in causa l’assunzione di precise responsabilità, individuali sicuramente, ma anche sociali. Questa è anche l’immagine che emerge dai vari progetti 285 presi in esame, che strutturandosi in risposta a situazioni di incertezza, di insicurezza, di isolamento, personale e sociale, propongono percorsi di sostegno alla genitorialità finalizzati alla maturazione del ruolo e della funzione genitoriale incentivando la partecipazione, la consapevolezza, la cura responsabile, che esprime il cuore della funzione genitoriale. Sembra che i genitori odierni, più che essere soli, siano spesso lasciati soli di fronte a una maternità o paternità che, nell’era della globalizzazione assume caratteristiche diverse proprio a causa delle trasformazioni sociali e familiari a cui spesso la società stessa non ha saputo far fronte, tralasciando di fornire alle famiglie gli strumenti per gestire il cambiamento (Sharmahd, 2007). Le complesse trasformazioni che caratterizzano la nostra

contemporaneità richiedono di ripensare criticamente le categorie attraverso le quali riconoscere e leggere le attuali configurazioni familiari e le diverse espressioni della genitorialità.

Le grandi opportunità offerte dalla legge 285, aperto al cambiamento e alla sperimentazione, si identificano proprio nella risposta alle richieste di maggiore flessibilità espresse dalle famiglie, ai bisogni di socializzazione precoce dei bambini, all'esplicita o implicita domanda di sostegno dei genitori. Tutte le azioni realizzate aiutano i bambini a liberarsi da condizioni di disagio sociale, di povertà e parallelamente vengono incontro alle famiglie "disfunzionali" mirando all'attivazione delle potenzialità di cui ogni nucleo familiare è portatore, all'interno di una prospettiva comune che considera sia gli aspetti prevedibili, sia quelli imprevedibili che innescano il cambiamento e le modalità di *coping* che la famiglia utilizza per affrontarli. Questa direzione di prospettive e di interventi contribuisce al conseguimento di uno dei grandi obiettivi prioritari stabiliti dall'iniziativa Europa 2020 denominata *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*: «almeno 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà ed esclusione sociale»<sup>3</sup>. Molti Stati membri stanno intensificando gli sforzi volti ad analizzare e riformare completamente i propri sistemi di cura ed educazione, cominciando con l'assumere posizioni molto diverse in merito ai tassi di iscrizione, all'offerta, alla qualità, alle riforme, alla progettazione. Nella pluralità di intenzioni e azioni, ogni Paese europeo ha cercato e sta cercando di rispondere al mutamento delle istituzioni sociali e familiari ripensando l'intero sistema dei servizi dedicati all'infanzia e alle famiglie. All'interno di questo quadro comune, le prospettive future nella progettualità della legge 285/1997 potranno continuare a offrire a tutti i bambini l'accesso alla cura e all'educazione attraverso il sostegno alla genitorialità. Nello specifico sarà utile assicurare la garanzia di qualità dell'offerta mediante servizi ben integrati e fondati su una visione comune, progettando interventi coordinati che coinvolgano a pieno diritto tutte le parti interessate, a cominciare dai genitori. Sarà importante potenziare maggiormente le relazioni di *partnership* e promuovere la diffusione delle azioni qualitativamente significative, nel rispetto dell'espressione di eterogeneità dei diversi bisogni locali, anche trovando il giusto equilibrio nel coinvolgimento di investimenti pubblici e privati.

<sup>3</sup> Vedi nota 1.

#### 4. I progetti rivolti all'affidamento familiare nelle Città riservatarie alla luce delle prospettive per l'accoglienza risultanti dal monitoraggio della legge 149/2001

*È stato possibile individuare alcune aree di innovazione che sono tra le nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori: le esperienze specifiche di affido di bambini piccoli (0-24) e l'accoglienza post comunitaria. Tali aree riflettono due diversi modi di "ripensare l'accoglienza". Le esperienze 285 tendono poi a promuovere: sensibilizzazione e promozione sociale; servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni con carattere di originalità; sviluppo delle reti di famiglie e delle nuove tipologie di sostegno e/o accoglienza familiare. È forte il coinvolgimento nella gestione del servizio da parte del terzo settore.*

*Purtroppo non sempre le esperienze sono socializzate e questo genera l'impossibilità di utilizzare le buone pratiche al di fuori del territorio in cui sono state implementate e sviluppate. Pertanto diventa prioritario, non tanto verificare la capacità di innovare pratiche e interventi quanto di concepire ogni innovazione non solo come un evento a se stante ma come evento che, in una logica sistemica, riguarda anche altri, con attenzione alla dimensione scientifica dell'analisi e della valutazione che permettano di verificare la trasferibilità.*

##### 1. Premessa

Il seguente lavoro ha come oggetto l'analisi della progettazione che le 15 Città riservatarie hanno sostenuto utilizzando il fondo istituito dalla legge 285/1997 per la realizzazione di progetti sull'affidamento familiare. L'approfondimento dei progetti può fornire alcune importanti indicazioni per dotare gli amministratori, i tecnici e gli operatori stessi di strumenti funzionali e innovativi, sia per la gestione amministrativa del fondo 285 e delle forme di affidamento dei progetti, sia per la costruzione di nuove reti e per il consolidamento dei processi di progettazione partecipata e di qualità anche alla luce dei mutamenti politici degli ultimi anni.

Si ritiene però utile soffermarsi preliminarmente su alcuni temi di sfondo che permettano di contestualizzare meglio l'esame dei progetti 285. In primo luogo, cosa si intende quando si parla di "affido"?

L'istituto dell'affidamento familiare nasce per offrire a un bambino o a un adolescente un ambiente di supporto per favorire il suo sviluppo fisico, cognitivo, emotivo e relazionale e contemporaneamente garantire alla famiglia d'origine la

possibilità di risolvere le proprie difficoltà riaccogliendo il figlio in una nuova situazione adeguata al suo sviluppo.

L'affidamento familiare si colloca pertanto all'interno dei servizi alla persona e nell'ottica della tutela dei diritti dell'infanzia, garantendo al minore il diritto a crescere in una famiglia che possa soddisfare le sue esigenze educative e affettive, in grado di rispettare i suoi bisogni, in riferimento alle caratteristiche personali e familiari e alle circostanze specifiche che bambino e famiglia si trovano ad affrontare.

Si tratta quindi di una forma di solidarietà tra le famiglie, accompagnata dai servizi, con l'obiettivo di prevenire l'abbandono e l'istituzionalizzazione per quei minori la cui famiglia vive una temporanea situazione di difficoltà.

È un sistema di interventi a elevata complessità relazionale e gestionale, che necessita di modelli organizzativi e operativi congruenti e rigorosi, compiti e funzioni ben definiti, da svolgersi con il massimo di professionalità e competenza, in cui ogni attore è tenuto a operare in modo integrato, riconoscendo l'altro come interlocutore e come risorsa indispensabili al buon andamento del progetto.

Contenuto centrale di ogni progetto di affidamento familiare è la relazione che unisce il bambino e la sua famiglia e il legame con il territorio nel quale la famiglia vive; rapporti che possono essere coltivati, sostenuti, sviluppati grazie a un altro nucleo familiare, capace di accogliere il bambino, di rispettarne la storia, favorendo il rapporto con la sua famiglia.

La consapevolezza dell'importanza dell'ambiente familiare nasce grazie agli studi e alle osservazioni sui bambini istituzionalizzati effettuate nel corso del '900 (Winnicott, 1970; Bowlby 1979; 1988; Spitz, 1958) rilevando come questa condizione influisca sullo sviluppo globale, in quanto il benessere del bambino è garantito dalla presenza di cure materiali e soprattutto affettive stabili.

Mary Ainsworth (1962) fu la prima a usare l'espressione *base sicura* per descrivere l'atmosfera creata dalla figura di attaccamento. L'essenza della base sicura è che essa crea un trampolino per la curiosità e l'esplorazione del mondo, le quali nel contesto di un percorso di consapevolezza possono portare verso un'autentica autonomia e capacità di gestire la propria persona secondo schemi comportamentali non autodistruttivi.

La teoria dell'attaccamento, così come pensata da Bowlby, considerando il "bambino" come un "essere in relazione", si presenta come un "ponte" che poggia da un lato sul terreno delle

relazioni concrete e dall'altro su quello delle relazioni rappresentate (Onnis, 2010) Questo approccio teorico, che ha trovato sempre più attenzione nel mondo dei clinici, ha permesso di formulare una concezione della vita psichica che trova le sue radici nell'elaborazione di esperienze interpersonali, e nella possibilità di valutare le modalità con le quali vengono rappresentate le storie delle esperienze di attaccamento. La possibilità di sperimentare nuovi legami di attaccamento, man mano che verrà posta a livello della coscienza e di consapevolezza, tenderà ad allentare gradualmente l'attaccamento con la figura di riferimento educativo, mediante l'attivazione di una base sicura interiore emergente nell'individuo stesso. Bowlby definisce "base sicura" uno stato interiore di rilassamento, in cui si comincia ad andare d'accordo con se stessi e gli altri, ad assecondare i propri progetti, e infine a esplorare in maniera sana il mondo.

Il percorso di accoglienza deve avere come obiettivo quello di stabilire il legame di attaccamento con il bambino/ragazzo accolto – completamente riconducibile all'interazione tra chi chiede e chi fornisce aiuto – e attraverso questa "relazione di attaccamento" creare la premessa per la costituzione della base sicura dalla quale poter costruire un contatto con il mondo esterno in modo positivo. È quindi nelle mani dell'équipe di lavoro l'abilità di fornire tale base sicura, interagendo in modo sensibile e sintonico con i sentimenti dei bambini/ragazzi accolti nelle comunità.

La sperimentazione di nuovi legami di attaccamento, man mano che verrà posta a livello di coscienza e di consapevolezza del bambino/ragazzo, tenderà ad allentare gradualmente l'attaccamento con la figura di riferimento educativo, mediante l'attivazione di una base sicura interiore emergente nell'individuo stesso.

I contesti accoglienti che possono essere offerti attraverso l'affidamento familiare, se considerati all'interno della cornice di riferimento proposta dalla teoria dell'attaccamento, possono essere intesi come una sorta di "setting organizzato ed emotivamente strutturato", nel quale i bambini e gli adolescenti che attraversano un periodo di particolare difficoltà, possono sperimentare la vita quotidiana in un contesto disponibile, un sistema di relazioni attento al bisogno che permetta loro il recupero e un intervento "riparatorio e terapeutico" grazie al quale rielaborare positivamente il passato, riconciliarsi con la famiglia naturale e acquisire sicurezza nel futuro.

La scelta di aprirsi all'affidamento familiare presuppone un consenso autentico da parte di tutti i componenti, ma soprattutto

richiede la capacità di tollerare la precarietà, perché quasi sempre l'affido comporta un'indeterminatezza in termini temporali (tempo per fare adattare il bambino alla nuova situazione, tempo del rientro nella sua famiglia ecc.) e una modifica degli equilibri familiari; la capacità di fornire con tempestività risposte adeguate (flessibilità), perché molte circostanze legate all'affido sono difficilmente programmabili e prevedibili; la capacità di ascoltare, di comprendere i bisogni dell'altro, di non essere giudicante, di accettare in modo empatico la storia e i vissuti dell'altro, di mettersi in discussione e di tollerare la possibilità di sbagliare, di offrire modelli e stimoli arricchenti, di dare sicurezza.

L'affidamento familiare è un intervento che va costruito, accompagnato e costantemente monitorato. La sua gestione richiede l'individuazione di tre aree distinte di competenza: quella dei servizi sociali territoriali integrati, relativa al progetto individuale, che prevede la responsabilità tecnica sia dell'elaborazione della diagnosi psicosociale che dell'intero progetto di affidamento; quella psicologica tesa a individuare l'assenza/presenza di patologie individuali e/o relazionali e le potenzialità da attivare in termini di genitorialità/filiazione (assumendosi anche il sostegno psicologico); e infine quella dei servizi che si occupano di affidamento (centro affidi), relativa alla promozione e "cura" della risorsa affido, all'accompagnamento dell'intero processo, alla verifica dell'andamento del progetto garantendo un supporto privilegiato alla famiglia affidataria.

L'affidamento, se da una parte richiede un grande impegno a livello economico e a livello di risorse umane e di idee, dall'altra evita (o almeno tenta di farlo) che i bambini trascurati di oggi diventino i cittadini assistiti di domani, con il marchio di emarginazione che si tramanda di generazione in generazione. Per evitare il riprodursi della sofferenza e dell'esclusione è necessario abbandonare l'idea di tamponare le situazioni di emergenza investendo di più sulla prevenzione e su una maggiore organizzazione dei servizi.

Per far crescere e sviluppare l'affidamento familiare è fondamentale che tutta la comunità riconosca l'educazione e il pieno sviluppo dei bambini come un interesse, una responsabilità e una competenza della collettività. L'affidamento è un provvedimento articolato nel quale sono coinvolti numerosi soggetti, ognuno dei quali mette in atto reazioni e dinamiche emotive di fronte a una situazione di stress, spesso non prevista.

La promozione di un contesto sociale e culturale più aperto e attento, la normativa innovativa, la professionalità e la prassi

degli operatori addetti, hanno contribuito a porre enfasi sulla dimensione di tutela del minore, ovvero sui suoi diritti inalienabili, distinti dal benessere o dall'evoluzione del nucleo familiare al quale prima erano invece troppo facilmente assimilati.

Perché sia dato aiuto alla famiglia in difficoltà non è sufficiente la rilevazione di quanto il minore sia stato compromesso, occorre capire perché si è generata una situazione di degrado. Capire e valutare la famiglia è la premessa ineludibile per rispondere alla richiesta di aiuto che nasce dalla sofferenza dei bambini prigionieri di situazioni di danneggiamento.

La consapevolezza di poter comunque far sperimentare al bambino sicurezza e affetto, per renderlo capace di affrontare i compiti evolutivi futuri, porta le istituzioni a disporre interventi per favorire il diritto del minore a vivere e crescere in un ambiente sano, equilibrato e che salvaguardi il suo sviluppo psicofisico.

L'operatività dei servizi ha fatto col tempo un salto di qualità, passando dal dare aiuto a una famiglia in difficoltà, alla tutela dei minori delle famiglie in crisi. Lo spostamento di focus sul minore non ha fatto venire però meno la consapevolezza che per il bambino non esiste luogo migliore per crescere che quello della sua famiglia, quando siano garantiti o ripristinati standard di vita accettabili, e che essendo il nucleo familiare un sistema di vita coeso, benessere del minore e qualità della vita degli altri membri sono strettamente collegati.

Esistono varie modalità di affidamento distinte nei tempi (diurno, part time ecc.) e nelle modalità di aiuto offerte (residenziale, semiresidenziale ecc.). Sostegni specifici e progettazioni mirate sono richiesti per alcune categorie di bambini e adolescenti (es. minori stranieri, disabili, neonati), che possono trovarsi a vivere situazioni particolari di disagio.

Accanto all'affidamento tradizionale si stanno sviluppando in Italia nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori che vengono progettate e messe in atto tenendo in considerazione i bisogni del minore e della sua famiglia d'origine:

- *Affidamento professionale*: utile soprattutto per affidi complessi e impegnativi. L'affido professionale si caratterizza per la specifica struttura organizzativa, che rende possibile il collocamento in famiglia di bambini e ragazzi con particolari situazioni di difficoltà. La volontà di questi progetti è coniugare il clima relazionale di una famiglia con conoscenze e competenze professionali, includendo così nei progetti di accoglienza anche i minori

che spesso rimangono esclusi (ad es. minori disabili o adolescenti con numerose esperienze di affidi falliti alle spalle).

- *Comunità di tipo familiare*: i minori devono crescere in ambienti di tipo familiare e quindi vivere in spazi simili a reali abitazioni e in piccoli gruppi, avendo a disposizione personale stabile in modo da poter instaurare delle autentiche relazioni affettive con gli adulti e tra pari. In queste comunità lavorano prevalentemente educatori professionali che condividono con i ragazzi ogni momento della quotidianità, intessendo dei rapporti interpersonali significativi.
- *Famiglie solidali*: questo intervento ha un intento preventivo ovvero evitare che una situazione critica si cronicizzi. Si tratta di garantire un sostegno meno formale a un nucleo familiare in difficoltà, senza l'allontanamento del minore e affiancando all'intero nucleo familiare in difficoltà un'altra famiglia della zona che si offre volontaria. Questi progetti sono indicati quando la situazione familiare non richiede una separazione del minore, che anzi sarebbe controindicata, e in casi particolari in cui un genitore non riesce a seguire adeguatamente un figlio, per esempio a causa di impegni di lavoro. La famiglia affidataria sperimenta così un minor carico emotivo e la famiglia d'origine mantiene pienamente la propria responsabilità genitoriale, senza sentirsi svalutata o giudicata. Alcuni esempi come il buon vicinato e la vicinanza educativa, il sostegno di nuclei monoparentali e l'affido di mamma/bambino ribadiscono il valore fondamentale e preminente della famiglia affidataria volontaria, così come la necessità di prevenire e attivare opportuni strumenti di supporto e integrazione delle sue risorse e al contempo facilitare i percorsi di autonomia dei nuclei in crisi.
- *Servizi specifici di sostegno alla genitorialità e/o mediazione familiare*: l'affidamento familiare può essere un importante strumento di supporto alle famiglie in difficoltà e anche un ottimo esempio di realizzazione della solidarietà sociale. Le famiglie d'appoggio e gli interventi di sostegno possono sostituire, almeno in parte, quegli elementi della rete parentale, amicale e sociale di cui i nuclei familiari e in particolare le madri che entrano nelle strutture d'accoglienza sono generalmente privi. Anche l'esperienza

di affido madre-bambino è una forma di affidamento per il sostegno della genitorialità rivolto sia al genitore sia al bambino (talvolta anche all'intero nucleo familiare) che permette di conservare il più possibile l'unità della famiglia, rinforzando le competenze genitoriali.

- *Affido di adolescenti*: l'adolescente, in quanto persona in una fase evolutiva critica, deve poter instaurare delle relazioni e dei legami positivi che gli consentano di creare una propria identità e di costruire il proprio futuro. L'affido deve essere per l'adolescente l'occasione per rielaborare il proprio passato, acquistare consapevolezza della situazione della sua famiglia d'origine, prendere da essa le giuste distanze, e dedicarsi alla costruzione della propria identità e del proprio futuro. Ogni situazione va valutata con attenzione per mettere in evidenza i bisogni, le attese, le risorse individuali e gli elementi esterni al soggetto che possono interferire con il progetto o facilitarne la realizzazione, tenendo presente che l'adolescenza è un momento di rapidi cambiamenti e d'improvvisi viraggi di percorso. Le esperienze sperimentali che si stanno attuando in Italia, sia per l'attuazione di affidi familiari di adolescenti, sia per interventi di supporto familiare per adolescenti prossimi alla maggiore età o che l'abbiano appena superata (anche attraverso specifici supporti economici per l'avvio di percorsi di autonomia), costituiscono importanti spunti di riflessione e di lavoro per tutti gli operatori impegnati nell'accoglienza.

## 2. Alcuni dati sugli affidi e sugli interventi nella cornice della legge 149/2001

Per conoscere la situazione sui minori e gli adolescenti allontananti dalla famiglia in Italia (distribuzione territoriale, caratteristiche specifiche del collocamento fuori famiglia) è indispensabile far riferimento alle ricognizioni e ai dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in stretto raccordo con le regioni e le province autonome, attraverso la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2011; Moretti *et al.*, 2009).

Nel 2009, attraverso una specifica attività di monitoraggio quantitativo, realizzata in collaborazione con le regioni e le province autonome, è stato possibile stabilire un *set minimo di informazioni relative ai bambini e agli adolescenti* in affidamento familiare o accolti nei servizi residenziali, capace di metter in

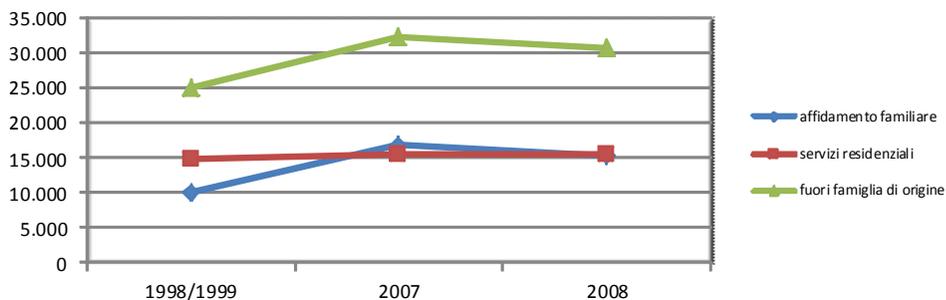
evidenza i numeri del fenomeno e le sue caratteristiche principali. Inoltre, attraverso delle interviste in modalità *face to face*, si è cercato di comprendere le modalità con cui attualmente i soggetti pubblici e privati preposti raccolgono i dati in materia di accoglienza nei servizi residenziali e di affidamento familiare.

Sulla base di questa indagine, alla data del 31 dicembre 2008 si stimano 30.700 minori cosiddetti “fuori famiglia”, ovvero affidati a singoli, parenti e famiglie o accolti in un servizio residenziale per almeno cinque notti a settimana.

Per quanto riguarda il collocamento presso famiglie, parenti e singoli, il confronto con la precedente esperienza di indagine censuaria sul tema, realizzata nel 1999 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2002a), fa balzare subito all'occhio un forte incremento percentuale, pari al 49%, poiché in termini assoluti gli affidamenti così intesi sono passati da 10.200 a 15.200. Questo aumento è indubbiamente legato ai cambiamenti avvenuti all'interno dei servizi, che hanno sempre più puntato all'affidamento familiare quale strumento per gestire l'allontanamento del bambino dal proprio nucleo familiare.

Per quanto riguarda invece l'ambito relativo alla sola accoglienza nei servizi residenziali per minori, la rilevazione al 31 dicembre 2008 mette in evidenza la presenza di 15.500 bambini e ragazzi all'interno di queste strutture.

**Grafico 1 - Serie storica dei bambini e adolescenti fuori famiglia di origine - Anni 1998/1999, 2007, 2008**



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2011

Rispetto alle modalità operative dei servizi territoriali, le zone del Centro e del Nord risultano maggiormente orientate a privilegiare l'affidamento familiare secondo il dettato della legge 149/2001. Spiccano, infatti, su questo terreno le regioni

Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, mentre le regioni del Sud, con la sola eccezione della Sardegna, presentano prevalenze più o meno marcate di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali (Moretti *et al.*, 2009).

Gli autori della ricerca effettuata nel 2009 sottolineano che i dati sopra riportati vanno letti tenendo presente che essi restituiscono “solo” una fotografia del fenomeno, e non sono in grado di raccontare ciò che accade nel corso di periodi di tempo inferiori all'anno. Infatti, vi sono bambini che rimangono in affidamento per meno di questo arco temporale (l'anno), e di essi non rimane traccia in queste cifre. Analizzando i sistemi informativi di alcune regioni, si ipotizza che a livello nazionale, i bambini coinvolti in percorsi di affidamento possano essere circa 57mila, ovvero per ogni singola accoglienza o affidamento che emerge dai dati di fine anno, vi sono almeno 1,8 bambini che nel corso dell'anno hanno vissuto tale esperienza.

## 2.1 Le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi allontanati dalle famiglie di origine e accolti in affidamento familiare e nei servizi residenziali

Per quanto riguarda le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi allontanati dalle famiglie di origine e accolti in affidamento familiare e nei servizi residenziali sulle quali è possibile svolgere qualche considerazione gli elementi principali di riflessione, evidenziati nella ricognizione del 2009, riguardano: l'età, la distribuzione di genere, la cittadinanza, la tipologia, la natura e la durata dell'affido, la provenienza. Queste informazioni permettono di tratteggiare un profilo sufficientemente circoscritto dei bambini e dei ragazzi in affidamento, oltre che indicare le linee di tendenza dell'accoglienza.

Nonostante si registri una riduzione della classe dei 6-10enni che passano dal 33% al 27% e un opposto incremento dei 15-17enni che passano dal 20% a poco più del 27% del totale, resta stabile, diversamente, l'incidenza di bambini più piccoli (0-5 anni) sul totale degli affidati e rimane confermata la prevalenza dei minori in affidamento nelle classi di età preadolescenziali e adolescenziali. Tendenze confermate in tutte le regioni prese in considerazione in cui si riscontra, peraltro, una variabilità dei dati piuttosto contenuta.

Anche la distribuzione di genere degli affidati, in cui si passa da una incidenza di bambine del 49% nel 1999 a un'incidenza del 48% nel 2008, risulta caratterizzata da un sostanziale equilibrio di genere pressoché in tutte le regioni.

L'incidenza dei bambini stranieri sul totale degli affidati presenta una crescita molto significativa: si è passati dal 5,6% del

totale nel 1999 al 16,4% nel 2008, quasi triplicando in nove anni, con tutto quel che ne discende in termini di operatività e capacità di risposta dei servizi a un'accoglienza in evoluzione che porta con sé bisogni, necessità ed esigenze differenti.

Per quanto riguarda la tipologia dell'affidamento, la ricognizione ha messo in evidenza un perfetto equilibrio tra affidamento intrafamiliare ed eterofamiliare, con un'incidenza di quest'ultima modalità che passa dal 47,4% del 1999 al 49,6% del 2008. Di segno opposto risultano le notizie che arrivano sulla durata dell'affidamento familiare. Nonostante la normativa abbia fissato una soglia massima di 24 mesi, risulta che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni sono passati dal 62,2% del 1999 al 56% del 2008.

Le informazioni contenute nella ricognizione del 2009 relative all'accoglienza nei servizi residenziali evidenziano il grado di ricchezza e varietà di offerta di servizio sul territorio, sottolineando che laddove è maggiormente differenziata e ampia l'offerta, maggiore è la possibilità per i servizi di individuare risposte più adatte allo specifico caso di allontanamento.

La diffusa e crescente presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è frutto, anzitutto, dell'alto numero di minori stranieri non accompagnati che in queste strutture trovano accoglienza. Tra il 1998 e il 2008 l'incidenza di minori stranieri sul totale degli accolti nei servizi residenziali è balzata dal 18% al 32%, in altri termini poco meno di un bambino su tre.

La presenza in Europa di minori stranieri non accompagnati non è un fenomeno recente, si configura comunque in costante crescita e rappresenta in se stesso una sfida dal punto di vista politico, sociale e culturale: si tratta infatti di trovare un punto di contatto tra le esigenze di protezione richieste dai "minori migranti", imposte tra l'altro, dalle Convenzioni internazionali e le politiche dei flussi di controllo irregolari.

Il quadro di riferimento rappresentato dal diritto d'asilo non ha una regolamentazione unitaria in Europa. In Italia sono per lo più associazioni di volontariato (laiche e religiose) che operano nel campo sociale, in particolare nel settore dell'accoglienza. Nel caso degli organismi pubblici, si tratta di istituzioni che dipendono dal ministero, municipi, Comuni, ecc.; tra le associazioni di volontariato, sono presenti in diversi Paesi sia la Caritas che la Croce Rossa.

I contesti di accoglienza mutano da una città all'altra pertanto la comprensione del fenomeno richiede che vengano predisposti

studi dettagliati. Nella maggior parte dei casi, le strutture di accoglienza per minori in difficoltà sono sorte quando il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati non era ancora comparso e il loro target era costituito in prevalenza da minori autoctoni. Progressivamente questi centri hanno accolto sempre più minori stranieri cercando di dotarsi di competenze e preparazione interculturale necessaria per questo nuovo target per il quale è necessario porsi come guida verso la costituzione di un'identità nuova più complessa in quanto capace di tenere presente la molteplicità di appartenenze che gli stessi minori sentono di possedere (Salimbeni, 2011).

I minori, nel loro immaginario collettivo, percepiscono i Paesi verso i quali sono diretti come luoghi di benessere e facili guadagni ma, una volta raggiunti si scontrano con la realtà che si presenta ben più dura rispetto alle aspettative e nella maggior parte dei casi per niente conforme ai propri desideri.

Generalizzando si può dire che attualmente l'incidenza degli affidi sul complesso degli allontanamenti dalla famiglia naturale varia nei diversi territori dal 20% al 40%; gli altri minori trovano risposta nel collocamento in comunità. Nella quasi totalità dei casi si tratta di affidi giudiziali, disposti dal tribunale per i minorenni il quale, pur trovando in qualche caso una parziale adesione collaborativa della famiglia naturale, non riesce a ricondurli all'interno di un progetto consensuale. Spesso viene proposto un affido anche laddove questo risulti non prettamente indicato, facendo prevalere – consapevoli della sofferenza che provocherebbero l'allontanamento definitivo del bambino e la dichiarazione di adottabilità – la tutela degli “adulti-genitori” sulla tutela dei minori.

Esempio eclatante di tale prassi sono i cosiddetti affidi “sine die”, che risultano in numero rilevante su tutto il territorio nazionale: infatti, quasi tre quarti degli affidamenti possono essere “annoverati” in questa tipologia. Si tratta di affidi a lungo periodo, che continuano addirittura oltre la maggiore età, con permanenza del ragazzo presso la famiglia affidataria e prevedono spesso all'interno del progetto individuale, un progetto di vita in autonomia. Sono situazioni per cui non è previsto il rientro in famiglia, ma non sussistono le condizioni per decretare lo stato di abbandono/adottabilità del minore, situazioni in cui il progetto di affido temporaneo si modifica nel tempo a seguito di cambiamenti nelle condizioni della famiglia di origine o dello stesso minore, per cui un eventuale rientro in famiglia risulterebbe pregiudizievole, situazioni in cui il tribunale per i minorenni, stabilendo il

collocamento in affido familiare, non ne ha definito la durata.

Questi affidi a lungo periodo, se da una parte possono essere intesi come una scorciatoia per l'adozione, rispondono proprio a quelle situazioni in cui la famiglia d'origine non sia in grado di dare a un figlio tutto ciò cui lo stesso ha diritto, sia sul piano materiale che affettivo, ma non siano nemmeno tali da togliere al figlio stesso il fondamentale diritto al legame con le sue origini.

Anche se non giuridicamente sancite queste situazioni possono essere definite "adozioni di fatto" e ben si prestano ad aprire un'attenta (seppur controversa) riflessione su quale debba essere il vero spirito dell'affido, sulla necessità di distinguere a priori tra progettualità a lungo e a breve termine, sulla possibilità di definire istituti giuridici alternativi e diversi.

Data la rilevanza che assume questo intervento, sulla base della casistica riportata dai servizi, pare opportuno cominciare a riflettere sulla necessità di riconoscere anche a livello giuridico questo tipo di intervento, ripartendo dalle storie dei bambini e dalle loro famiglie, con la consapevolezza che l'obiettivo principale è il sostegno alla creazione di relazioni familiari e all'esercizio di responsabilità genitoriali sufficientemente adeguate. Si tratta cioè di riformulare la centralità del bambino e dei suoi diritti, anche prestando attenzione a quelle situazioni per cui non è previsto il rientro in famiglia, ma non sussistono le condizioni per decretare lo stato di abbandono/adottabilità del minore, ricalibrare le modalità di sostegno delle famiglie coinvolte, attraverso l'attivazione di nuovi servizi locali di cura e protezione, per avere risposte differenziate alle specifiche richieste, così come tempi e luoghi privilegiati per la costruzione di ogni singolo progetto.

Su questo come su altri fronti complementari è dunque senz'altro utile attivare ulteriori azioni di ricerca mirate a indagare a fondo nei diversi contesti territoriali le dinamiche dell'accoglienza per passare dal mero racconto dei dati collezionati al significato più profondo che essi racchiudono.

### **3. La legge 149/2001 e iniziative recenti di monitoraggio e indirizzo**

Con lo scopo di rendere evidente la peculiarità dello sviluppo del sistema di welfare nel nostro Paese, con riferimento agli interventi di cura e tutela dei bambini e degli adolescenti, è stata prodotta la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 149/2001 a "dieci" anni dalla sua promulgazione (Centro nazionale documentazione e analisi infanzia e adolescenza, 2009a) attraverso un'indagine che ha avuto come obiettivo la

ricognizione e la comprensione di pratiche di accoglienza realizzate nell'ultimo decennio a livello nazionale in favore di bambini e ragazzi appartenenti a famiglie in difficoltà.

Il percorso avviato con la legge 149 a livello regionale è un percorso complesso e, proprio per questo, difficilmente concretizzabile in pochi anni: esso richiede non solo la capacità di utilizzare bene le risorse (economiche, strutturali e professionali), ma anche quella di modificare gli approcci culturali nella società e nelle istituzioni attorno al significato di tutela e di protezione del minore in situazione di difficoltà. Ciò che le regioni hanno saputo e potuto realizzare è, pertanto, da intendersi come un insieme di azioni che, progressivamente, disegnano una prospettiva complessiva, all'interno di ciascuna area regionale e nel Paese.

La rilevante capacità delle regioni di attuare già da tempo specifiche politiche di settore si è accompagnata a una crescente differenziazione dei modelli regionali di welfare, caratterizzata da diversi sistemi di accesso alle opportunità offerte ai bambini e alle loro famiglie e da diversi livelli di attenzione e di investimento nella qualità dei servizi.

Il comma 3 dell'art. 1 della legge 149/2001 assegna allo Stato, alle regioni e agli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, funzioni e compiti di grande complessità inerenti:

- la prevenzione dell'abbandono familiare intervenendo sulle situazioni di rischio e pregiudizio con azioni opportune;
- la promozione dell'affidamento e dell'adozione, nonché delle comunità familiari;
- la formazione degli operatori sociali in merito all'adozione e all'affidamento;
- la definizione degli standard di riferimento per i servizi di accoglienza dei minori in situazione di disagio;
- il monitoraggio del rispetto delle normative da parte degli enti gestori dei servizi;
- l'assicurazione che le famiglie disponibili per l'affidamento e l'adozione posseggano i requisiti previsti dalla legge e un supporto per permettere loro di esprimere compiutamente la loro disponibilità e capacità.

Il lavoro di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 149/2001 ha permesso di individuare alcune tendenze significative dei modelli regolativi regionali che vanno da un impegno normativo consistente sui diritti dei bambini (istituzione del garante regionale per l'infanzia; varo di una legge organica

sulle politiche di welfare dedicata ai bambini e agli adolescenti) all'utilizzo di strumenti di programmazione e di regolazione del sistema dei servizi quali linee guida, linee di indirizzo, regolamenti, che si collocano tra normativa intesa in senso stretto e l'operatività.

Parallelamente alla produzione normativa, è stato evidenziato il ricorso sempre più consapevole alla progettazione personalizzata e alle forme di valutazione multiprofessionale; il monitoraggio degli interventi rappresenta inoltre lo strumento con il quale vengono analizzate le politiche regionali di tutela e promozione.

La delicatezza e la problematicità dei rapporti tra l'ambito dedicato al lavoro di cura e quello dedicato alla tutela giuridica hanno richiesto inoltre da parte delle regioni una maggiore centralità dei servizi nell'assunzione di responsabilità in particolare per quei casi di criticità delle situazioni dei bambini e delle loro famiglie in cui non viene richiesta la segnalazione obbligatoria all'Autorità giudiziaria ma non per questo l'azione di cura va evitata.

In tutte le realtà regionali è stata inoltre evidenziata l'esigenza di una maggiore attenzione alle situazioni di legalità in cui la segnalazione alla magistratura è obbligatoria e in particolare alle situazioni di emergenza e di allontanamento d'urgenza.

Lo sviluppo delle diverse forme di affido e l'aumento dell'affido stesso sono frutto di una scelta che, se pur necessaria, ha lasciato però ancora ai margini il sostegno della famiglia d'origine, gli interventi domiciliari e quelli che non prevedevano la residenzialità del lavoro di cura. Diventa quindi necessario per permettere lo sviluppo e potenziamento dei servizi locali all'infanzia – facendo fronte alla debolezza dello sviluppo delle politiche e degli elementi di prevenzione – puntare sulla differenziazione dell'offerta di accoglienza locale e alla personalizzazione delle esigenze e dei percorsi dei bambini e ragazzi accolti, siano essi di cittadinanza italiana o straniera.

La “scomparsa degli istituti” ha portato a una progressiva affermazione dell'affidamento familiare come strumento privilegiato nelle pratiche di allontanamento, si tratta tuttavia di un processo che necessita di essere più compiutamente definito, accompagnato e costantemente monitorato. La sua gestione richiama l'attenzione su tutte e tre le aree distinte di competenza: quella dei servizi sociali territoriali integrati, relativa al progetto individuale, che prevede la responsabilità tecnica sia dell'elaborazione della diagnosi psicosociale che dell'intero progetto di affidamento; quella psicologica tesa a individuare

l'assenza/presenza di patologie individuali e/o relazionali e le potenzialità da attivare in termini di genitorialità/filiazione (assumendosi anche il sostegno psicologico), e quella dei servizi che si occupano di affidamento (centro affidi) relativa alla promozione e "cura" della risorsa affido, all'accompagnamento dell'intero processo, alla verifica dell'andamento del progetto garantendo un supporto privilegiato alla famiglia affidataria.

*Il progetto  
"Un percorso  
nell'affido"*

A oltre dieci anni dall'attuazione della legge 149/2001 l'incontro e la collaborazione fra il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Coordinamento nazionale dei servizi affido (Cnsa) ha permesso di costruire, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo e in collaborazione con un'ampia rete di organismi istituzionali, un progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare, basato sulla conoscenza e la valorizzazione dell'esistente, finalizzato alla costruzione di reti capaci di svilupparsi oltre i limiti temporali del progetto. Si tratta del progetto *Un percorso nell'affido*, che si è configurato come un'importante opportunità per quanti oggi operano nell'affido grazie alla realizzazione, anche sulla base delle indicazioni che perverranno dalle regioni, di:

- una mappa nazionale delle realtà operanti per l'affido (i servizi e centri pubblici per l'affido, i servizi sociali territoriali di riferimento, le associazioni);
- momenti di presentazione e scambio di esperienze e di confronto e riflessione (promuovendo la conoscenza degli interventi, in materia di affido familiare, realizzati e organizzati dalle amministrazioni pubbliche, anche in collaborazione con la realtà associativa e del privato sociale);
- la produzione di linee guida nazionali per l'affidamento familiare;
- una pubblicazione che, oltre a far memoria degli eventi

<sup>1</sup> Le diverse fasi del progetto sono predisposte e coordinate da una Cabina di regia, presieduta dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e costituita dai rappresentanti del Dipartimento per le politiche della famiglia, del Coordinamento nazionale servizi affido (Cnsa), della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Upi, dell'Anci e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La realizzazione del progetto è affidata al Comune di Genova, in quanto titolare della segreteria del Cnsa. Per approfondimenti sul progetto è possibile consultare il seguente indirizzo web: [www.minori.it/files/Percorso\\_affido\\_progetto.pdf](http://www.minori.it/files/Percorso_affido_progetto.pdf)

realizzati, rappresenti un riferimento culturale e operativo di livello nazionale rispetto ai temi affrontati.

Le regioni, in particolare, per il loro ruolo istituzionale, hanno rivestito una funzione strategica riguardo alla definizione complessiva del progetto e all'articolazione e predisposizione delle occasioni d'incontro. Nello specifico, tra le tematiche identificate come approfondimento nei seminari specifici (le tipologie di affidamento, l'operatività dei centri e i servizi per l'affido, i rapporti tra servizi e autorità), il seminario sulle "Linee guida e prassi per l'affidamento familiare", attraverso la presentazione delle diverse modalità affrontate dalle amministrazioni per definire prassi di gestione dell'affidamento familiare e di costruzione delle linee guida, ha portato a riflettere su:

- l'individuazione di un modello operativo omogeneo e strumenti di lavoro efficaci, con un'attenzione alle difficoltà esistenti nella realizzazione di questo aspetto;
- l'individuazione di prassi condivise per la progettazione, l'organizzazione e la gestione dell'affidamento familiare, delle sue fasi e delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti (minore, famiglia di origine, famiglia affidataria, servizi sociali e sanitari, magistratura minorile, scuola, territorio);
- l'opportunità di disporre di linee guida e di raccordarle con le prassi e i regolamenti sull'affidamento familiare dei diversi livelli territoriali.

L'affidamento, infatti, per evitare che riproduca sofferenza ed esclusione è necessario che sia considerato un intervento ad alta intensità di risorse e di livello professionale e progettuale, gli operatori hanno quindi bisogno di indicazioni chiare, criteri condivisi e strumenti per la verifica dei percorsi in atto e la loro valutazione. L'affidamento è una pratica che conduce gli operatori a un complesso crocevia di culture e di prassi di intervento perché richiede il coinvolgimento di servizi e istituzioni differenti (servizi sociali, tribunali, ecc.), e nel caso dell'affidamento familiare, l'ingaggio delle capacità personali di adulti che si aprono a nuove esperienze di solidarietà e familiarità.

#### 4. I progetti sull'affido

Il lavoro di analisi, pur trattandosi di un numero limitato di realtà progettuali, è stato condotto in modo analogo a quello svolto per le altre aree: è stata consultata la Banca dati 285 per attingere ai progetti riferiti all'ambito di intervento

sull'affidamento familiare indicati dalle Città riservatarie e, dopo una prima lettura del materiale, sono state condotte analisi specifiche su alcune dimensioni considerate più interessanti, quali: ambito territoriale di appartenenza del progetto, tipologia del progetto e modalità di realizzazione dell'intervento, tipologia di partecipazione da parte dei soggetti e integrazione fra gli enti coinvolti nelle azioni; presenza di reti territoriali per l'attuazione.

Le esperienze esaminate possono essere descritte in riferimento a una cornice nella quale situare a tutto campo gli interventi a sostegno del nucleo familiare e della rete di relazioni entro le quali i membri della famiglia sono inseriti: sensibilizzazione e promozione sociale; esperienze di servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni ed esperienze con elevato carattere di originalità; formazione degli operatori; sviluppo delle reti di famiglie, delle associazioni e delle case famiglia. Sono state inoltre evidenziate alcune esperienze a carattere di innovatività – intendendo con questo termine una situazione “media”, né particolarmente “arretrata” né particolarmente “avanzata – per le quali è stato necessario un ulteriore lavoro di approfondimento anche attraverso consultazione di materiale specifico e colloqui telefonici con i referenti del progetto e dell'ente gestore.

Sono state analizzate tutte le 11 realtà progettuali inserite nella Banca dati, di cui 6 segnalate (indicate direttamente dalla Città come pratiche di particolare interesse) e 5 senza particolari indicazioni da parte dei soggetti titolari ma altrettanto degne di rilievo, che afferiscono alle seguenti Città riservatarie<sup>2</sup>: Brindisi (2), Firenze (1), Milano (2), Napoli (1), Reggio Calabria (1), Roma (2), Taranto (1), Torino (1).

*Esperienze  
significative  
identificate*

#### **1. AFFIDI - BRINDISI**

Il servizio, realizzato in continuità con il progetto già attivo dal 1999, intende perseguire la tutela dei diritti dei minori e prevenirne l'istituzionalizzazione. Si articola in diverse attività: informazione e sensibilizzazione sul tema dell'affido; esame, in collaborazione con i servizi territoriali, delle segnalazioni dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo; abbinamento minore-affidatario; sostegno sociale, pedagogico e psicologico alle famiglie fornito da un'équipe di specialisti. Il progetto è cofinanziato.

<sup>2</sup> Tra parentesi è indicato il numero di progetti segnalati per ogni città.

#### 2. CENTRO PER LA FAMIGLIA - SERVIZIO DI MEDIAZIONE - BRINDISI

Il Centro per la famiglia, in continuità dal 1999, offre un servizio di assistenza alla famiglia attraverso consulenze e interventi di tipo socio-psico-pedagogico e di mediazione. L'attività del servizio, cofinanziato, si struttura in tre fasi: accoglienza, definizione dell'intervento con presa in carico del caso, fase di dimissione.

#### 3. ALTROVE (PROGETTO SPERIMENTALE DI PROGETTAZIONE DOPO COMUNITARIA) - NAPOLI

Attraverso questo progetto si intende favorire l'inserimento lavorativo di ragazzi provenienti da strutture tutelari residenziali in aziende convenzionate. Obiettivo dell'intervento è favorire l'inserimento lavorativo del minore favorendo la sua assunzione presso l'azienda dopo la conclusione del progetto.

#### 4. CASA DELLA GENITORIALITÀ E SOSTEGNO ALL'AFFIDO - ROMA

Il progetto, in continuità dal 2000, prevede di mettere in atto interventi di sostegno alla genitorialità e assistenza ai minori che a causa di un contesto di elevato disagio sociale (ad es. detenzione dei genitori) vengono sottratti al nucleo familiare di origine. Il servizio offre sostegno ai genitori biologici rispetto all'assunzione delle responsabilità proprie del loro ruolo e alle famiglie affidatarie attraverso interventi di assistenza domiciliare, incontri in ambiente neutro e attività in luoghi esterni.

#### 5. CENTRO SICURO: CENTRO DI ACCOGLIENZA PER MINORI IN STATO DI ABBANDONO - FIRENZE

Il progetto si rivolge ai minori presenti sul territorio comunale in situazione di disagio, abbandono, sfruttamento. Il Centro, dopo una prima fase di accoglienza del minore e di analisi della sua situazione elabora un progetto educativo individuale al fine di facilitare l'integrazione sociale. Il progetto è cofinanziato ed è attivo dal 2001.

#### 6. LA CASA DELL'AFFIDO - REGGIO CALABRIA

Il servizio, in continuità dal 2005, si pone come obiettivo primario quello di promuovere l'affidamento familiare tramite attività di informazione e sensibilizzazione in collaborazione con gli enti territoriali e le organizzazioni del terzo settore. Sono previsti interventi di sostegno delle famiglie affidatarie e delle famiglie di origine attraverso incontri tematici e gruppi di mutuo aiuto.

*Progetti  
non segnalati*

#### **7. AFFIDAMENTO FAMILIARE- TARANTO**

Il progetto si rivolge prevalentemente ai minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria in affidamento familiare. Obiettivo prioritario del progetto è sostenere la famiglia affidataria nel percorso educativo con il minore affidato e favorire il reinserimento del minore nella famiglia di origine.

#### **8. AIUTARSI PER AIUTARE: DALL'EMERGENZA EDUCATIVA ALL'ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA - MILANO**

Attraverso questo specifico progetto si intende sostenere le famiglie in difficoltà mettendo in atto specifiche attività di supporto e solidarietà familiare: dal mutuo aiuto familiare, alla programmazione e realizzazione di gite, momenti di convivialità, feste. Attraverso azioni di aiuto integrato rivolto a famiglie e minori (assistenza educativa domiciliare) si tende inoltre a realizzare attività di promozione dell'affido e di supporto alle famiglie affidatarie. Il progetto è cofinanziato.

#### **9. POTPOURRI DI SOLIDARIETÀ - DIVERSE FORME DELL'AFFIDO E DELL'AFFIDARSI - MILANO**

Obiettivo prioritario di questo specifico progetto è il sostegno ai nuclei familiari in grave difficoltà attraverso vari interventi: la costituzione di gruppi di mutuo aiuto, l'affiancamento familiare in situazioni di difficoltà organizzative nella vita quotidiana, l'affido temporaneo dei minori...

#### **10. PROGETTO NEONATI (AFFIDAMENTO A BREVISSIMO TERMINE DI BAMBINI 0/24 MESI) - TORINO**

Questo specifico progetto si configura come "forma sperimentale" di affidamento familiare attraverso il collocamento di neonati (0-24), che non possano temporaneamente vivere con la propria famiglia di origine, all'interno di una famiglia affidataria adeguatamente selezionata. Il progetto prevede il reinserimento del minore presso il proprio nucleo familiare in seguito a una fase attenta di valutazione delle capacità genitoriali e della loro recuperabilità al fine di evitare l'istituzionalizzazione. Qualora non fosse possibile, attraverso l'attivazione della rete dei servizi e delle istituzioni presenti sul territorio si prevede a una rapida risoluzione e al collocamento del minore in un'ambiente capace di garantire accudimento e cure adeguate.

**11. PROGETTO SPERIMENTALE PER L’AFFIDO NELLA CITTÀ DI ROMA  
(IMPLEMENTAZIONE ATTIVITÀ DEL CENTRO AIUTO AL BAMBINO MALTRATTATO E  
ALLA FAMIGLIA) - ROMA**

Questo progetto ha come obiettivo il sostegno dei minori in affidamento familiare che vivono situazioni di crisi a causa di difficoltà che si vengono a creare tra il minore stesso e la famiglia affidataria o tra la famiglia affidataria e quella naturale. Il servizio interviene attraverso consulenze ai genitori o presa in carico.

L'analisi delle esperienze ha avuto come obiettivo primario la ricognizione di interventi e servizi specifici realizzati per garantire “temporaneamente” ai bambini e alle loro famiglie un contesto di vita e di crescita e, al contempo creare degli spazi competenti per aiutare le famiglie in difficoltà a recuperare il proprio ruolo genitoriale.

Le 11 esperienze prese in esame appartengono ad alcune categorie collegate a diverse attività relative al percorso dell'affidamento familiare, facilmente riconoscibili quali: sensibilizzazione e promozione sociale; servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni con carattere di originalità; sviluppo delle reti di famiglie e delle nuove tipologie di sostegno e/o accoglienza familiare. Il monitoraggio dei progetti, in gran parte attività in continuità, ha evidenziato un forte coinvolgimento del terzo settore nella gestione del servizio (9 progetti su 11) facendo risaltare l'importanza del contesto territoriale e dell'ambiente socioculturale di riferimento per la realizzazione di servizi a sostegno delle famiglie e della comunità locale. Dal materiale raccolto sembra che due siano le direzioni su cui si è investito maggiormente: da un lato, il lavoro finalizzato al riconoscimento istituzionale, soprattutto per le esperienze complesse, basate su più partnership e su modelli organizzativi particolarmente sofisticati; dall'altro, il lavoro di coinvolgimento di altri soggetti capaci di apportare risorse e competenze per integrare quelle proprie del sistema dei servizi o delle organizzazioni del terzo settore.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, alcuni progetti sono sostenuti non solo con il fondo 285 ma anche con un cofinanziamento da parte del Comune e in due casi con risorse messe a disposizione dal soggetto del terzo settore che svolge il ruolo di ente gestore e che compare formalmente anche come titolare del progetto.

Tabella 1 - I progetti delle Città riservatarie

Denominazione progetto	Città riservataria	Finanziamento	Ente gestore	Durata
Affidi	Brindisi	Co-finanziato	Terzo settore	12 mesi
Centro per la famiglia - servizio di mediazione	Brindisi	Altri fondi comunali	Terzo settore (appalto di servizi)	12 mesi
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria)	Napoli	285	Terzo settore (appalto di servizi)	12 mesi
Casa della genitorialità e sostegno all'affido	Roma	285	Terzo settore	12 mesi
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono	Firenze	Altri fondi comunali	Terzo settore (appalto di servizi)	12 mesi
La casa dell'affido	Reggio Calabria	285	Comune	12 mesi
Affidamento familiare	Taranto	285	Comune	12 mesi
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia	Milano	Finanziamento dell'ente gestore	Terzo settore	24 mesi
Potpourri di solidarietà - Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi	Milano	Fondi dell'ente gestore	Terzo settore	24 mesi
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi)	Torino	285	Azienda sanitaria locale	12 mesi
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia)	Roma	285	Terzo settore	5 mesi

Sul fronte dei contenuti, un primo livello di comparazione tra i progetti mette in evidenza le azioni di prevenzione e sostegno alla genitorialità. Si tratta in prevalenza di progetti finalizzati alla realizzazione di specifici servizi, a sostegno della funzione educativa, che spesso agiscono affiancando e coadiuvando i servizi territoriali laddove esistenti, per la maggior parte supportati da partner del terzo settore. Si nota che nell'ambito dell'affidamento familiare vengono proposte nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori, iniziative messe in atto tenendo in considerazione alcuni bisogni specifici del minore e della sua famiglia d'origine, quali: il sostegno di neonati e di bambini e adolescenti difficili, il sostegno di nuclei madre/bambino (all'interno della propria rete di relazioni oppure in strutture di accoglienza per vittime di violenza), il supporto ai nuclei di affidatari, la mediazione familiare. La maggior parte dei

progetti sono in continuità con gli anni precedenti e risultano attivati da almeno cinque anni. È importante soffermarsi anche sulla rete di partner indicata in alcune schede-progetto, essa coinvolge sia altri attori del settore pubblico sia altri soggetti del volontariato e del privato sociale. Uno sforzo importante, trasversale ai diversi ambiti di intervento, è rappresentato dalla capacità da parte delle Città riservatarie titolari del progetto di definire e praticare accordi e intese con il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nel sistema di tutela e protezione dei bambini e per il sostegno delle famiglie in difficoltà.

La forte presenza del terzo settore dimostra chiaramente quanto in progetti specifici sull'affidamento familiare assuma una posizione fondamentale per il sostegno alle famiglie l'attivazione di reti collaborative e sinergiche finalizzate all'ideazione e all'implementazione progettuale tra istituzioni, terzo settore e cittadini.

I progetti specifici coinvolgono – operativamente – anche altri enti oltre a quelli titolari e gestori, quali le aziende sanitarie, l'autorità giudiziaria, le istituzioni scolastiche, le scuole, le imprese private, segnalate nei progetti specifici come partnership operative e gestionali.

Da quanto è possibile osservare, il terzo settore risulta gestore della maggior parte delle esperienze nel campo dell'affido, aspetto che si connette a una dimensione di “forte sperimentalità” delle esperienze in questa area.

Tra gli enti privati è però ridotto l'apporto di “associazioni di volontariato” o di “cooperative sociali”.

L'ambito territoriale su cui insistono le esperienze corrisponde in prevalenza a quello comunale (7 vs 11), con un'attenzione a livello decentrato e di competenza infracomunale. Una sola esperienza si colloca nell'ambito sovracomunale.

Tabella 2 - Tipologia di attività, partner, ambito territoriale

Denominazione progetto	Città riservataria	Tipologia di attività	Partner	Ambito territoriale
Affidi	Brindisi	Servizio In continuità	Terzo settore: parrocchie, associazioni di volontariato e scuole di formazione	Territoriale Piano di zona ambito BR
Centro per la famiglia - servizio di mediazione	Brindisi	Servizio In continuità	Ente pubblico locale Azienda sanitaria locale Giustizia minorile	Territoriale Piano di zona ambito BR
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo comunitaria)	Napoli	Percorsi di inserimento lavorativo In continuità	Non ci sono partner	Comunale Comune di Napoli
Casa della genitorialità e sostegno all'affido	Roma	Sostegno domiciliare e consulenza psicoeducativa In continuità	Non ci sono partner	Decentrato (domiciliare e territoriale) Piano di zona territorio del V Municipio
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono	Firenze	Servizio Comunità d'accoglienza In continuità	Non ci sono partner	Comunale Comune di Firenze
La casa dell'affido	Reggio Calabria	Servizio affido Promozione e sostegno In continuità	Non ci sono partner	Comunale Territorio comunale
Affidamento familiare	Taranto	Sostegno al progetto di affido In continuità	Giustizia minorile - Tribunale per i minori	Comunale Tutti i quartieri cittadini
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia	Milano	Supporto, sostegno, sportello di ascolto Attività coordinata	Terzo settore: Associazione Mete no profit	Centrale Comune di Milano contesto zonale (zone 3, 4, 8, 9)
Potpourri di solidarietà - Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi	Milano	Costituzione di una rete per il supporto e collaborazione con il servizio affidi In continuità	Terzo settore: Cooperativa La grande casa	Infracomunale Comune di Milano contesto zonale (zone 2, 6, 9),
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi)	Torino	Promozione di nuove forme di affidamento familiare Lavoro di rete Attività coordinata	Ente pubblico locale Giustizia minorile Terzo settore	Comunale Comune di Torino
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia)	Roma	Servizio Consulenze e presa in carico In continuità	Non ci sono partner	Comunale Città di Roma

Per quanto riguarda l'analisi degli obiettivi specifici si è scelto di rilevare quanto i singoli progetti abbiano investito nell'istituzione di servizi dedicati a sostegno dell'affidamento familiare, in particolare nel graduale passaggio dalla diffusione della cultura dell'accoglienza, al sostegno alle famiglie in difficoltà, alla tutela dei minori e delle famiglie in crisi. È così emerso, in modo diffuso, tra gli obiettivi esplicitati, quello del sostegno al bambino e al suo nucleo di origine. Questo elemento mostra quanto sia stato recepito pienamente il senso della legge 149/2001, che è centrata sull'idea che per il bambino non esista luogo migliore per crescere che quello della sua famiglia, quando siano garantiti o ripristinati standard di vita accettabili. Altro obiettivo ricorrente è la promozione della cultura dell'accoglienza e dell'affido, una finalità funzionale alla creazione di un sistema locale capace di sostenere non solo i bambini ma anche i nuclei familiari a maggiore fragilità.

Di seguito l'insieme degli obiettivi dei progetti.

**Tabella 3 - Obiettivi dei progetti**

<b>Titolo e Città riservataria</b>	<b>Obiettivi e azioni</b>
Affidi - Brindisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutelare i diritti dei minori;</li> <li>- prevenire l'istituzionalizzazione e l'emarginazione;</li> <li>- aiutare gli affidatari a sviluppare solidarietà non solo verso il bambino, ma anche verso i suoi genitori;</li> <li>- promuovere la cultura dell'affido;</li> <li>- creare un sistema di aiuto a rete con collaborazione tra servizi plurimi e pubblico, privato sociale e volontariato.</li> </ul>
Centro per la famiglia - servizio di mediazione - Brindisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostenere le famiglie in difficoltà per prevenire violenze e allontanamenti;</li> <li>- orientare i nuclei familiari alle risorse di aiuto presenti sul territorio;</li> <li>- attivare azioni sociali con soggetti che non necessariamente vivono situazioni di disagio ma che potrebbero vivere un disagio sommerso;</li> <li>- offrire ascolto e consulenza ad adulti e bambini.</li> </ul>
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo comunitaria) - Napoli	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorire il reinserimento sociale dopo l'accoglienza in comunità;</li> <li>- accompagnare ragazzi e ragazze all'acquisizione di autonomia.</li> </ul>
Casa della genitorialità e sostegno all'affido - Roma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promuovere il sostegno agli adulti in difficoltà rispetto all'assunzione della funzione genitoriale;</li> <li>- tutelare il diritto del bambino alla salvaguardia dei legami familiari;</li> <li>- cogliere i precoci segnali di disagio nello sviluppo psicofisico del bambino;</li> <li>- rinforzare i fattori di protezione attraverso la costruzione di una relazione di fiducia con i genitori;</li> <li>- promuovere l'attivazione di risorse in rete.</li> </ul>
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono - Firenze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurare una risposta rapida al bisogno di accoglienza tramite una disponibilità di accoglienza sulle 24 ore;</li> <li>- analizzare la situazione del minore attraverso la creazione di un contesto educativo che metta al centro il minore;</li> <li>- attivare reti di accoglienza e solidarietà.</li> </ul>
La casa dell'affido - Reggio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promuovere l'affido familiare e la valorizzazione delle reti di famiglie affidatarie e</li> </ul>

<b>Titolo e Città riservataria</b>	<b>Obiettivi e azioni</b>
Calabria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- associazioni di famiglie;</li> <li>- sostenere le famiglie di origine e affidatarie al fine di sperimentare la presa in carico dell'intero nucleo familiare;</li> <li>- favorire lo sviluppo delle competenze genitoriali;</li> <li>- promuovere esperienze innovative di accoglienza familiare.</li> </ul>
Affidamento familiare - Taranto	Sostenere il minore e favorirne il reinserimento all'interno del proprio nucleo familiare.
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia - Milano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementare la capacità di presa in carico delle famiglie attraverso la promozione dell'accoglienza familiare di bambini e adolescenti in difficoltà e dell'aiuto reciproco;</li> <li>- promuovere lo sviluppo di forme di aiuto integrato (interfamiliare e professionale);</li> <li>- sviluppare reti di solidarietà familiare;</li> <li>- potenziare e ampliare la collaborazione già esistente tra le famiglie, le diverse realtà e le istituzioni.</li> </ul>
Potpourri di solidarietà - Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi - Milano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimolare alla disponibilità nuove famiglie e singoli nei vari territori del contesto progettuale;</li> <li>- sostenere la costituzione di gruppi di sostegno/confronto e mutuo aiuto;</li> <li>- promuovere nuove forme di affiancamento familiare;</li> <li>- utilizzare appieno la rete dei servizi e delle opportunità del territorio;</li> <li>- rafforzare il diritto del minore a rimanere nella propria famiglia.</li> </ul>
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi - Torino)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offrire, nell'ambito di una famiglia affidataria, un contesto familiare di cure e accudimento a neonati (0-24 mesi) che non possano temporaneamente vivere con la propria famiglia di origine;</li> <li>- evitare lunghe permanenze in ospedale o in comunità.</li> </ul>
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia) - Roma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promuovere l'aggiornamento degli operatori;</li> <li>- potenziare le risorse di presa in carico dei minori e dei nuclei familiari di origine;</li> <li>- creare un circuito di aiuto a sostegno delle famiglie affidatarie.</li> </ul>

*Target* L'analisi ha messo in evidenza sia elementi di forte condivisione che di differenziazione per quanto riguarda i destinatari dei progetti. È comunque possibile rilevare un tratto caratterizzante, ovvero l'attenzione ad alcune fasi critiche del ciclo di vita delle famiglie e in particolare di famiglie con bambini piccoli nella fascia di età fino a 2 anni (7 progetti su 11) e di famiglie con figli in età preadolescenziale 11-13 anni (9 progetti su 11).

Per quanto riguarda invece il target degli operatori, 5 progetti su 11 si rivolgono nello specifico alla formazione di quegli operatori maggiormente orientati al sostegno alle famiglie, all'informazione, sensibilizzazione, consulenze psicopedagogiche e mediazione familiare come specificato negli obiettivi dei progetti.

La tabella 4 riepiloga il target per età dei destinatari bambini, e la presenza tra i destinatari del progetto anche di famiglie, operatori e altri adulti di riferimento.

Tabella 4 - Target dei progetti

Titolo e Città riservataria	Bambini					Famiglie	Adulti (f/m)	Operatori
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17			
Affidi - Brindisi	x	x	x	x	x		x	x
Centro per la famiglia - servizio di mediazione - Brindisi	x	x	x	x	x	x	x	x
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo comunitaria) - Napoli					x	x	x	
Casa della genitorialità e sostegno all'affido - Roma	x	x	x	x		x	x	
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono - Firenze			x	x	x			
La casa dell'affido - Reggio Calabria	x	x	x	x	x		x	
Affidamento familiare - Taranto		x	x	x	x			
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia - Milano				x	x		x	
Potpourri di solidarietà - Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi - Milano			x				x	x
Progetto neonati (affidamento a breve termine di bambini 0/24 mesi) - Torino	x							
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia) - Roma	x	x	x	x	x		x	x

### *Personale coinvolto*

Per quanto riguarda il personale coinvolto, trattandosi per la maggior parte di progetti cofinanziati per la realizzazione di servizi, è evidente la presenza di risorse umane professionali retribuite in pressoché tutte le esperienze, mentre quelle non retribuite (volontarie) sono presenti in numero esiguo.

Da rilevare che quindi non esistono differenze tra le varie aree di intervento rispetto alla presenza di personale retribuito. La figura prevalente tra gli operatori retribuiti è quella dello psicologo, dell'assistente sociale, seguita dall'educatore, dalle figure di amministrativi e/o operatori allo sportello, dal pedagogista. È minima la presenza di sociologi e di mediatori familiari.

Per quanto riguarda il personale non retribuito dall'analisi dei progetti emerge nettamente prevalente la posizione dei volontari, seguiti a forte distanza dai tirocinanti, mentre non sono menzionati i volontari in servizio civile.

### **5. Approfondimenti su alcuni progetti realizzati**

Da un'attenta lettura dei progetti è stato possibile individuare alcune aree di innovazione che possono essere collocate tra le nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori. In questa prospettiva ha senso tornare al contesto generale e porre in relazione la progettualità 285, seppur obiettivamente molto limitata, con le esperienze più mature o innovative esistenti a livello nazionale. In particolare, una riflessione importante sulle nuove prospettive di sviluppo di questo importante istituto di protezione è maturata in seno al Coordinamento nazionale dei servizi affido, una realtà che contribuisce da tempo alla riflessione sulle tematiche dell'affidamento familiare confrontando le esperienze a livello nazionale con l'intento di creare un linguaggio comune tra le diverse realtà territoriali. Alcuni progetti, sperimentali, attuati dagli enti aderenti al Coordinamento propongono la realizzazione di interventi innovativi, che tengono in considerazione i bisogni specifici del minore e della sua famiglia d'origine e in particolare riguardano proprio le esperienze specifiche di affido di bambini piccoli (0-24) e di accoglienza post comunitaria.

Accanto a tale prima area di innovazione se ne colloca una seconda relativa al coinvolgimento di organizzazioni e gruppi di famiglie nello sviluppo delle azioni promozionali per trovare nuove famiglie disponibili all'affido che, in qualche pratica, si spinge sino al coinvolgimento delle stesse organizzazioni anche nelle fasi successive. Da queste esperienze si attendono – nei

prossimi anni – indicazioni non generiche, in ordine alla possibilità di costruire alleanze strategiche riflettendo sull'aspetto della funzione di regia, per comprendere come essa può essere garantita in un settore ad alto tasso di complessità e delicatezza come quello dell'affidamento familiare.

Una terza area riguarda inoltre la costruzione di reti di famiglie affidatarie per svolgere una funzione di mutuo aiuto ma anche per sperimentare forme di affidamento con più famiglie coinvolte. Si tratta di una modalità attuata per gestire situazioni molto critiche e compromesse di minori e di famiglie, potendo contare sulla capacità non di una sola famiglia ma di più famiglie contemporaneamente nella stessa situazione.

Lesame dei progetti presenti nella Banca dati 285 ha permesso di individuare due specifiche aree di innovazione, che riflettono due diversi modi di “ripensare l'accoglienza” e rispecchiano ampiamente le prospettive di sostegno e accoglienza familiare già evidenziate a livello nazionale: l'affido di bambini molto piccoli e l'esperienza di accoglienza e sostegno post comunitaria.

#### 5.1 Alcune riflessioni sulle esperienze di affido di bambini piccoli

L'analisi del progetto sull'affido di bambini neonati, realizzato a Torino, *Progetto neonati, affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi*, e riportato tra le esperienze sopra descritte, ha consentito di sviluppare alcune osservazioni e raccomandazioni su questa tipologia di interventi.

L'affido urgente e di breve durata di bambini con finalità diagnostiche rispetto alla situazione nel suo complesso, e rispetto alle capacità genitoriali, apre l'attenzione su un'area specifica, un tema prioritario proprio per le sue indubbie valenze di prevenzione e per l'importanza che viene ad assumere il fattore “tempo”; trattandosi di un periodo di vita, quello relativo ai primissimi anni, che incide significativamente e a volte irrimediabilmente sulla vita futura: non solo gli anni e i mesi sono importanti, ma anche i singoli giorni.

L'affido per i piccolissimi non può non tener conto che il bambino ha bisogno di vivere in un contesto familiare in cui trovare figure stabili di riferimento che gli permettano di instaurare relazioni affettive.

In questa particolare tipologia di affidamento familiare possono essere collocate quelle situazioni in cui i servizi sociosanitari e soprattutto l'Autorità giudiziaria hanno valutato non fattibile, al momento, la convivenza genitori/figli o anche solo madre/bambino, e per le quali non ci sono le condizioni per realizzare un affidamento giuridico o un affidamento preadottivo.

Da una prima ricognizione, realizzata dal Coordinamento nazionale dei servizi affido, circa le attuali risposte, le nuove esperienze, i progetti *in itinere*, esistenti nelle varie realtà locali, è emerso un quadro molto variegato rispetto alla problematicità delle famiglie d'origine e alle risorse disponibili. È stato evidenziato come in alcune realtà il ricorso all'inserimento di neonati in strutture di accoglienza costituisce l'intervento predominante se non esclusivo. Si tratta di strutture gestite o da famiglie (casa famiglia, comunità familiari) o da personale educativo (comunità di tipo familiare, comunità alloggio, ex istituti) che vengono definite in maniera non omogenea a livello nazionale e che pertanto nelle diverse regioni assumono peculiarità anche molto diverse tra loro.

È questo quindi un intervento che risponde a necessità di situazioni che sono ben diverse da quelle in cui esistono le condizioni per poter tentare un intervento a sostegno della genitorialità, svolto prioritariamente presso il domicilio delle persone interessate, nonché da quelle in cui sia fattibile proporre e tentare un inserimento in comunità della madre con bambino, richiesta quest'ultima sempre in maggiore aumento e che in alcune realtà metropolitane sta assumendo le dimensioni di una vera emergenza sociale.

Precedenti ricognizioni nel quadro del monitoraggio sull'attuazione della legge 149/2001 oppure rapporti del Cnsa hanno evidenziato come alcuni progetti elaborati dai servizi affidi degli enti locali pur nelle loro differenze e specificità, prevedono l'affidamento familiare di bambini molto piccoli per quelle situazioni in cui la condotta dei genitori viene ritenuta pregiudizievole nei confronti del figlio ma dove non ci sono ancora sufficienti elementi per formulare una prognosi e una diagnosi sulla situazione. In questi casi, come rappresentato in particolare dal progetto del Comune di Torino, l'affidamento familiare tempestivo e a breve termine costituisce l'intervento più adeguato rispondendo a due obiettivi fondamentali:

1. offrire nel più breve tempo possibile una situazione di tutela al neonato esposto altrimenti a una situazione di grave rischio;
2. consentire agli operatori di approfondire, in tempi brevi, la conoscenza e la valutazione delle capacità genitoriali anche con il supporto dei servizi specialistici, al fine di formulare un progetto più a lungo termine per il futuro del bambino, che preveda o il rientro nella famiglia, anche allargata, o l'apertura di un procedimento di adottabilità.

*Caratteristiche e  
bisogni dei bambini  
presi in considerazione  
dal progetto.*

Nel caso in cui si segua l'iter dell'adottabilità il progetto prevede la predisposizione degli atti necessari per richiedere l'apertura del procedimento; la predisposizione degli interventi di supporto ai genitori necessari per potenziare e sviluppare le capacità residue e il senso di responsabilità quando si ritiene possibile il rientro del bambino in famiglia (anche nella famiglia allargata).

Il progetto si occupa di tutelare quei bambini nati da genitori per i quali si è evidenziata la necessità di una valutazione diagnostica e prognostica delle loro capacità gravemente compromesse (genitori tossicodipendenti, portatori di malattie mentali o di patologie invalidanti, ecc.) e in cui occorre monitorare la relazione genitori/figlio, garantendo gli incontri necessari tra gli stessi, eventualmente mediati dalla presenza di personale specializzato.

Si tratta prevalentemente di:

- bambini che nascono con problemi sanitari di tale gravità per cui si riscontra l'impossibilità o l'inadeguatezza da parte dei genitori biologici di accudirli e di provvedere alle loro esigenze psicologiche e sanitari;
- bambini rispetto ai quali si è interrotto il progetto di inserimento con il/i genitori in struttura protetta (es. comunità terapeutica, comunità madre/bambino);
- bambini non riconosciuti alla nascita, pertanto l'Autorità giudiziaria non dispone in tempi rapidi (15 giorni) l'abbinamento con una coppia adottiva, come purtroppo ancora avviene in alcune realtà;
- bambini in stato di abbandono o sottratti d'urgenza ai familiari a fronte di maltrattamenti o abusi (ex art. 403 cc).

*Caratteristiche  
delle famiglie  
affidatarie*

La riflessione sulle famiglie affidatarie ha portato a individuare alcune caratteristiche, elencate di seguito, ritenute fondamentali per poter attuare con congruità i progetti di questo tipo:

- è indispensabile che la famiglia sia capace di creare fin da subito un contesto affettivo e nel contempo sia preparata a saper accettare la separazione al momento opportuno collaborando per garantire un accompagnamento sereno al nuovo luogo di vita;
- è preferibile che non siano famiglie alla prima esperienza, pertanto le risorse impiegate non sono reperibili mediante campagne per l'affidamento generiche;
- è considerato un elemento di positività la presenza di figli

biologici, possibilmente non troppo piccoli e in grado di capire il passaggio di bambini all'interno della loro famiglia;

- è auspicabile la disponibilità da parte delle famiglie rispetto alla capacità di attivarsi e organizzarsi per il pronto intervento;
- è auspicabile la presenza di una rete di solidarietà familiare o tra famiglie disponibili all'affidamento.

*Condizioni e garanzie di fattibilità*

Per quanto riguarda questa tipologia di accoglienza e di sostegno le amministrazioni locali sono chiamate a:

- sostenere adeguatamente la scelta dell'affidamento familiare, investendo nella formazione e nel numero degli operatori nonché nella formazione e sostegno delle famiglie affidatarie;
- prevedere tra le figure professionali coinvolte anche la presenza dell'educatore come figura di supporto per il bambino e di mediazione fra la famiglia d'origine e la famiglia affidataria;
- definire preventivamente protocolli d'intesa per creare condizioni di fattibilità con l'Autorità giudiziaria al fine di coordinare gli interventi di competenza e di consentire istruttorie e provvedimenti relativi alle singole situazioni, che tengano conto della specificità del progetto;
- garantire la presa in carico tempestiva, da parte dei servizi socio-sanitari per contenere in un tempo il più possibile limitato la fase della valutazione e delle decisioni sul futuro del bambino;
- sensibilizzare/informare/formare le potenziali famiglie affidatarie sulle tematiche giuridiche, sanitarie, sociali, psicologiche, attinenti al progetto;
- fornire sostegno e supporto da parte dei servizi socio-sanitari durante lo svolgersi dell'esperienza e in particolare al momento della separazione;
- attivare gruppi di sostegno per le famiglie disponibili come contenitore permanente per la condivisione delle emozioni e delle esperienze.

5.2 Alcune riflessioni sulle esperienze di accoglienza e sostegno post comunitarie

La cultura della deistituzionalizzazione può svilupparsi solo in presenza di concrete iniziative alternative di sostegno ai minori e alle famiglie. Attualmente però alcuni servizi come le strutture intermedie residenziali e non (gruppi famiglia, centri di aggregazione, esperienze post comunitarie ecc.) non sono ancora

centrali nelle scelte politico-amministrative e risentono quindi dell'esiguità dei finanziamenti come pure della scarsa conoscenza che di queste esperienze si ha a tutti i livelli.

La soluzione non sta solo nell'affrettare la realizzazione di nuovi servizi, bensì nell'incentivare il processo di partecipazione che è una via fondamentale attraverso cui è possibile individuare le scelte corrispondenti alle esigenze complessive della società.

Ciò significa però approfondire le conoscenze e la ricerca sul territorio di fenomeni che si sviluppano, acquisire, ma anche esprimere le informazioni necessarie alla programmazione e alle scelte. Significa individuare e utilizzare, integrandole, risorse pubbliche e private disponibili sul territorio finalizzate alla sperimentazione di forme nuove e flessibili di risposta ai problemi di carattere assistenziale. In tal modo si può disporre di mezzi maggiori e più qualificati in grado di far fronte a vecchi bisogni e nuove emergenze (servizi semi-residenziali, extrascolastici, per l'autonomia).

In quest'ottica si colloca l'esperienza sperimentale del Comune di Napoli *Altrove - Progetto sperimentale di progettazione dopo comunitaria*, per il supporto e l'accompagnamento verso l'autonomia a soggetti inseriti all'interno di strutture di accoglienza residenziale e/o a strutture di accoglienza madre-bambino. L'idea progettuale dell'esperienza di Napoli è quella di creare il presupposto per realizzare un concreto recupero sociale, utilizzando come risorsa il territorio a beneficio della collettività. La modalità individuata è quella della creazione di una rete di professionalità e competenze, a partire dal servizio sociale (che ha in carico il soggetto), alle comunità (che redigono il Pei, prestando attenzione alle aree delle autonomie del soggetto in relazione sia al livello lavorativo che affettivo-relazionale), alla rete delle aziende sul territorio (che creano posti di lavoro).

I soggetti presi in considerazione sono ragazzi in affidamento a strutture residenziali, madri con bambino ospiti delle strutture residenziali e ritenuti idonei dai servizi territoriali responsabili della presa in carico, di affrontare percorsi di autonomia. Essi hanno in genere un'età compresa tra i 18 e i 21 anni.

Il Comune individua come condizioni e garanzie di fattibilità il fatto che le amministrazioni locali riescano a:

- realizzare protocolli di intesa con le aziende del territorio che si rendono disponibili ad accogliere e a creare "nuovi" posti di lavoro;
- sostenere le aziende attraverso il supporto di una rete di professionisti capaci di garantire il "tutoraggio" del ragazzo

e/o della donna inserita nel percorso lavorativo (il tutoraggio del soggetto in azienda avviene attraverso la figura di un tutor aziendale, fornito dall'azienda stessa e da uno psicologo del lavoro che si interfaccia con il titolare all'interno dell'azienda stessa).

All'interno del progetto possono essere individuati alcuni obiettivi che sostengono e danno corpo alla sua "missione":

- fornire un aiuto concreto alle richieste di aiuto da parte dei ragazzi e delle "madri con figli" ospiti delle comunità residenziali, soprattutto nel momento in cui questi devono affrontare l'inserimento nel mondo del lavoro;
- diffondere e sviluppare la cultura della solidarietà attraverso l'integrazione dei servizi sociali con il territorio e con i soggetti del terzo settore, per creare nuove opportunità di lavoro, costruire professionalità e competenze negli ambiti lavorativi in cui viene favorito l'accesso attraverso la valorizzazione delle risorse umane;
- creare un sistema in cui le aziende e il privato viene incentivato ad accogliere questi soggetti in percorsi post comunitari;
- costruire solide opportunità di lavoro e reddito per ragazzi e donne, ponendo attenzione alla ricerca del lavoro, a specifici criteri di formazione e all'integrazione sociale del cittadino marginalizzato.

Il progetto, con le sue caratteristiche (centralità della persona, valorizzazione delle individualità, collaborazione con le aziende presenti sul territorio), ha come obiettivo l'avvio all'autonomia e lo sviluppo di un senso positivo della percezione di sé per quelle persone che "normalmente" sperimentano esclusione e indifferenza. Il tutoraggio all'interno dell'azienda e il supporto dello psicologo del lavoro, che si integra nell'azienda stessa affiancando il titolare e il tutor aziendale, forniscono un valore aggiunto per la realizzazione di un sistema di "accoglienza" e di presa in carico utile per rendere l'iniziativa interessante sul territorio. La realizzazione di specifici protocolli di intesa con le aziende, che si è andata concretizzando positivamente sul territorio è un segnale di quanto la rete possa funzionare se vengono forniti dei progetti mirati e soprattutto monitorati dagli addetti ai lavori.

## 6. Considerazioni conclusive

Prima di concludere l'analisi delle esperienze presentate dalle Città riservatarie è utile provare a tracciare alcune piste comuni prendendo in considerazione anche quanto emerso dall'esame delle pratiche sull'affidamento familiare (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2009) analizzate per i lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001 e che possono suggerirci elementi utili per sostenere e favorire spazi di progettazione per l'accoglienza familiare.

Le pratiche analizzate nell'ambito dell'applicazione della legge 149/2001, si collocano lungo un *continuum* che concerne l'intera gamma di interventi preventivi e di sostegno alle famiglie e ai minori previsti dalla legge 149, anche se, come evidenziato, la maggior parte di esse si posiziona nel campo del sostegno, attraverso esperienze di affiancamento alla famiglia (ad esempio con interventi di tipo domiciliare) o di integrazione-sostituzione temporanea della famiglia con allontanamenti per l'affidamento ad altra famiglia o per il collocamento in una casa famiglia o in una comunità o di sostituzione definitiva della famiglia attraverso la pratica dell'adozione. Si tratta per lo più di interventi-progetti-servizi che hanno funzioni e obiettivi molto differenti: da azioni di tipo promozionale e informativo, destinati a un'utenza ampia e raggiunta per un breve periodo, ad azioni di tipo specialistico con un numero limitato di persone e per un lungo periodo.

Da quanto si può vedere, si tratta di "esperienze significative" che si sovrappongono perfettamente come contenuti e obiettivi alle esperienze delle Città riservatarie progettate per garantire "temporaneamente" ai bambini e alle loro famiglie un contesto di vita e di crescita finalizzato al sostegno per il recupero delle competenze genitoriali.

Anche le esperienze "estrapolate dalla Banca dati 285", come quelle analizzate nell'ambito dell'applicazione della legge 149/2001, possono essere definite come appartenenti ad alcune categorie specifiche relative al percorso dell'affidamento familiare, facilmente riconoscibili quali: sensibilizzazione e promozione sociale; servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni con carattere di originalità; sviluppo delle reti di famiglie e delle nuove tipologie di sostegno e/o accoglienza familiare.

In entrambe le tipologie di esperienze (285/1997 e 149/2001) è stato evidenziato un forte coinvolgimento nella gestione del servizio da parte del terzo settore che pone l'accento sull'importanza del contesto territoriale e dell'ambiente socioculturale di riferimento per la realizzazione di servizi a

sostegno delle famiglie e della comunità locale.

Due le direzioni su cui si è investito maggiormente: da un lato, il lavoro finalizzato al riconoscimento istituzionale, soprattutto per le esperienze complesse, basate su più partnership e su modelli organizzativi particolarmente sofisticati; dall'altro, il lavoro di coinvolgimento di altri soggetti capaci di apportare risorse e competenze per integrare quelle proprie del sistema dei servizi o delle organizzazioni del terzo settore.

Le pratiche prese in considerazione si collocano quindi lungo un *continuum* che concerne l'intera gamma di interventi preventivi e di sostegno alle famiglie e ai minori previsti dalla legge 149, anche se, come evidenziato, la maggior parte di esse si configura come servizi specifici per l'affiancamento alla famiglia o di integrazione-sostituzione temporanea della famiglia attraverso alcuni progetti innovativi.

Parlare di interventi che in alcuni contesti hanno una storia che prosegue nel tempo e che invece, in altri costituiscono un'innovazione stimola la nostra attenzione soprattutto nel considerare indispensabile la creazione e il seguente utilizzo di punti di riferimento specifici che, in questo campo sappiamo è difficile individuare.

Dall'analisi della documentazione dei progetti e, in analogia con quanto fatto in altre ricognizioni sulle buone pratiche relative all'accoglienza e in particolare all'affidamento familiare (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2002a; 2006; 2007; 2009) è emerso quanto la capacità di documentare il lavoro, di spiegare bene i processi, di connettere nelle descrizioni processi ed esiti e la condivisione di documentazione prodotta bene (quindi, efficace e utile) possa essere indicata come un punto di arrivo per migliorare la qualità della comunicazione tra servizi diversi e tra istituzioni diverse (ad esempio tra servizi sociali e tribunali, ma anche tra comunità e tribunali e tra comunità e servizi sociali).

Purtroppo non sempre le esperienze sono socializzate e questo genera l'impossibilità di utilizzare le buone pratiche al di fuori del territorio in cui sono state implementate e sviluppate. La questione investe in modo forte, ad esempio, le organizzazioni del terzo settore, che sovente non costruiscono condivisione al loro interno di saperi e competenze che maturano nel lavoro di rete, ma riguarda anche gli enti locali, le aziende sanitarie, le istituzioni scolastiche sia nella dimensione interna locale (per evitare la mancanza di conoscenza dell'esperienza all'interno dello stesso territorio) sia sovrazonale, per evitare di dover cominciare ogni

volta da zero, senza essere al corrente che poco lontano è stata realizzata un'esperienza interessante simile a quanto si vorrebbe realizzare. La capacità di assumere sino in fondo il principio secondo cui i processi di lavoro di rete debbono essere finalizzati anche a lavorare su questo aspetto, può contribuire a riequilibrare anche il livello di attenzione delle reti troppo centrato sul contenuto o sulle relazioni interne a scapito della riflessione di tipo valutativo sul futuro degli interventi e sulla loro continuità e riproponibilità.

Parlare di interventi che in alcuni contesti hanno una storia che prosegue nel tempo e che invece, in altri costituiscono un'innovazione stimola la nostra attenzione soprattutto nel considerare indispensabile la creazione e il seguente utilizzo di punti di riferimento specifici che, in questo campo sappiamo è difficile individuare.

Pur nella grande capacità da parte delle regioni di attuare da tempo specifiche politiche di settore, si è accompagnata una crescente differenziazione dei modelli regionali di welfare caratterizzata da diversi sistemi di accesso alle opportunità offerte ai bambini e alle loro famiglie e da diversi livelli di attenzione e di investimento nella qualità dei servizi. Pertanto diventa prioritario, non tanto verificare la capacità di innovare pratiche e interventi quanto di concepire ogni innovazione non solo come un evento a se stante ma come evento che, in una logica sistemica, riguarda anche altri.

Da un punto di vista più generale i progetti esaminati possono far riferimento a una particolare cornice concettuale che concepisce il lavoro di rete dei servizi per il supporto alla rete familiare come un potenziale sostegno alla capacità dell'individuo di fronteggiare le avversità della vita e superarle uscendone, non solo indenne, ma addirittura rinforzato o trasformato.

Questo aspetto viene indicato dalle scienze sociali con il termine "resilienza", un termine derivato dalla scienza dei materiali che indica in particolare la proprietà che hanno alcuni materiali di conservare la propria struttura o di riacquistare la forma originaria dopo essere stati sottoposti a schiacciamento o deformazione.

In psicologia non esiste una definizione condivisa di resilienza: ve ne sono diverse che fanno riferimento prevalentemente a carenze affettive o a gravi traumi subiti da individui che tuttavia non lo annichiliscono, ma innescano un meccanismo che lo proietta verso il futuro, sviluppando in lui competenze specifiche e di *empowerment* che gli permettono di far fronte alle diverse

situazioni (Kreysler, 1996; Manciaux, Vanistendel, Cyrulnik, 2001; Cyrulnik, Malaguti, 2001).

È importante assumere una prospettiva di questo tipo, centrata sulle risorse e sulle capacità di recupero dell'essere umano, poiché permette di costruire "significati e spazi di relazione" in grado di sostenere percorso di crescita della famiglia. Spostare l'accento sulle capacità di recupero, sulla resilienza, non equivale a minimizzare le difficoltà, ma a riconoscere ai processi legati all'accoglienza una funzione importante: quella che permette di guardare al futuro con maggiore fiducia.

Il ruolo delle Città riservatarie è stato quindi fondamentale nel promuovere e supportare anche dal punto di vista economico dei cofinanziamenti, delle sperimentazioni e, soprattutto, nel garantire che tali sperimentazioni debbano possedere requisiti di attenzione alla dimensione scientifica dell'analisi e della valutazione *in itinere* e finale: unica condizione che permette di trarre dalle buone pratiche elementi per la loro trasferibilità.

**Adamo, S.G.M., Portanova, F. (a cura di)**

2003 *Gioco*, Azzano S. Paolo, Junior.

**Affuso, G., Bacchini, D.**

2009 *Determinanti personali ed interpersonali del drop-out scolastico*, in «Psicologia scolastica», vol. 8, n. 2 (luglio/dicembre).

**Ainsworth, M.D**

1962 *Reversible and irreversible effects of maternal deprivation on intellectual development*, in *Maternal deprivation*, New York, Child Welfare League of America, p. 42-62 (also in Harvey, O.J. (ed), *Experience, structure, and adaptability*, New York, Springer, 1966, p. 149-168).

**Ammaniti, M.**

2006 *Early preventive intervention and home visiting*, in «Infant mental health journal», 27, 1, special issue.

**Ammaniti M. (a cura di)**

2010 *Psicopatologia dello sviluppo. Modelli teorici e percorsi a rischio*, Milano, Raffaello Cortina.

**Ammannati, L., Bilancia, P.**

2008 *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, Milano, Giuffrè.

**Anconelli, M., Ragazzini, F.**

2010 *Nuovi strumenti per la programmazione sociale e sanitaria: l'esperienza dei profili di comunità e degli atti di indirizzo e coordinamento triennali nella Regione Emilia-Romagna*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2 (luglio), p. 311-339.

**Bacchini, D., et al.**

2008 *La relazione dell'atmosfera morale scolastica con i comportamenti aggressivi, pro sociali e i risultati scolastici*, in «Psicologia dell'educazione», 2, p. 199-219.

**Ball, D., Gill, T., Spiegel, B.**

2008 *Managing risk in play provision. Implementation guide*, London, Play England, Department for Children, Schools and Families and Department for Culture, Media and Sport.

**Barachini, I.**

2007 *Diritto al gioco e alla socializzazione*, in 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 (Questioni e documenti, 45).

**Bastianoni, P., Taurino A. (a cura di)**

2007 *Famiglie e genitorialità oggi. Nuovi significati e prospettive*, Milano, Unicopli.

2009 *Comunità per minori*, Roma, Carocci.

**Bateson, G.**

1976 *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi.

1996 *Questo è un gioco*, Milano, Raffaello Cortina.

**Battistella, A., De Ambrogio, U., Ranci Ortigosa, E.**

2004 *Il piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma, Carocci.

**Bauman, Z.**

2002 *Il disagio della postmodernità*, Milano, Mondadori.

**Benadusi, L., Niceforo, O.**

2010 *Obbligo scolastico o di istruzione: alla ricerca dell'equità*, in «Programma education Fga working paper», n. 27 (3), Fondazione Giovanni Agnelli.

**Bertalanffy, L. von**

2004 *Teoria generale dei sistemi*, Milano, Mondadori.

**Bion, W.R.**

1979 *Esperienze nei gruppi*, Roma, Armando.

**Bisleri, C.**

1994 *La scuola delle famiglie*, in «Animazione sociale», n. 8-9, p. 53-59.

**Bondioli, A.**

1996 *Gioco e educazione*, Milano, Franco Angeli.

**Bonino, S. (a cura di)**

1999 *Psicologia dello sviluppo e scuola elementare*, Firenze, Giunti.

**Bowlby, J.**

1979 *The making and breaking of affectional bonds*, London, Tavistock; trad. it. *Costruzione e rottura dei legami affettivi*, Milano, Raffaello Cortina, 1982.

1988 *A secure base*, London, New Fetter Lane; trad. it. *Una base sicura. Applicazioni cliniche della teoria dell'attaccamento*, Milano, Raffaello Cortina, 1989.

**Braga, P. (a cura di)**

2005 *Gioco, cultura e formazione. Temi e problemi di pedagogia dell'infanzia*, Azzano San Paolo, Junior.

**Bronfenbrenner, U.**

1986 *Ecologia dello sviluppo umano*, Bologna, Il mulino.

**Burghardt, Gordon M.**

2005 *The genesis of animal play: testing the limits*, Cambridge, Mass., London, the MIT press

**Caillois, R.**

1981 *I giochi e gli uomini*, Milano, Bompiani.

**Cambi, F., Catarsi, E. (a cura di)**

2003 *Genitori e figli nell'età contemporanea*, Firenze, Istituto degli Innocenti.

**Caprara, G.V., Gerbino, M.**

2002 *Determinanti personali del fallimento scolastico: correlati, antecedenti e conseguenze della bocciatura*, in «*Età evolutiva*», 73 (ottobre), p. 18-32.

**Catarsi, E.**

2002 *Bisogni di cura dei bambini e sostegno alla genitorialità*, Pisa, Edizioni del Cerro.

2008 *Pedagogia della famiglia*, Roma, Carocci.

**Catarsi, E., Fortunati, A.**

2004 *Educare al nido. Metodi di lavoro nei servizi per l'infanzia*, Roma, Carocci.

**Celia, G., et al.**

2010 *Buone pratiche nei progetti italiani*, in «*Psicologia clinica psicoterapia oggi*», n. 2, p. 12-21.

**Censis**

2011 45. *Rapporto sulla situazione sociale del Paese: 2011*, Milano, Franco Angeli.

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

2002a *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare, 1999*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 24).

2002b *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 26).

2006 *Ogni bambino ha diritto a una famiglia. Lo stato di attuazione della legge 149/2001*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 39).

2007 *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/97. Dalla ricognizione alla segnalazione*, a cura di Pellicanò, E., Poli, R., Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 45).

2009 *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, a cura di Belotti, V., Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 48).

2010 *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, a cura di Bianchi, D., Campioni, L., Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 49).

2011a *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, a cura di Belotti, V., Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 50).

2011b *L'Italia "minore". Mappe di indicatori sulla condizione e le disuguaglianze nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, a cura di Belotti, V., Moretti, E., Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 51).

2012 *I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle*

*Città riservatarie*, a cura di Campioni, L., Ciampa, A., Schena, A., Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 52).

**Cyrulnik, B. Malaguti, E.**

2001 *Costruire la resilienza. La riorganizzazione positiva della vita e la creazione di legami significativi*, Trento, Erikson.

**De Leo, G.**

1998 *La devianza minorile: il dibattito teorico, le ricerche, i nuovi modelli di trattamento*, 2. ed., Roma, Carocci.

**Dettori, F.**

2009 *La scuola media che vorrei: una ricerca empirica con studenti e docenti di scuola secondaria di primo grado*, Roma, Aracne.

**Di Blasio, P.**

2000 *Psicologia del bambino maltrattato*, Milano, Il mulino.

**Di Giovanni, F., Pesarin, S. (a cura di)**

2008 *Periferie in gioco*, Comunità edizioni, consultabile all'indirizzo web: [www.scribd.com/doc/52405730/Periferie-in-Gioco](http://www.scribd.com/doc/52405730/Periferie-in-Gioco).

**Dunkel, F.**

2010 *Giustizia minorile in Europa*, in Centro studi GB Rossi *Infanzia adolescenza, Una giustizia per i giovani: il dibattito europeo*, Verona, Iciss (Giustizia minorile e dintorni, n. 2).

**Dunst, C.J.**

1988 *Enabling and empowering families: principles and guidelines for practices*, Cambridge, Mass., Brookline books.

**Evangelista, S. (a cura di)**

2005 *Progetto traghetto una ricerca intervento sulla dispersione scolastica*, consultabile all'indirizzo web: [www.pianetaformazione.org](http://www.pianetaformazione.org)

**Ferrera, M.**

2008 *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in «La rivista delle politiche sociali» n. 3.

**Filippini, F., Giustini, C.**

2010 *Chance: la scuola della seconda opportunità*, in «Ricerche di pedagogia e didattica», 5 (2), consultabile all'indirizzo web: <http://rpd.unibo.it/issue/view/207>

**Folgheraiter, F.**

2008 *La cura delle reti*, Trento, Erickson.

**Fortunati, A. (a cura di)**

1989 *Conversando con i genitori*, Milano, Franco Angeli.

**Fraiberg, S.**

1999 *Il sostegno allo sviluppo*, Milano, Raffaello Cortina.

**Franzoni, F., Anconelli, M.**

2003 *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione*, Roma, Carocci.

**Garvey, C.**

1980 *Il gioco: l'attività ludica come apprendimento*, Roma, Armando.

**Ghezzi, D., Vadilonga, F. (a cura di)**

1996 *La tutela del minore. Protezione dei bambini e funzione genitoriale*, Milano, Raffaello Cortina.

**Giorgi, G.**

2008 *Programmazione regionale e sistemi di governance*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 1.

**Gori, M.**

2004 *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci.

**Gray, J.**

2002 *National policy on the assessment of children in need and their families*, in Ward, H., Rose, W. (eds), *Approaches to needs assessment in children's services*, London, Jessica Kingsley Publisher, p. 169-193.

**Huizinga, J.**

1973 *Homo ludens*, Torino, Einaudi.

**Invalsi**

2008 *Le competenze in scienze, lettura e matematica degli studenti quindicenni. Rapporto nazionale Pisa 2006*, Roma, Armando, p. 167, consultabile all'indirizzo web: [http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2006.php?page=pisa2006\\_it\\_05](http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2006.php?page=pisa2006_it_05)

**Iori, V.**

2001 *Fondamenti pedagogici e trasformazioni familiari*, Brescia, La scuola.

**Istat**

2011 *Rapporto annuale: la situazione del Paese nel 2010. Affrontare le vulnerabilità, assicurare la coesione, accelerare il cambiamento*, Roma, Istat.

**Italia**

2009 *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti.

**Krappmann, L.**

2011 *Monitoring article 31 CRC on the child's right to play by the Committee on the Rights of the Child*, IPA Conference, Cardiff, 7 July

**Kreysler, L.**

1996 *La resilience mise en spirale*, in «Spirale», vol. 1.

**Lacharité, C., Fafard, G., Bourassa, L.**

2005 *Programme d'aide personnelle, familiale et communautaire: nouvelle génération (PAPFC2)*, Groupe de recherche et d'intervention en négligence, Université du Québec à Trois-Rivières, Québec, Ca.

**Leone, L. (a cura di)**

2010 *Valutazione della giustizia minorile*, Dipartimento giustizia minorile USSM di Palermo, con il contributo di Salierno, R., La Monica, G., et

al., Roma, Cevas, consultabile all'indirizzo web: [www.cevas.it/](http://www.cevas.it/)

**Lester, S., Russell, W.**

2008 *Play for a change. Play, policy and practice: a review of contemporary perspective*, University of Gloucestershire, Play England.

2010 *Children? right to play: an examination of the importance of play in the lives of children worldwide*, Working Paper No. 57, The Hague, The Netherlands, Bernard van Leer Foundation.

**Liverta Sempio, O., Confalonieri, E., Scaratti, G. (a cura di)**

1999 *L'abbandono scolastico: aspetti culturali, cognitivi, affettivi*, Milano, Raffaello Cortina.

**Luthar, S.**

1991 *Vulnerability and resilience. a study of high risk adolescents*, in «Child development», 62, p. 599-616.

**Manciaux, M., Vanistendel, S., Cyrulnik, B.**

2001 *La resilience état de lieux*, in *La resilience: resister et se construire*, Genève, CSM.

**Mantovani, S.**

1995 *Essere genitori oggi. Immagini di sé, rapporto tra generazioni, strategie di supporto*, in «Gift», settembre.

**Maslow, A.**

1973 *Motivazione e personalità*, Roma, Armando.

**Mian, E., Fanni Canelles, M.**

2007 *Abbandono scolastico: esiste una relazione con il comportamento deviante? Cause, osservazioni e proposte d'intervento*, consultabile all'indirizzo web: [www.nuovapedagogia.com](http://www.nuovapedagogia.com)

**Migliorini, L., Piermari, A., Rania, N.**

2008 *La dispersione scolastica: analisi delle sue componenti e motivazioni*, in «Psicologia dell'educazione», vol. 2, n. 2.

**Milani, P.**

2002 *Analisi dei progetti rivolti al sostegno alla genitorialità*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 26).

**Milani, P., Ius, M.**

2010 *Sotto un cielo di stelle. Educazione, bambini e resilienza*, Milano, Raffaello Cortina.

**Milani, P., Orlando Cian, D.**

2001 *Nidi e scuole dell'infanzia come luoghi di formazione dei genitori*, in «Studium educationis», 2.

**Milani, P., Serbati, S., Jus, M.**

2011 *Pippi Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione: guida operativa*, Padova.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

2010 *Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario anno*

- 2010, a cura di Gallina, C., Tangorra, R. (Quaderni della ricerca sociale, 3) consultabile all'indirizzo web:  
[www.lavoro.gov.it/NR/.../Quaderniricercasociale3\\_completo.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/.../Quaderniricercasociale3_completo.pdf)
- 2011 *Bambini fuori dalla famiglia di origine, dimensione, caratteristiche, sistemi di raccolta dati*, a cura di Moretti, E. (Quaderni della ricerca sociale, 9).

### **Ministero della pubblica istruzione**

- 2000 *La dispersione scolastica: una lente sulla scuola*, consultabile all'indirizzo web:  
<http://archivio.pubblica.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2000/dispersione.shtml>

### **Moretti, E., et al.**

- 2009 *Bambini e ragazzi "fuori famiglia": dimensioni e caratteristiche del fenomeno*, in 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 (Questioni e documenti, 48).

### **Moss, P.**

- 1993 *Assistenza ed educazione nei servizi per l'infanzia*, in Catarsi, E., *I servizi educativi e sociali per i bambini e le loro famiglie*, Milano, Juvenilia.

### **Nicolò, A.M., Zampino, A.F.**

- 2002 *Lavorare con la famiglia*, Roma, Carocci.

### **Nigra, L., Massimetti, M.G.**

- 2009 *Applicazione del metodo della Reconnaissance des Acquis al contesto italiano*, consultabile all'indirizzo web: [www.valutare.org](http://www.valutare.org)

### **Nosvelli, M.**

- 2009 *Abbandono scolastico e inserimento lavorativo degli adolescenti: le determinanti familiari e gli strumenti di policy*, relazione tenuta al Convegno *Giovani e società in Europa e attorno al Mediterraneo*, Forlì, 26-28 marzo 2009, consultabile all'indirizzo web:  
[www.giovaniesocieta.unibo.it/paper/4d/nosvelli.pdf](http://www.giovaniesocieta.unibo.it/paper/4d/nosvelli.pdf)
- 2011 *Abbandono scolastico e ingresso nel mercato del lavoro dei teen agers*, WP 03/11, CSCC, Centro di ricerca sulle scienze cognitive e della comunicazione, consultabile all'indirizzo web:  
[http://centridiricerca.unicatt.it/scienze\\_cognitive\\_comunicazione\\_csc0311.pdf](http://centridiricerca.unicatt.it/scienze_cognitive_comunicazione_csc0311.pdf)

### **Onnis, L. (a cura di)**

- 2010 *Legami che creano, legami che curano. Attaccamento: una teoria ponte per le psicoterapie*, Torino, Bollati Boringhieri.

### **Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Gruppo di lavoro La povertà dei bambini e degli adolescenti**

- 2008 *Materiali per il piano di azione 2009-2011*, consultabile sul sito web:  
[www.minori.it/piano-azione-2009-2011-materiali#attachments](http://www.minori.it/piano-azione-2009-2011-materiali#attachments)

**Pagliari, F.**

2006 *Regole di gioco e norme sociali: crescere tra obbedienza e trasgressione*, in «Cittadini in crescita», n. 2, p. 44-61.

**Palmonari, A.**

2001 *Gli adolescenti*, Bologna, Il mulino.

**Palmonari, A. (a cura di)**

1997 *Psicologia dell'adolescenza*, Bologna, Il mulino.

**Pastorelli, C., et al.**

2002 *L'insuccesso scolastico: fattori di rischio e di protezione nel corso della preadolescenza*, in «Età evolutiva», 81, p. 84-91.

**Pati, L.**

1998 *Pedagogia familiare e denatalità*, Brescia, La scuola.

**Patrizi, C., et al.**

2010 Caratteristiche genitoriali e stili di parenting associati ai disturbi internalizzanti in «Psichiatria e psicoterapia», vol. 29, n. 2, p. 63-77.

**Pellicanò, E.**

2006 *Architettura delle reti sociali*, in *Minore a chi? Condizione e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Atti del ciclo di incontri di sensibilizzazione, Potenza marzo-giugno 2005, a cura del Consiglio regionale della Basilicata, consultabile all'indirizzo web: [www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/files/docs/17/50/71/DOCUMENT\\_FILE\\_175071.pdf](http://www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/files/docs/17/50/71/DOCUMENT_FILE_175071.pdf)

**Pellis, S., Pellis, V.**

2006 *Play and the development of social engagement*, in Marshall, P., Fox, N. (eds), *The development of social engagement*, New York, Oxford University Press.

**Pianca, B.**

2011 *I bambini del nuovo millennio. Intervista a Noemi Payal*, in «aamTerra Nuova», dicembre.

**Pirozzi, S., Rossi Doria, M.**

2010 *Socievolezza e agency*, paper presentato alla Terza conferenza annuale ESPANet Italia 2010, Sessione: n. 2D "Costruire capacità nel welfare mediterraneo: politiche e interventi a sostegno delle transizioni giovanili tra formazione e lavoro", consultabile all'indirizzo web: [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net)

**Pistacchi, P., Galli, J.**

2006 *Un viaggio chiamato affido. Un percorso verso la conoscenza dei soggetti e delle dinamiche dell'affidamento familiare*, Milano, Unicopli.

**Play England**

2007 *Charter for children's play*, London, consultabile all'indirizzo web: [www.playengland.org.uk/resources/charter-for-children%E2%80%99s-play.aspx](http://www.playengland.org.uk/resources/charter-for-children%E2%80%99s-play.aspx)

**Pontiggia, G.**

2000 *Nati due volte*, Milano, Mondadori.

**Pourtois, J.P., Desmet, H., Lahaye, W.**

2006 *Il buon trattamento. Bisogni del bambino competenze dei genitori*, in «Rivista italiana di educazione familiare», n. 2.

**Rodrigues, M.**

2003 *Emulazione e innovazione sociale. Lisbona e il metodo di coordinamento aperto*, in «Italianieuropei», 4.

**Rossi Doria, M.**

1999 *Di mestiere faccio il maestro*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo.

2008 *Intervista*, a cura di Iacuzzi, P.F., in «Vita scolastica», consultabile all'indirizzo web:  
[www.giuntiscuola.it/lavitascolastica/magazine/articoli/cultura-e-pedagogia/intervista-a-marco-rossi-doria/](http://www.giuntiscuola.it/lavitascolastica/magazine/articoli/cultura-e-pedagogia/intervista-a-marco-rossi-doria/)

**Russo, A., Lo Schiavo, L.**

2011 *Governance, sviluppo e capitale sociale. L'esperienza della progettazione integrata in Basilicata e Calabria, Atti del 25. Convegno SISP 8-10 settembre*.

**Saitta, P.**

2006 *La genitorialità sociale e la sua regolazione. Una rassegna europea*, in «Cirsdig working papers», n. 18.

**Salimbeni, O.**

2011 *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Pisa, Ets.

**Save the Children Italia onlus**

2011 *Atlante dell'infanzia (a rischio): alla ricerca della Giovine Italia*, a cura di Cederna, G., Roma, Save the Children Italia onlus.

**Scalmato, V. Angotti, R.**

2011 *Strutture dei sistemi di istruzione e formazione in Europa. Italia edizione 2009/10*, European Commission, consultabile all'indirizzo web: [eacea.ec.europa.eu/education/eurydice](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice)

**Scannavini, K. (a cura di)**

2011 *Progetto in-contro: insieme contro la dispersione scolastica. Analisi e strategie di intervento per il contrasto alla dispersione scolastica*, Save the Children Italia onlus

**Schermi, M.**

2008 *Apprendimenti e lavoro educativo nel segno del sapere quotidianamente agito nell'esperienza educativa*, in *Periferie in gioco*, Comunità edizioni, consultabile all'indirizzo web:  
[www.scribd.com/doc/52405730/Periferie-in-Gioco](http://www.scribd.com/doc/52405730/Periferie-in-Gioco) *Periferie in gioco*

**Schön, A.**

1993 *Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo.

**Serbati, S., Milani, P.**

2011 *Valutare gli interventi sociali con bambini e famiglie: Child Well-Being Scales: uno strumento utile*, in Pè, A., Ruggiu, A. (a cura di), *Il giusto processo e la protezione del minore*, Milano, Franco Angeli.

**Sharmahd, N.**

2007 *La relazione tra educatrici e genitori al nido*, Pisa, Edizioni del Cerro.

**Sità, C.**

2005 *Il sostegno alla genitorialità. Analisi dei modelli di intervento e prospettive educative*, Brescia, La scuola.

**Spitz, R.A.**

1958 *The first year of life*, New York, International University Press; trad. it. *Il primo anno di vita del bambino*, Firenze, Giunti, 1962.

**Sutton Smith, B.**

1997 *The ambiguity of play*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

**Terenzi, P.**

2007 *Azioni di contrasto del disagio giovanile e della dispersione scolastica. Una ricerca empirica qualitativa*, consultabile all'indirizzo web: [www.bs.unicatt.it/materiali/statigenerali/interventi080507/terenzi\\_azi one.pdf](http://www.bs.unicatt.it/materiali/statigenerali/interventi080507/terenzi_azi one.pdf)

**Terlizzi, M., Elia, L., Costantino, E.**

2011 *Esiti di sviluppo in condizioni di rischio psicosociale*, in 24. Congresso nazionale Associazione italiana di psicologia, Sezione di psicologia dello sviluppo e dell'educazione, Genova, 19-21 settembre 2011, consultabile all'indirizzo web: [www.aip2011.unige.it/volume.php](http://www.aip2011.unige.it/volume.php)

**Terrisse, B., Larose, F.,**

2000 *La résilience: facteurs de risque et facteurs de protection dans l'environnement social et scolaire du jeune enfant*, in «Les cahiers du Centre de recherche formation enfance-éducation», n. 14

**Tramma, S.**

2009 *Pedagogia sociale*, Milano, Guerini e associati.

**Trinci, M. (a cura di)**

1993 *Il bambino che gioca*, Torino, Bollati Boringhieri.

**Trussoni, F.**

2010 *I fattori di rischio e protettivi al disagio scolastico in adolescenza: l'analisi multivariata sui dati di uno studio longitudinale*, tesi di dottorato in Psicologia per la ricerca sociale, cognitiva e clinica, XXI ciclo Università degli Studi di Milano-Bicocca.

**Unione Europea. Comitato delle Regioni**

2009 *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Bruxelles.

**Unione Europea. Commissione. Programma Leonardo da Vinci**

2005 *Young: azioni integrate contro la dispersione scolastica ed il lavoro minorile: programma Leonardo da Vinci, progetto pilota. Rapporto di ricerca 2003-2005*.

**Vygotskij, L.S.**

1987 *Il ruolo del gioco nello sviluppo, in Il processo cognitivo*, Torino, Bollati Boringhieri.

**Wheway, R.**

2011 Most play strategies are wrong. The decline in children? Freedom to play, IPA Conference, Cardiff, 4 July.

**Who**

1998 *Health21: health for all in the 21st century*, Copenhagen, Who.

**Winnicott, D.W.**

1970 *Sviluppo affettivo e ambiente*, Roma, Armando.

**Zanobini, M., Manetti, M., Usai, M.C.**

2002 *La famiglia di fronte alla disabilità. Stress, risorse e sostegni*, Trento, Erickson.

**Zurla, P.**

2004 *Volti della dispersione scolastica e formativa. Un'indagine in Provincia di Forlì-Cesena*, Milano, Franco Angeli.



**APPENDICE**  
**SCHEDE DI SINTESI DELLE CITTÀ RISERVATARIE**

*Tutti i dati relativi alla situazione dei progetti al 31/12/2010 risultano da un'estrazione dati effettuata in data 26/01/2012; i dati possono divergere da quelli riportati in altre parti della relazione, che si riferiscono a un'analisi realizzata sull'estrazione dati del 14/09/2011, poiché in seguito a tale estrazione vi sono stati aggiornamenti nella Banca dati da parte delle Città riservatarie.*

Riparto fondo 285 anno 2010	1.735.363 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	23
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	23
Stato progetto	
In corso	15
Concluso	8
Non attivato	0
Totale progetti	23
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	18
Sostegno all'integrazione scolastica	14
Sostegno all'integrazione dei minori	6
Tipologia di atto di programmazione	
Piano di zona	23

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano di zona 2009-2012.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Il piano contiene cinque capitoli, in ordine: l'analisi del contesto; le priorità strategiche e gli obiettivi di servizio del piano; le scelte strategiche per l'assetto gestionale e organizzativo dell'ambito; la programmazione finanziaria; la progettazione di dettaglio.

Di seguito si propone una sintesi dei contenuti.

Analisi del contesto

I punti di forza dell'area sono così riassunti. Il fulcro delle strategie relativamente ai minori è rappresentato da una sintesi tra sostegno alle famiglie, valorizzazione delle reti sociali, appropriatezza e differenziazione delle risposte e degli interventi, potenziamento e qualificazione dei servizi socioeducativi e ricreativi distribuiti omogeneamente sul territorio. Il piano di zona ha introdotto nel sistema di welfare nuovi

standard strutturali, organizzativi e funzionali per tutte le strutture e i servizi socioeducativi e ricreativi per minori autorizzati al funzionamento, come previsto dal regolamento regionale n. 4/2007. Con le attività del piano di zona il Comune di Bari ha inteso rilanciare politiche sociali per i minori e la famiglia capaci di uscire dalla logica meramente assistenziale ed emergenziale a favore di strategie di inclusione sociale, di politiche attive del lavoro, di politiche abitative e di sostegno al reddito e dell'affidamento familiare.

Rispetto alle criticità, esse riguardano alcuni aspetti inerenti le politiche familiari: nonostante si registri un notevole impegno da parte dell'amministrazione in favore delle famiglie e un'offerta di servizi sull'infanzia e sull'adolescenza, si nota una tendenza demografica di "fuga" dalla città. Tale aspetto colpisce principalmente le persone di una classe di età compresa tra i 25 e i 40 anni ed è evidente se si analizzano anche i dati degli altri Comuni della corona urbana barese nei quali si evidenzia invece un incremento dei residenti - soprattutto giovani coppie - appartenenti alla classe di età compresa tra i 25 e i 40 anni. Tale fenomeno si manifesta principalmente a causa dell'assenza di politiche abitative a breve termine, che colloca il Comune di Bari tra i territori in cui si supera la media regionale per i costi di locazione e di acquisto degli immobili.

Infine, si osserva un quantomeno apparente disequilibrio nell'allocazione delle risorse, che vede un forte impegno finanziario nei "servizi residenziali per minori stranieri non accompagnati", a discapito di altri servizi. Tale aspetto meriterebbe di essere ulteriormente indagato tenendo in considerazione i dati sulla presenza di questo target di minori nella città e le problematiche da questo sollevate.

#### Le priorità di intervento

Le priorità strategiche sono in piena coerenza con quanto sviluppato nel precedente periodo di programmazione; in particolare si dà continuità al rafforzamento degli interventi domiciliari, si vuole mantenere la struttura dei servizi residenziali presenti e rafforzare gli interventi di inclusione lavorativa come strumento per l'inclusione sociale.

Si constata che a livello locale le famiglie si trovano ad affrontare problematiche diverse connesse alla solitudine, alla povertà relazionale, alle difficoltà economiche, alla difficoltà ad affrontare crisi, conflitti e imprevisti in genere. Con il piano si intende quindi avviare un percorso che valorizzi la famiglia come l'elemento centrale della società, come una risorsa su cui costruire delle politiche attive in un'ottica di progetti personalizzati e flessibili. Le linee di indirizzo contenute nel piano mirano perciò a modificare l'approccio che vede il nucleo familiare

come un contenitore di fragilità. Il ruolo della famiglia deve essere sostenuto e promosso in modo che le dinamiche presenti nel microcosmo familiare favoriscano nel minore uno sviluppo dell'identità e l'acquisizione delle regole più prossime a quanto regola il macrocosmo della società civile e alle regole della convivenza civile e democratica.

Con tale ottica il piano sociale di zona ha identificato le priorità strategiche di intervento per il sostegno e l'accompagnamento alla genitorialità in piena coerenza con quanto già sviluppato nel precedente periodo di programmazione. Tutte le azioni in tale area, infatti, mirano a sostenere la famiglia con delle prestazioni specialistiche che tendono, tra l'altro, a salvaguardare le diverse esigenze affettive dei minori.

I tipi di servizi attraverso i quali prendono forma gli obiettivi dell'area sono i seguenti: servizi domiciliari, servizi residenziali, servizi comunitari a ciclo diurno, servizi per la prima infanzia, sostegno alla responsabilità familiare.

**Servizi domiciliari.** Si intende rafforzare le diverse attività in quest'area, in una logica di prevenzione della istituzionalizzazione, supportando la famiglia nel suo ruolo educativo. L'attività principale è il servizio di *home maker*, il tutoraggio individuale che assicura i diritti dei minori in situazioni vulnerabili coinvolgendo la famiglia. Attraverso tale attività si realizzano degli interventi integrati di assistenza domiciliare, accompagnamento, sostegno scolastico, ecc.

**Servizi residenziali.** Si confermano tutti gli interventi di questo gruppo. In particolare, ci si propone di mantenere sotto costante e continuo monitoraggio il servizio per minori stranieri non accompagnati al fine di ottimizzare le risorse e incrementare l'efficacia e l'efficienza delle stesse; si evidenziano anche una casa rifugio per donne vittime di violenza e tratta e un centro antiviolenza.

**Servizi comunitari a ciclo diurno.** Nell'ambito di Bari si registra la presenza di 11 centri socioeducativi diurni, un elemento di forza dell'Ambito che si ha l'obiettivo di potenziare. Il piano si propone inoltre di sostenere e potenziare i cinque centri aperti polivalenti per minori presenti sul territorio con l'apertura di ulteriori tre centri e di implementare, in linea con quanto richiesto dagli obiettivi di servizio del piano regionale, un'équipe multidisciplinare integrata per il contrasto allo sfruttamento alla violenza e alla tratta su donne, minori e stranieri immigrati.

**Servizi per la prima infanzia.** L'ambito di Bari ha compiuto diversi sforzi finalizzati al potenziamento di tali attività anche nel precedente

periodo di programmazione. L'offerta pubblica di asili nido è stata incrementata, si sono autorizzate le diverse strutture private presenti - ovviamente se rispondenti ai requisiti richiesti dal reg. regionale 4/2007 - e si è provveduto, in via sperimentale, a erogare dei buoni acquisto per servizi asili nido presso strutture private autorizzate. Nel nuovo periodo di programmazione si intende continuare nel rafforzamento dell'offerta pubblica di asili nido. A oggi sono presenti cinque asili nido pubblici sul territorio comunale di Bari. Si intende avviare un'ulteriore nuova sezione nell'area del Rione Stanic. Inoltre si proseguirà con la sperimentazione dei buoni acquisto per servizi asili nido presso strutture private autorizzate. Si confermano, in favore delle famiglie in cui si registra la presenza di neonati e di un reddito basso, contributi economici quali il contributo alla natalità e la prima dote per i nuovi nati.

**Sostegno alla responsabilità familiare.** Tale tipologia di servizi ha registrato alcune criticità. L'ambito di Bari intende superarle attraverso una maggiore attenzione alle problematiche della famiglia implementando anche servizi di tipo innovativo. L'affido familiare, promosso in sintonia con la normativa nazionale (L. 149/2001) e con gli indirizzi regionali (del. GR 494/2007), viene individuato come uno degli strumenti utili per il rilancio delle politiche familiari, anche grazie alla costituzione dell'équipe multidisciplinare integrata. Il rilancio delle politiche in favore delle famiglie passa anche dalla costruzione e consolidamento del Centro ascolto famiglie. Tale attività sarà realizzata in stretto raccordo con il Centro risorse famiglie della Provincia di Bari; in particolare il raccordo è previsto per i servizi di secondo livello attraverso l'équipe integrata e multidisciplinare che la Provincia di Bari realizzerà. Ulteriore aspetto riguarda il finanziamento del piano di azione per le famiglie numerose realizzato dal Comune di Bari in cui si prevede la realizzazione di diversi interventi integrati tra loro per il sostegno delle famiglie con quattro o più minori. In piena coerenza con gli indirizzi regionali si prevede la realizzazione di un piano dei tempi e degli spazi. Il Comune di Bari, proprio al fine di rilanciare le politiche in favore della famiglia, intende realizzare alcuni interventi sperimentali di inclusione lavorativa a favore delle donne vittime di violenza e tirocini formativi per minori a rischio. L'approccio metodologico con cui si è provveduto alla progettazione di tali interventi considera l'inclusione lavorativa uno tra gli strumenti principali - se non il principale - per l'inclusione sociale delle persone svantaggiate.

Ulteriore aspetto riguarda gli interventi all'interno degli ospedali pediatrici, che il piano vuole consolidare. L'ambito intende confermare

gli interventi di deistituzionalizzazione e di erogazione del minimo vitale. Attraverso questo servizio si cerca di offrire una concreta possibilità alle donne e alle famiglie in disagio socioeconomico, di evitare l'istituzionalizzazione del minore garantendo a quest'ultimo il primario diritto a vivere e crescere nell'ambito della propria famiglia. In tal senso nel periodo di programmazione considerato vengono previsti ancora una volta i sussidi alle madri sole, quale forma di sostegno economico che rientra nel quadro delle misure volte a diminuire l'istituzionalizzazione dei minori che nascono in situazioni di difficoltà.

## BRINDISI

Riparto fondo 285 anno 2010	862.237 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	7
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	7
Stato progetto	
In corso	7
Concluso	
Non attivato	0
Totale progetti	7
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	3
Tempo libero, gioco	2
Sostegno a bambini e adolescenti	2
Tipologia di atto di programmazione	
Piano di zona	7

Di seguito si presenta una sintesi dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano sociale di zona 2010-2012 (ambito Brindisi), approvato con del. Consiglio comunale del 1° febbraio 2010, n. 13.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Il documento è costituito da 15 pagine relative alla programmazione di dettaglio. Il piano propone delle azioni operative, come strumenti utili per una futura programmazione.

Nel documento si presentano, per tipologie di intervento, delle tabelle riportanti i seguenti elementi: Comune, abitanti, servizi proposti in schede progetto, target regionale di riferimento, figure professionali richieste. Di seguito ci si sofferma sui contenuti più direttamente pertinenti l'area di interesse.

**I servizi domiciliari.** Per quanto riguarda il servizio di educativa domiciliare minori, l'azione si propone di favorire l'attivazione e il potenziamento di un servizio di assistenza domiciliare per minori (Adm) per la qualificazione dell'intervento sociale nella prospettiva educativa. Il

servizio, nella fase sperimentale di attuazione, prevede una gestione centralizzata con interventi mirati in funzione dei bisogni che potranno essere rilevati.

L'assistenza domiciliare ai minori prevede come target regionale 1 nucleo/1.000 nuclei familiari. Le figure professionali indicate sono educatori; assistenti sociali; assistenti domiciliari; autista.

**Servizi comunitari a ciclo diurno.** I servizi comunitari a ciclo diurno rappresentano una delle azioni più efficaci di prevenzione del rischio di disagio e marginalità dei minori.

Esistono varie tipologie, tra cui i centri polivalenti per minori, i centri socioeducativi - riabilitativi, i centri polivalenti per anziani, tutti con la necessità di essere potenziati a causa di una carenza di strutture idonee a svolgere tale servizio. Fra i servizi proposti, vi sono i Cav, il centro di aggregazione giovanile, il centro di animazione territoriale, i centri diurni, l'integrazione scolastica.

**Strutture residenziali.** Si prevedono contributi economici per strutture residenziali e semiresidenziali per minori.

**Servizi a sostegno delle responsabilità familiari e servizi prima infanzia.** Nella logica del documento, per delineare una società realmente inclusiva capace di rispondere in modo efficace alle richieste del territorio significa costruire un sistema di servizi sociali e socio-sanitari volto al miglioramento della qualità della vita, delle condizioni di benessere e di salute della popolazione.

Nell'ambito delle politiche di sostegno alla prima infanzia e alle responsabilità familiari, l'obiettivo prioritario del Comune è quello di aumentare i servizi di cura alla persona, e laddove non sia possibile, garantire sostegno economico per usufruire di determinati servizi.

Fra i servizi proposti vi sono il Centro per la famiglia - servizio di mediazione, il Servizio di affidamento familiare, la Ludoteca, il Servizio socioeducativo per la prima infanzia; la Città dei ragazzi.

Riparto fondo 285 anno 2010	1.059.785 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	26
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	26
Stato progetto	
In corso	12
Concluso	14
Non attivato	0
Totale progetti	26
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	6
Tempo libero, gioco	17
Sensibilizzazione e promozioni	16
Tipologia di atto di programmazione	
Piano di zona	3
Piano territoriale di intervento 285	16
Altro	7

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione documento

Plus - Piano locale unitario dei servizi della città di Cagliari 2007 con accenno programmazione biennio 2008-2009.

Note sintetiche sulla strutturazione del piano di zona in tema di infanzia, adolescenza, famiglia

La proposta di Plus è l'esito di un processo innovativo in cui, accanto a elementi di conoscenza dello stato di benessere cittadino e dello stato dell'arte relativo ai servizi delle aree sociale - sanitaria - sociosanitaria, evidenziati nel primo profilo d'ambito e ulteriormente approfonditi, si dà forte attenzione ai contenuti e agli esiti della conferenza di programmazione in seduta plenaria e di settore e al patrimonio di indicazioni e riflessioni prodotte dai partecipanti al processo programmatico. Nel Plus l'area Famiglie è trattata in modo distinto dall'area Minori. Il piano contiene un capitolo che riporta i contributi delle conferenze di settore che analizzano lo stato dell'arte della domanda e dell'offerta e chiudono con una sintesi delle aree prioritarie

di intervento. Un capitolo ulteriore delinea le azioni e i servizi per il 2007 in varie aree: quella sociale del Comune di Cagliari, della Provincia di Cagliari, quella sanitaria, quella sociosanitaria, e per target (fra gli altri, famiglie, donne, minori, minori disabili).

#### I contributi delle conferenze di settore

Due conferenze di settore hanno coinvolto la comunità locale, i soggetti sociali solidali, gli enti locali e le aziende. Per ogni settore, si riportano sinteticamente le criticità e gli obiettivi prioritari emersi.

#### A. Famiglie

##### Criticità

- fragilità del ruolo genitoriale;
- assenza del ruolo maschile all'interno della famiglia, cui fa da contrappeso l'assolvimento di gran parte delle funzioni da parte della figura femminile;
- presenza all'interno delle famiglie di un disagio sommerso, per sua stessa natura difficile da identificare e codificare, che spesso determina una grossa difficoltà nei percorsi di accesso e fruizione dei servizi;
- famiglie con doppio o triplo carico;
- difficoltà di accesso alle iniziative culturali per via dei costi eccessivi, per le problematiche alloggiative, per quelle inerenti la viabilità, per la carenza di servizi di conciliazione tra i bisogni delle famiglie e i tempi di lavoro.

##### Obiettivi prioritari individuati

- sostegno alle famiglie nelle diverse fasi del ciclo vitale;
- sostegno alla coppia sin dalla sua formazione, al fine di sostenerla nella costituzione della nuova famiglia;
- necessità di attivare servizi per il sostegno alla coppia durante la gravidanza e il puerperio e nel corso del primo anno di vita del bambino;
- istituzione di un servizio di "psicologia territoriale" con obiettivi di prevenzione primaria e secondaria;
- attivazione di un servizio di "sportello pedagogico" e di iniziative volte alla diffusione della cultura della gestione positiva dei conflitti;
- servizio di formazione alle "baby-sitter" per accrescere le loro competenze anche a sostegno del ruolo genitoriale e la creazione della figura dell'"operatore genitoriale";
- diffusione capillare dell'informazione circa i servizi esistenti, le modalità di accesso, la loro collocazione territoriale, le modalità di raccordo.

B. Donne

**Criticità**

- insufficienza di posti disponibili negli asili nido;
- mancanza di flessibilità negli orari scolastici;
- difficoltà a trovare soluzioni alternative nei periodi di chiusura delle scuole;
- poca tempestività e insufficienza di servizi di sostegno alla donna;
- scarsa sensibilità della comunità locale al tema della violenza sulle donne;
- atteggiamenti di pregiudizio degli operatori nei confronti delle donne;
- mancanza di spazi e luoghi fisici in cui le donne, specialmente straniere, possono incontrarsi e mancanza di lavoro.

**Obiettivi prioritari individuati**

- ampliamento e flessibilità dei servizi a supporto delle famiglie;
- maggior adeguamento delle istituzioni e dei servizi alle esigenze delle donne anche non residenti;
- maggior integrazione fra servizi offerti dall'AsL ed esigenze delle donne, maggior celerità, efficacia e accessibilità;
- supporto psicologico e socioassistenziale immediato da parte della Asl e dei servizi comunali alle donne che subiscono violenza e maltrattamenti, anche offrendo opportunità di alloggio protetto e di inserimento lavorativo;
- modifica degli orari delle lezioni scolastiche;
- individuazione di spazi accoglienti da adibire a luoghi di incontro per le donne per favorire gli scambi formativi e promuovere le relazioni;
- garantire servizi caratterizzati da qualità, accoglienza ed empatia.

C. Minori

**Criticità**

- sovraccarico di competenze assegnate agli insegnanti;
- difficoltà a lavorare con le famiglie;
- scarsa integrazione tra famiglie e servizi di sostegno;
- difficoltà di collaborazione tra i servizi del territorio;
- difficoltà di lavoro con minori che terminano percorsi terapeutici e giudiziari.

**Obiettivi prioritari individuati**

- creazione di maggiori spazi a misura dei bambini e degli adolescenti;
- integrazione fra servizi per la progettazione di interventi che coinvolgono minori e famiglie;
- promozione e sostegno della prevenzione primaria e secondaria;

- garantire continuità e qualità dei servizi e degli operatori;
- garantire servizi incentrati sull'ascolto e l'accoglienza;
- creazione di strutture adeguate per l'accoglimento delle giovani madri;
- promuovere il sostegno alla genitorialità attraverso la creazione di sportelli di ascolto e training formativo per i genitori;
- creazione all'interno dei nidi e nelle scuole di un'équipe socio-psico-pedagogica;
- creazione di centri di prima accoglienza, e di gruppi appartamento per ospitare minori e giovani adulti (italiani e stranieri) che escono da percorsi terapeutici e giudiziari.

Definizione di programma,  
azioni e servizi per il 2007

Il piano di zona riporta schede sintetiche nelle quali vengono rappresentate la programmazione comunale e quella provinciale con l'indicazione di tutti i servizi - interventi - iniziative che vengono programmate ex novo e/o confermate nella prospettiva della loro implementazione e del loro rafforzamento, sia pure compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili. La programmazione comunale è stata organizzata per vari settori. Limitatamente al Comune di Cagliari le aree individuate e qui rilevanti, sono: Famiglie e minori - prima infanzia e Famiglie e minori.

Nell'area Famiglie e minori - prima infanzia, gli obiettivi assunti dall'amministrazione comunale sono:

- sostenere la famiglia nell'espletamento dei compiti di custodia e di accudimento dei figli di età compresa tra 0 e i 36 mesi di vita;
- sostenere la famiglia nell'espletamento dei compiti di custodia e di accudimento dei figli di età compresa tra 0 e i 18 mesi di vita e differenziare l'offerta e la tipologia dei servizi di cura e custodia;
- offrire uno spazio ludico, caratterizzato in senso educativo, nel quale il bambino possa sperimentare la separazione dal genitore, secondo tempi e ritmi altamente individualizzati;
- favorire un'armonica relazione genitore-bambino nei primi anni di vita;
- sostenere lo sviluppo delle competenze genitoriali.

I servizi da potenziare per il raggiungimento di tali obiettivi sono:

- gli asili nido comunali, i centri integrati alla scuola dell'infanzia e gli asili nido in convenzione destinati ai minori fra i 3 e i 36 mesi;
- il servizio di micro-nido e di baby sitter a domicilio destinati ai bambini di età compresa fra i 3 e i 18 mesi;
- il Centro polivalente per le famiglie e i bambini I babbalotti per bambini di età compresa fra i 3 e i 36 mesi.

Nell'area Famiglie e minori, gli obiettivi si focalizzano su:

- garantire un processo di deistituzionalizzazione che tenga conto delle reali condizioni sociofamiliari del minore/giovane, fornendo il supporto necessario al graduale reinserimento sociale;
- dare garanzia dell'accompagnamento educativo e materiale per completare il percorso di recupero effettuato in comunità;
- assicurare adeguate soluzioni temporanee di accoglienza e cura alternative alla famiglia e di recupero degli stati di grave disagio familiare;
- sostenere il minore e la sua famiglia nei casi di particolare carico assistenziale aggravati da una precaria situazione economica, educativa e scolastica;
- sostenere il ruolo genitoriale e della famiglia;
- accompagnare e sostenere il minore per un corretto processo di educazione, di formazione della personalità e di socializzazione;
- ridurre il rischio di esclusione ed emarginazione sociale per le famiglie e i minori maggiormente esposti;
- ricondurre all'interno di una dimensione educativa e sociale gli interventi di tutela del minore e della famiglia, riducendo il ricorso alla tutela giuridica;
- garantire attività molteplici e differenziate per l'utilizzo del tempo libero dagli impegni scolastici;
- offrire adeguate soluzioni temporanee di accoglienza e cura dei minori alternative alla famiglia d'origine e ridurre il ricorso all'istituzionalizzazione;
- assicurare informazione, preparazione e accompagnamento delle coppie e delle famiglie nell'esperienza dell'adozione e dell'affido;
- fornire ai cittadini, istituzioni e servizi del territorio un servizio di elevata professionalità con funzioni di filtro, informazione e sostegno relativamente ai casi di abbandono, maltrattamento, disagio dei minori.

La costellazione di servizi messa in campo per realizzare in modo specifico tali obiettivi è composta da:

- adozione di un programma sperimentale per l'inclusione sociale di famiglie con minori;
- sviluppo di comunità familiari e comunità alloggio;
- potenziamento di servizi semiresidenziali;
- servizi di sostegno educativo domiciliare;
- attività estive per minori, diurne e residenziali;
- affidamento eterofamiliare;
- affidamento omofamiliare;
- servizi di presa in carico e trattamento psicosociale del minore e

della sua famiglia, all'interno di procedure giuridiche, amministrative e professionali;

- realizzazione degli studi di coppia, nei tempi stabiliti dalla norma e mediante professionisti ed équipe di lavoro specificatamente preparati;
- prosecuzione delle attività del centro di mediazione, in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Cagliari e la Provincia di Cagliari;
- prosecuzione delle attività dell'ufficio interventi civili, in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Cagliari, Ussm e Provincia di Cagliari;
- piano territoriale di intervento legge 285/1997.

## CATANIA

Riparto fondo 285 anno 2010	2.144.870 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	27
N. progetti non attivi ma finanziati	5
Totale progetti	32
Stato progetto	
In corso	11
Concluso	16
Non attivato	5
Totale progetti	32
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	8
Tempo libero, gioco	17
Sensibilizzazione e promozioni	16
Tipologia di atto di programmazione	
Piano territoriale di intervento 285	30
Non indicato	2

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano di zona distretto sociosanitario 2010-2012 (approvato con accordo di programma siglato in data 25/11/09).

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Il piano di zona triennale 2010-2012 fa riferimento al distretto sociosanitario composto dai Comuni di Catania (Comune capofila), Misterbianco e Motta Sant'Anastasia. Il documento, di complessive 217 pagine, è organizzato in due parti: la prima è denominata "Relazione sociale" e contiene informazioni per aree tematiche (es. povertà, anziani, immigrati) tra cui una relativa a Famiglia, minori, giovani. All'interno di tutte le aree vengono proposti indicatori della domanda sociale, indicatori dell'offerta sociale e un'analisi ragionata della domanda e dell'offerta sociale. Segue una seconda parte denominata "Azioni", contenente le schede progetti degli interventi previsti nelle diverse aree tematiche (le schede sono numerate ma non suddivise per target).

Con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta sociale in area Famiglia, minori e giovani si sottolinea che sono carenti gli interventi di sostegno educativo e domiciliare per la fascia 0-11 anni. La situazione assume delle diverse proporzioni in riferimento alla fascia di età compresa tra i 12 e i 17 anni; la preadolescenza e l'adolescenza, soprattutto in contesti fortemente degradati e deprivati culturalmente, necessita di interventi di sostegno a causa della grave difficoltà incontrata dai genitori nello svolgere il loro ruolo. 2.177 sono i minori in carico ai servizi sociali territoriali, sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

Dall'analisi sulla popolazione minorile entrata nel circuito penale a Catania, risulta che dal 2005 al 2008 il numero di casi si è raddoppiato, passando da 142 casi a 282. Il dato rappresenta il termometro della gravità del disagio minorile che investe non solo i minori, ma le famiglie e le agenzie educative preposte alla loro cura. La crescente manifestazione di disturbi del comportamento, abbandoni scolastici e assenza di riferimenti positivi, impone interventi coordinati, di tipo specialistico e ad ampio raggio, che assicurino "spazi di ascolto" sia per i minori che per gli adulti. Risulta in aumento l'incidenza di casi di bullismo, fenomeno che merita interventi sia in favore del "bullo" sia delle vittime del bullismo. Nonostante non vi siano dati di riferimento certi, dalla socializzazione delle risultanze delle agenzie di riferimento, è da rilevare il fenomeno della poliassunzione di sostanze come problematica dell'area sia minorile che adulta. Carenti risultano gli interventi in favore di donne e minori vittime di maltrattamento, come luoghi di pronta accoglienza e di protezione per sostenere la relazione tra il minore e il genitore.

Vengono quindi indicati sinteticamente i bisogni prioritari nell'area Famiglia, minori e giovani:

- incapacità genitoriale;
- accompagnamento educativo minori e famiglie;
- prevenzione e trattamento minori a rischio e con procedimenti penali;
- necessità di affiancamento nell'opera educativa svolta nelle scuole;
- maggiore attenzione alle famiglie che intendono ricorrere all'istituto dell'affidamento e dell'adozione;
- carenza di spazi di socializzazione positiva;
- notevole aumento di minori con disturbo della condotta per i quali si prevedono interventi coordinati;
- carenza di interventi a sostegno di giovani al termine di percorsi di istituzionalizzazione e/o in difficoltà;
- carenza di inserimenti residenziali per donne in difficoltà;
- carenza di case rifugio per donne maltrattate e minori;

- carenza di spazi protetti per incontri genitori/figli;
- inclusione giovani nel mercato del lavoro e apprendistato formativo per assolvimento obbligo scolastico;
- maggiore attenzione alla pronta accoglienza per minori non accompagnati e/o in grave situazione di pregiudizio;
- necessità di sostenere i nuclei familiari in condizioni di svantaggio sociale;
- necessità che siano posti in essere gli interventi previsti dalla LR 31 luglio 2003, n. 10 in merito all'istituzione della figura delle "madri di giorno".

A fronte dei molteplici bisogni indicati, l'elenco degli interventi risponde solo a parte delle necessità. Le azioni prioritarie sono riportate in una tabella insieme ai bisogni ma, nello stesso documento di piano, tali azioni sono definite 'libro dei sogni'.

Gli interventi effettivamente previsti nel triennio sono:

- casa famiglia: si tratta di uno spazio nel quale vengono proposte varie attività a sostegno della famiglia intesa come risorsa. Tra queste il counseling, la mediazione familiare, i gruppi di mutuo aiuto, la consulenza legale, corsi di formazione su argomenti a tema, attività ricreative, culturali, di socializzazione autogestite dalle famiglie;
- interventi per l'emergenza abitativa;
- strutture di accoglienza per minori;
- centri di aggregazione e centri diurni per minori;
- servizio di accompagnamento socioeducativo per minori;
- voucher di conciliazione;
- tirocini formativi e corsi di addestramento professionale.

Riparto fondo 285 anno 2010	1.193.932 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	14
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	14
Stato progetto	
In corso	14
Concluso	0
non attivato	0
Totale progetti	14
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	5
Sostegno all'integrazione scolastica	4
Sostegno all'integrazione dei minori	5
Tipologia di atto di programmazione	
Piano territoriale di intervento 285	14

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

*Piano integrato di salute. Fare squadra (ri)lanciare il territorio. 2008-2010* (Società della salute di Firenze) adottato dalla Giunta SdS con del. n. 18 del 22/12/2008.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

In un ampio capitolo denominato "Dispositivo di piano" vengono dedicati due paragrafi: uno alla salute mentale nell'infanzia e nell'adolescenza e uno alla promozione di salute dei minori, delle donne, della famiglia.

Tali paragrafi sono così strutturati: individuano tratti del contesto (tendenze rispetto ai bisogni, dati di attività) e declinazione delle criticità. Quindi si elencano gli obiettivi e le relative azioni da mettere in campo.

La salute mentale  
nell'infanzia e  
nell'adolescenza

Dopo una descrizione del contesto e delle criticità rilevate nel corso del precedente periodo di programmazione, in cui si porta l'attenzione sull'aumento di adolescenti stranieri non accompagnati portatori di disagio psicosociale e sulle difficoltà a rispondere al crescente aumento di interventi di emergenza-urgenza psichiatrica in adolescenza, si delineano gli obiettivi e le azioni su cui si indirizza la strategia della città.

Obiettivi e azioni

Le strategie per la tutela della salute mentale dell'infanzia e dell'adolescenza si traducono nei seguenti obiettivi:

a) Prevenire e individuare precocemente i disturbi neuropsichici dell'età evolutiva, attraverso:

- disseminazione di conoscenze e informazioni sull'importanza della qualità delle prime relazioni e dei processi di attaccamento negli operatori che lavorano con i genitori e con i bambini;
- implementazione di una rete di servizi integrati in grado di comunicare e di cogliere il rischio e il bisogno nel momento in cui emergono.

b) Realizzare un'appropriata presa in carico multiprofessionale dei minori in età adolescenziale e post adolescenziale con disagio psichico e individuare i relativi percorsi per l'accoglienza anche attraverso interventi integrati con le strutture socioeducative. Per raggiungere questo obiettivo le azioni da porre in atto sono le seguenti:

- definizione dei percorsi di accoglienza e cura delle situazioni di difficoltà
- messa a punto della rete dei servizi fiorentini per l'accoglienza.

c) Potenziare la rete dei servizi esistenti garantendo l'individuazione precoce del disturbo, la conseguente presa in carico e la definizione del progetto terapeutico individualizzato.

d) Ottimizzare la presa in carico multiprofessionale e multidisciplinare dei minori con disturbi dello spettro autistico e garantire la continuità delle cure dall'infanzia alla maggiore età, secondo i seguenti passi:

- 1) individuazione precoce del disturbo;
- 2) presa in carico della persona, con la definizione del progetto terapeutico riabilitativo individualizzato da parte dell'équipe;
- 3) garanzia della continuità assistenziale, con il passaggio dall'équipe multiprofessionale infantile a quella degli adulti;
- 4) implementazione della rete integrata dei servizi per la cura, la riabilitazione e l'assistenza dei disturbi dello spettro autistico per minori, adulti e loro famiglie.

Nel documento si sottolinea come la prevenzione del disagio minorile rappresenti un impegno prioritario per l'amministrazione fiorentina, che però non sottovaluta la necessità di potenziare e qualificare gli interventi di tutela e di cura per le situazioni più svantaggiate, nelle quali il disagio rischia infatti di cronicizzarsi se gli interventi si rivelano poco tempestivi e sconsiderati.

Nel corso degli anni, in questo ambito uno degli obiettivi privilegiati è stato quello di garantire ai minori, presenti sul territorio comunale (residenti e minori stranieri non accompagnati), senza alcuna discriminazione, il diritto fondamentale a essere accolti, tutelati ed educati attraverso interventi che garantiscano l'effettiva possibilità di vivere in un ambiente familiare idoneo.

Tra le criticità incontrate nell'operatività il documento ne evidenzia alcune, come la difficoltà nell'organizzazione delle varie attività tra i servizi territoriali e il Centro adozioni a causa del turn over degli operatori e al mantenimento di una loro costante formazione. Nel campo dell'affidamento si rileva la difficoltà di rientro dei minori nel proprio nucleo di origine.

Nell'ambito dei servizi di residenzialità e semiresidenzialità il percorso assistenziale dell'affidamento ai servizi socioeducativi presenta oggi elementi di maggiore difficoltà rispetto al passato, collegabili sia alle trasformazioni sociali che investono l'evoluzione delle famiglie (processi di disgregazione e ricostruzione di nuove famiglie, instabilità coniugale) sia a fenomeni di fragilità e rischio psicosociale (difficoltà nell'assolvimento delle funzioni educative, problemi di dipendenza e salute mentale). Altre difficoltà si riscontrano in relazione al fenomeno, in rilevante crescita, dell'accoglienza dei cosiddetti minori stranieri non accompagnati che ha comportato notevoli problemi per la sostenibilità economica dell'intero sistema.

Nel settore del contrasto della tratta degli esseri umani si riscontra una scarsa conoscenza dei servizi sia da parte del target di riferimento che degli operatori impegnati in tale ambito.

Infine si rileva un aumento delle situazioni problematiche con conseguente difficoltà nella presa in carico integrata e nel sostegno individuale socioterapeutico della persona vittima di violenza.

#### Obiettivi e azioni

Un primo obiettivo riguarda lo sviluppo delle attività volte al supporto e al rafforzamento delle competenze della famiglia, coinvolgendola direttamente e rendendola in tal modo capace di affrontare autonomamente le difficoltà incontrate.

Le azioni promosse e attivate direttamente a livello territoriale vanno dalla prosecuzione delle forme di integrazione al reddito familiare (erogazione dei contributi a sostegno dell'affitto e interventi di supporto

ai nuclei monogenitoriali), al rafforzamento delle forme di coordinamento e collaborazione tra i servizi sociali territoriali e il Servizio minori e famiglia comunale, che gestisce il Centro affidi e il Centro adozioni.

Rispetto alle situazioni di temporanea fragilità che limiterebbero la piena applicazione dei diritti dei minori e delle funzioni educative della famiglia, si vogliono garantire pari opportunità e occasioni di crescita. Si prevede perciò di continuare l'offerta di interventi di assistenza educativa domiciliare e di interventi di assistenza domiciliare territoriale e potenziare l'attività di rete e orientamento per la piena fruizione delle risorse territoriali, e dunque facilitare l'accesso alle medesime curandone l'accompagnamento.

Sul fronte delle misure rivolte direttamente ai minori, si mira a sostenerli nel progetto di socializzazione, allo scopo di prevenire o contrastare esperienze con esiti di emarginazione o di devianza. In tal senso, nei casi di difficoltà tali della famiglia che non le consentono di assolvere i compiti educativi che le sono propri, si prevede di continuare l'affidamento temporaneo, residenziale o semi-residenziale, ai servizi socioeducativi, con l'attenzione costante alla rimozione delle cause che hanno portato all'allontanamento.

Al fine di contrastare la tratta degli esseri umani, si pianifica di riconfermare la linea telefonica verde e i progetti contro lo sfruttamento sessuale.

Per la prevenzione e contrasto di violenza, abusi e maltrattamenti intrafamiliari ed extrafamiliari su donne e minori, le azioni che si pianificano sono:

- 1) prosecuzione della presa in carico dei minori e vittime di violenza, al fine di supportarle nel percorso di fuoriuscita;
- 2) sensibilizzazione degli operatori sanitari e sociali che operano in servizi di primo accesso, nei confronti del tema relativo alla violenza, all'abuso e al maltrattamento;
- 3) informazione capillare inerente i servizi e le associazioni di riferimento sul tema della violenza, dell'abuso e del maltrattamento.

Attività consultoriali  
2008-2010

Nell'ambito dei servizi di consultori, si fissa come primo obiettivo, di informatizzare e mettere in rete tutte le sedi consultoriali con i presidi ospedalieri aziendali, con l'ISPO e la Regione Toscana. L'azione prevista consiste nel completamento della rete hardware in tutte le sedi e locali consultoriali, la formazione del personale, la diffusione e l'attivazione del programma informatizzato.

Si punta poi a riqualificare i consultori familiari per immigrati e adolescenti, con svariate azioni che vanno dalla riorganizzazione delle figure presenti nei consultori, all'implementazione di percorsi di formazione e prevenzione nelle scuole, la diversificazione dei percorsi di accompagnamento alla nascita, la riorganizzazione dei consultori per immigrati per facilitare e promuovere l'accesso ai cittadini svantaggiati per appartenenza a culture diverse, sostenere la tutela del neonato e del bambino, integrando le funzioni del consultorio pediatrico con quelle della pediatria di famiglia.

Infine, si vuole costituire un gruppo di lavoro stabile con operatori dell'Asl, del Comune e del volontariato per ricomporre e mettere in rete gli interventi a sostegno del settore materno infantile/minori e famiglia, secondo gli indirizzi normativi vigenti. L'azione che ne consegue consiste nella riqualificazione complessiva del modello consultoriale di promozione della salute attualmente carente nella componente psicologica e sociale. Attualmente lo psicologo e l'assistente sociale sono presenti solo nei consultori per adolescenti e assenti in quelli familiari e per immigrati.

Per quanto attiene l'area della Prevenzione e del sostegno al disagio familiare, nel documento si osserva la necessità di favorire uno spazio e un tempo in cui possano esprimersi storie e vissuti, conflitti che, se trovano la possibilità di essere pensati ed espressi, possono non diventare "agiti" che si traducono in comportamenti aggressivi e violenti auto ed etero diretti.

Fra i servizi offerti si ricorda il Centro di terapia familiare, che si colloca a cerniera tra i Servizi di salute per l'infanzia, l'adolescenza e gli adulti, come riferimento per coppie e famiglie con rilevanti problematiche e complessità ad alto rischio. Il Centro opera all'interno di progetti concordati e monitorati con i servizi invianti, in un'ottica di lavoro integrato a rete per evitare la frammentazione dei percorsi.

La valenza degli interventi si situa nelle aree della prevenzione primaria, secondaria e terziaria e tende alla presa in carico di tutta la famiglia nell'ambito di un programma che tenga conto del rapporto costi-benefici.

Nel corso degli anni di attività sono state messe a fuoco delle aree di criticità relazionali, sulle quali pare utile, anche in un'ottica preventiva, dare risposte che privilegino il coinvolgimento della coppia e/o della famiglia, nell'ambito di disturbi e disagi vissuti nelle seguenti aree: 1) gravidanza e primi anni di vita del bambino; 2) conflittualità di coppia in fase di separazione con minori; 3) disagio in adolescenza; 4) disturbi alimentari; 5) processi del lutto.

## MILANO

Riparto fondo 285 anno 2010	3.953.054 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	68
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	68
Stato progetto	
In corso	67
Concluso	1
Non attivato	0
Totale progetti	68
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	32
Contrasto alla povertà	15
Sostegno all'integrazione scolastica	22
Tipologia di atto di programmazione	
Piano territoriale di intervento 285	58
Non indicato	10

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano di zona 2009-2011, Allegato A, del. Consiglio comunale n. 23 del 15.06.2009.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

L'area Minori è trattata insieme all'area Famiglia.

Il piano prevede un capitolo di verifica dei risultati raggiunti nella programmazione triennale precedente. Alla verifica degli obiettivi specifici di area Minori e famiglia è dedicata un'altra parte consistente del documento.

Il piano prevede un capitolo sulle "Azioni trasversali" e propone una mappatura delle "unità di offerta" attive. Si specifica che queste unità di offerta sono state articolate in quattro categorie interpretative, individuate in base alla valenza generale del ruolo della famiglia, alla specifica caratteristica di approccio del Comune (fortemente caratterizzato da un impulso socioeducativo) e nel contesto di un percorso orientato a garantire interventi di autonomia e

responsabilizzazione dei singoli soggetti e delle formazioni sociali di riferimento. Alla programmazione degli interventi della triennialità è dedicato un intero capitolo. L'area Famiglia, minori e giovani è il primo dei sei paragrafi dedicati agli obiettivi di programmazione.

Il catalogo delle unità di offerta (2009-2011)

La prima unità di offerta riguarda interventi a carattere preventivo, di sostegno e di conciliazione, che includono azioni che promuovono, sollecitano e accompagnano la vita familiare e la sostengono anche rispetto a situazioni di difficoltà. Le offerte vanno dai titoli e buoni sociali (quali bonus bebé, programma cicogna ecc.), a servizi di informazione per la famiglia e centri educativi per minori. Si prevede poi un sostegno educativo personalizzato per minori e famiglie, accanto a varie tipologie di servizi educativi alla prima infanzia e servizi e centri rivolti all'aggregazione e al supporto scolastico.

La seconda unità di offerta ha carattere prevalentemente sostitutivo, ovvero comprende interventi che si vogliono il più transitori possibili, che mirano a sostituire la famiglia al fine di tutelare e curare i componenti deboli o di tutelare i soggetti soli. Sono compresi dunque i servizi di affidamento e le comunità.

La terza unità di offerta comprende azioni di tipo specialistico, ovvero che mirano a uno specifico segmento di bisogno, utilizzando metodologie di lavoro finalizzate. Rientrano nell'area i servizi di tutela quali lo Spazio neutro, il Pronto intervento per minori, i servizi per minori in area penale, gli interventi per bambini ospedalizzati, per bambini disabili, uno sportello vittime della violenza e del maltrattamento.

La quarta unità di offerta raggruppa progetti di tipo sperimentale, ovvero innovativi e rivolti allo sviluppo di nuove metodologie di intervento che nel tempo ci si propone di ricondurre nell'ambito delle unità di offerta di sistema. Sono interventi attuati attraverso specifici finanziamenti derivanti da norme nazionali, regionali e locali, quali: fondo 285; LR n. 23/1999, politiche per la famiglia; L. 45/1999, interventi per la lotta alla droga (per gli interventi di natura prevalentemente sociale); L. 40/1998, fondo nazionale per le politiche migratorie; L. 328/2000, art. 28, interventi a favore di persone in situazione di povertà estrema e senza fissa dimora; LR n. 8/2005, disposizioni a tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari; progetti Giovani, con finanziamenti da Regione Lombardia e Pogas.

Gli obiettivi delle aree di programmazione per il triennio 2009-2011

Gli obiettivi del settore Politiche per la famiglia

Si evidenzia la necessità di variare l'offerta dei supporti alla famiglia in base ai nuovi bisogni socioeducativi posti anche dai cambiamenti sociali e interculturali che si richiamano sinteticamente:

- i crescenti bisogni indotti, sociali ed educativi, che gravano sul nucleo familiare;
- il progressivo e costante aumento di nuclei familiari e ragazzi migranti con difficoltà nell'inserimento sociale e modelli educativi molteplici, spesso contraddittori;
- la cosiddetta emergenza adolescenti, sia come portatori di malessere specifico (dagli abusi di sostanze, alle patologie specifiche quali l'anoressia/bulimia, ai comportamenti di gruppo e individuali a carattere aggressivo o apertamente delinquenti, ai rapporti violenti tra i generi, agli episodi di razzismo ecc.), sia come fruitori di servizi "pesanti" (quali ad es. le comunità educative);
- la forte e crescente diffusione delle famiglie monogenitore o ricostituite e plurigenerazione (ad es. genitori che tornano a vivere dai propri genitori con la prole);
- l'aumento di conflittualità intrafamiliare tra adulti, anche di culture diverse che, in tal caso, sommano ai conflitti interpersonali quelli culturali e intergenerazionali. A tale livello di criticità si accompagna peraltro una complessiva tenuta della capacità assistenziale ed educativa della famiglia che però, mai come in questo periodo, necessita di essere supportata in modo costante nello sviluppo delle proprie potenzialità e nel superamento delle citate criticità.

Il riordino complessivo dei servizi sociali e socioeducativi alla famiglia si colloca in tale prospettiva, partendo dall'individuazione dei bisogni e con l'intenzione di promuovere un'offerta differenziata e molteplice.

*Obiettivo: processi di innovazione continua delle risposte ai nuovi bisogni*

Appare evidente come la programmazione 2009-2011 sia caratterizzata da un mix derivante dal consolidamento di azioni, ormai appartenente al sistema dei servizi, e da innovazioni che, attraverso un'attenta analisi del contesto sociale, cercano di individuare e realizzare nuovi percorsi in grado di rispondere ai nuovi bisogni.

In tale contesto risulta di fondamentale importanza la massiccia azione derivante dall'attuazione del piano infanzia e adolescenza e le progettazioni finalizzate e i progetti annuali relativi alla LR 23/1999.

Tali strumenti di programmazione sono un contenitore di forte innovazione, e contengono oltre 100 progetti contemporaneamente attivi in città.

Questi gli obiettivi che verranno perseguiti nel corso del triennio:

1. redazione di un rapporto complessivo sull'attuazione e i risultati quantitativi e qualitativi derivanti dal terzo piano infanzia e adolescenza;
2. costituzione di uno specifico organismo (terzo rispetto al Comune) di monitoraggio e di valutazione su tutte le progettazioni attive in città, che operi in sintonia con l'Ufficio centrale e i referenti collocati nelle diverse sedi dei servizi sociali della famiglia;
3. attivazione del quarto piano infanzia e adolescenza che porrà particolare attenzione agli adolescenti e alle attività di consulenza socioeducativa nei confronti delle famiglie, anche attraverso l'individuazione di specifici approcci metodologici orientati alle competenze comunali.

*Obiettivo: ampliamento delle azioni di supporto alla genitorialità*

La città di Milano sottolinea come gli interventi orientati a un sostegno della famiglia siano quelli che nel triennio precedente hanno avuto il maggiore incremento. L'ottica dell'amministrazione è quella di promuovere e sostenere la permanenza di tutti i minori nel proprio nucleo familiare o comunque di assicurare ai minori il diritto a una famiglia, così come sancito da tutte le norme di riferimento in tema di tutela dell'infanzia e adolescenza. In questa prospettiva – nel contesto della programmazione triennale – si mira a consolidare i risultati ottenuti ma anche ad attivare nuove proposte innovative in grado di ampliare progressivamente le capacità di risposte verso i bisogni della comunità.

I vari interventi vengono ripresi e per ognuno si definiscono i miglioramenti e gli sviluppi programmati.

**Sistema di accesso alle opportunità.** Si è orientati a una semplificazione dell'accesso associata a una personalizzazione delle offerte, sia attraverso la rete dei Custodi sociali, sia nella progressiva diffusione di una funzione di ascolto e orientamento della famiglia (poli o porta sociale unificata per i cittadini che richiedono aiuti e servizi informafamiglia per i cittadini che richiedono orientamento/informazioni). Si mira dunque a migliorare e compattare il sistema esistente di rilevazione del bisogno, tramite un primo ascolto professionale ovvero il Segretariato sociale specializzato rivolto alla famiglia e/o direttamente al ragazzo/a.

Si prevede poi di concordare le necessità cui i servizi/interventi offerti potranno far fronte per sostenere la famiglia nelle sue funzioni – in particolare ove l'invio sia su mandato dell'Autorità giudiziaria, senza tralasciare l'obiettivo di raggiungere comunque, attraverso i Custodi sociali e la rete dei servizi, tutti i cittadini.

**Centri educativi diurni.** I servizi educativi diurni sono finalizzati a supportare ragazzi – prevalentemente rispetto alla fascia di età 11/18 anni – e genitori in situazioni gestibili in piccolo gruppo educativo che consentano tutti i giorni attività extrascolastiche di studio, socializzazione, confronto, anche tra genitori ed educatori per il sostegno alla genitorialità nel suo aspetto concreto e quotidiano.

Nel corso del triennio 2009-2011, anche attraverso uno stretto raccordo con la Regione Lombardia, si prevede di definire un sistema di accreditamento che consenta di allargare progressivamente l'offerta consentendo anche una verifica costante degli aspetti qualitativi legati alla loro gestione.

Per quanto attiene la fascia di età 6-11 anni, che in passato disponevano di servizi *ad hoc*, in raccordo con il Settore minori e giovani si progetta un'azione che includa tali attività nel contesto delle attività integrative pomeridiane attraverso un adeguamento degli standard.

**Interventi socioeducativi individualizzati per minori e loro famiglie.** L'intervento socioeducativo individuale per minori e adolescenti – da attuarsi a livello domiciliare o territoriale – è anch'esso ormai chiaramente orientato al sostegno diretto e indiretto della genitorialità.

Il processo di accreditamento ha avviato un confronto tra tutte le offerte di supporto domiciliari e/o territoriali – socioeducative e socioassistenziali – esistenti per tre aree di utenza ovvero minori/adolescenti, anziani e disabili, inducendo una riorganizzazione, a monte e a valle dell'individuazione di un bisogno, di una domanda ampia e variegata di tali interventi, dell'azione dei servizi sociali ma anche del senso della negoziazione di un progetto Individualizzato.

Si è attuato quindi un processo di accreditamento che si vuole portare a regime, garantendo da un lato di ampliare il mercato e arricchire le offerte dei soggetti accreditati, dall'altro di potenziare il significato di personalizzazione dell'intervento attraverso un progetto educativo individualizzato (Pei) non solo concordato ma scelto dalla famiglia anche nella specifica impresa accreditata che andrà a svolgere l'intervento. Si ritiene fondamentale perfezionare le attività di monitoraggio e controllo attraverso un sistema generale che consenta di ricalibrare *in itinere* gli aggiustamenti necessari.

**Sostegno economico e titoli sociali.** Nel clima dell'attuale situazione di crisi economica, il Comune programma di accompagnare l'intervento di supporto economico con un progetto di recupero delle capacità del nucleo familiare o almeno di uno dei suoi referenti adulti, facendo assumere al tema dell'occupazione lavorativa una funzione prioritaria in

termini di inclusione sociale, riservando un'attenzione particolare ai nuclei familiari in cui sono presenti più minori e ai nuclei monoparentali.

Si mira anche a modificare l'organizzazione amministrativa per favorire l'accesso dell'utenza spontanea e migliorare la tempestività della risposta a necessità urgenti relative soprattutto a famiglie con scarse reti informali di supporto.

Si prevede di confermare la possibilità di interventi di carattere straordinario legati alla gestione della quotidianità, anche attraverso specifici raccordi con il sistema imprenditoriale e distributivo di beni di vario tipo attivi in città.

**Affido familiare.** L'obiettivo del triennio è quello di incrementare gli affidamenti familiari del 50% rispetto a quelli esistenti (pur in crescita), anche attraverso una diversificazione degli interventi e il rinnovamento delle modalità di reperimento delle famiglie affidatarie. Un occhio di riguardo viene dato all'accompagnamento di queste ultime, con modalità che siano in grado di coniugare l'aspetto solidaristico e motivazionale – che deve essere sicuramente recuperato ed enfatizzato – con quello di adeguatezza alla complessità del compito.

All'interno del piano infanzia e adolescenza si mira a sviluppare la possibilità di accoglienze mamma/bambino e la pronta accoglienza di bambini tra 0 e 3 anni per evitare il loro ricovero in comunità educative.

L'intento del Comune è quello di mettere a punto tutte le possibili forme di sostegno alla famiglia d'origine e alla famiglia affidataria, tanto da consentire sia il mutuo aiuto, potenziando le risorse di vicinato o le cosiddette prossimità, sia un'accoglienza in famiglie supportate dalla competenza professionale di differenti operatori, così da rendere "sostenibile" l'affido a tempo pieno anche di situazioni problematiche, senza aggravare ritmi e carichi familiari notoriamente impegnativi in una metropoli con il più alto tasso di lavoro femminile d'Italia. La realizzazione in città della Casa dell'affido rappresenta un punto di attenzione e di coordinamento dell'intero sistema che si punta a portare a regime nel corso del triennio.

**Alloggi per l'autonomia.** Gli alloggi per l'autonomia sono un'offerta di supporto concreto rivolto agli adolescenti maggiorenni e alle madri con bambini che necessitino di un breve periodo di passaggio dall'inserimento in comunità educativa alla totale autonomia lavorativa, economica, abitativa.

L'obiettivo del triennio in questo ambito è quello di aggiornare con la Regione Lombardia i requisiti per un adeguamento degli alloggi ai nuovi bisogni e di costruire una rete articolata di queste unità di offerta.

Ciò attraverso lo sviluppo di modelli innovativi, che consentano percorsi di autonomizzazione, in particolare per le madri sole con bambini e con i quasi adulti, con l'individuazione di percorsi alternativi al prosieguo amministrativo. In tale contesto si prevede di realizzare un importante lavoro di integrazione con gli altri servizi (es: servizio adulti comunale o servizi formativi e di inserimento lavorativo) e di individuare risorse alloggiative *ad hoc* in un contesto di collaborazione con il demanio comunale e con l'Aler rispetto agli alloggi non assegnati o esclusi dal patrimonio Aler.

*Obiettivo: ridurre i tempi di permanenza e incrementare la qualità dei percorsi socioeducativi in strutture residenziali*

In situazioni di allontanamento temporaneo del minore dai propri familiari, le vie di accesso a servizi residenziali sono due:

1) il Pronto intervento minori, per minori stranieri non accompagnati, che sono in aumento come numero di contatti ma in diminuzione come numero di ricoveri in struttura;

2) il Servizio sociale della famiglia nelle sue articolazioni di territorio per tutte le altre situazioni.

Rispetto alle comunità educative (professionali e familiari), gli obiettivi prevalenti da realizzare nel corso del triennio risultano:

1. la riduzione dei tempi di permanenza in strutture residenziali;

2. accreditamento delle strutture comunitarie (comunità educative e comunità familiari);

3. portata a regime delle forme di sperimentazione di strutture leggere molto orientate alla responsabilizzazione diretta dei soggetti;

4. definizione di specifici accordi con l'Asl e le aziende ospedaliere affinché tali livelli istituzionali individuino specifiche risorse di accoglienza in grado di accogliere e trattare i bisogni connessi a tale ambito di intervento.

Sul versante delle attività di pronto intervento si prevede di valutare la possibilità di garantire un'azione trasversale che unifichi le funzioni attuate in tale contesto dai singoli settori (famiglia e minori, anziani ma anche adulti in difficoltà) con la costituzione di un'unica unità di crisi permanente.

*Obiettivo: ricostruire e potenziare le capacità personali e familiari in situazione complesse*

Questo obiettivo trova espressione in diversi servizi, afferenti da una parte al settore dei conflitti intrafamiliari e miranti dunque a garantire il diritto del bambino/ragazzo a mantenere relazioni con la propria famiglia anche in situazioni di alto malessere e problematicità (Spazio neutro), o a offrire servizi di mediazione del conflitto di coppia (Genitori

Ancora GeA); dall'altra all'area penale, con progetti che puntano ad accompagnare il minore e la sua famiglia a un uso educativo e rieducativo del percorso penale come voluto dal legislatore, interventi di inclusione sociale e di inserimento/reinserimento scolastico, formativo e lavorativo, interventi di riparazione e attenzione alla vittima attraverso servizi di mediazione penale.

Gli obiettivi del settore  
Servizi all'infanzia

*Obiettivo: assicurare maggior corrispondenza tra domanda delle famiglie e offerta dei servizi all'infanzia*

Nella ricerca di risposte educative ai bambini e alle loro famiglie è andata sempre più diffondendosi sia presso il Comune sia presso privati (cooperative di servizi, piccole imprese, volontariato) la consapevolezza che investire sull'infanzia significa fra l'altro:

1. puntare sulle forze e sulle risorse della comunità locale a partire dalla famiglia;
2. investire sulla molteplicità locale delle risorse (educative) disponibili;
3. promuovere la diffusione della cultura dell'infanzia.

Sul fronte dei nidi di infanzia, si mira ad ampliare i posti nido in convenzione, aumentare la flessibilità in apertura, orari e moduli delle strutture. Si prevede inoltre di convertire alcuni micronidi in nidi e di realizzare nidi interaziendali in partnership con enti e aziende con le quali condividere spazi e progetti.

Rispetto a servizi specifici quali le sezioni primavera e i centri prima infanzia, e la scuola in ospedale, si prevede di implementare l'offerta degli stessi; si vuole inoltre definire il quadro complessivo delle prospettive che riguardano i progetti Tempo per le famiglie e gli Spazi gioco, sulla base del confronto con le famiglie e la rilevazione dei loro bisogni.

Nell'ambito dell'integrazione dei bambini disabili, in previsione di un ulteriore accrescimento dei bisogni dell'utenza, si ritiene necessario:

1. consolidare la struttura attualmente funzionante
2. introdurre innovazioni a livello quantitativo e qualitativo implementando i servizi esistenti e offrendo nuove opportunità quali:
  - l'avvio di un "primo orientamento alle famiglie" dei servizi esistenti sul territorio, forniti dal Comune o da altri enti pubblici e privati
  - la partecipazione attiva al lavoro di rete *Progetto equity in rete*
  - la collaborazione con le Uonpia e il terzo settore per affrontare le tematiche connesse all'immigrazione
3. trovare nuove prassi mirate alla problematica dell'autismo, che rappresenta una forma eccezionale di disabilità di cui occorre farsi carico

in modo specifico per facilitare l'integrazione dei bambini e il sostegno alle famiglie.

Altri obiettivi dell'area infanzia riguardano:

- la conciliazione dei tempi familiari (educativi, lavorativi, di cura), aumentando l'offerta di programmi *ad hoc* (es. estivi) con orari flessibili, accreditando le reti di nidi famiglia, la formazione sul sistema di qualità ISO 9001:2000 nei servizi per l'infanzia, l'informatizzazione delle attività di *back office* dei servizi;
- il potenziamento degli interventi di sostegno alla relazione genitori-figli;
- l'ampliamento della formazione per famiglie e operatori;
- il completamento degli interventi di manutenzione straordinaria degli ambienti e dei locali dei servizi.

Gli obiettivi del settore  
Servizi minori e giovani

Si individuano tre sottosettori.

1) Interventi di sostegno alla genitorialità e di supporto/integrazione ai percorsi scolastici

Qui le due macroaree di intervento sono:

- l'ambito scolastico, attraverso attività integrative e di valorizzazione dell'offerta formativa e di estensione del normale orario scolastico;
- l'ambito extrascolastico attraverso l'offerta di momenti ludico-ricreativi e socioeducativi, che offrano occasioni di educazione, di crescita, di socialità e di gioco anche nei periodi dell'anno in cui, chiuse le scuole, le famiglie devono gestire il "tempo non occupato" dei propri figli.

Per entrambe, l'obiettivo generale per il triennio 2009/2011 è quello di dare continuità e consolidare il sistema di interventi di sostegno alla genitorialità e di supporto/integrazione ai percorsi scolastici.

Le principali unità di offerta predisposte sono:

- il servizio prescuola e giochi serali;
- Milano amica dei bambini;
- case vacanza e scuola natura;
- iniziative rivolte alle scuole e alle famiglie;
- orientamento scolastico.

2) Interventi di supporto all'integrazione degli alunni stranieri

A livello di governo del sistema, si prevede di istituire i poli territoriali per l'accoglienza *Progetto start*. Si tratta di quattro strutture territoriali per l'accoglienza e l'orientamento dei minori stranieri e delle loro famiglie (fascia dell'obbligo scolastico). Le azioni di supporto comprendono interventi di alfabetizzazione, il sostegno di progetti per le scuole in rete e l'erogazione di finanziamenti alle scuole. Si prevede di

avvalersi di strumenti quali attività di interpretariato e traduzione, la predisposizione di moduli in lingua e corsi online.

### 3) Politiche giovanili

Rispetto a quest'ambito vengono pianificate delle azioni strategiche, che rispondono a quattro finalità:

- favorire la partecipazione dei giovani in merito alle scelte strategiche per il futuro della città;
- fornire strumenti per affrontare lo studio, la scelta del proprio futuro professionale e, quindi, il positivo inserimento nel mondo del lavoro;
- costruire opportunità per ampliare il proprio orizzonte umano e culturale, in termini di conoscenze e attività creative;
- stimolare l'esercizio di forme di cittadinanza attiva, responsabile e solidale (per es. all'interno di organizzazioni di volontariato, alle prese con seri problemi di ricambio generazionale).

Obiettivo generale per il triennio 2009-2011 è la prevenzione e promozione delle politiche rivolte ad adolescenti e giovani, attraverso la realizzazione del *Progetto giovani* come quadro di riferimento delle diverse progettualità, azioni e interventi messi in campo per questa fascia di età.

Si tratta di realizzare una cornice di riferimento metodologico per mettere in relazione operativa e organizzativa questa tipologia di interventi, al fine di costruire un mandato comune relativo alla prevenzione nei suoi diversi aspetti (primaria, secondaria e terziaria), e di costruire, quindi, un modello che favorisca tutte le possibili sinergie tra i diversi servizi/interventi, agendo in questo modo come un moltiplicatore delle risorse esistenti e costruendo una risposta integrata e non settorializzata ai bisogni espressi.

Gli interventi che si vogliono sviluppare o implementare sono i seguenti:

#### a) **Progetti di prevenzione e integrazione scolastica**

- Mediazione scolastica
- Iniziative di prevenzione e contrasto del fenomeno della dipendenza tra le nuove generazioni

#### b) **Le officine dei giovani**

- Centri 2you
- Officina dei giovani - progetto Pogas
- L'amico Charly e l'officina dei giovani

#### c) **Il sostegno all'autonomia**

Il Comune di Milano ha già attivato diverse linee di intervento e

stanziato nuove risorse per agevolare i giovani cittadini nell'individuazione di soluzioni abitative adeguate e sostenibili (programma per l'edilizia universitaria, interventi di sostegno all'acquisto della prima casa).

Un'ulteriore iniziativa è quella rappresentata dal progetto *Foyer Milano*, da realizzarsi con un finanziamento del Dipartimento della gioventù della Presidenza del consiglio dei ministri, e che vede la collaborazione della Fondazione Housing sociale.

Riparto fondo 285 anno 2010	6.505.640 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	46
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	46
Stato progetto	
In corso	7
Concluso	39
Non attivato	0
Totale progetti	46
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	12
Tempo libero, gioco	12
Sostegno all'integrazione dei minori	9
Tipologia di atto di programmazione	
Piano territoriale di intervento 285	45
Non indicato	1

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano sociale di zona 2010-2012. Documento di programmazione triennale approvato con del. Consiglio comunale del 24 novembre 2010, n. 34.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

L'area Infanzia e adolescenza e l'area Responsabilità familiari sono distinte.

Il documento di piano comprende un capitolo dedicato alla descrizione del sistema di offerta attivo, con declinazione dei servizi, tabella dei costi, punti di forza e criticità e un capitolo con gli obiettivi prioritari e le strategie nel triennio. È anche disponibile una sintesi in cui sono indicate le strategie prioritarie e gli obiettivi strategici per ciascuna area, nonché una tabella che riporta i singoli servizi (quattro per l'area Responsabilità familiari; 23 per l'area Infanzia e adolescenza) con l'ammontare del relativo costo.

**Area Responsabilità familiari.** Nel corso del triennio si intende stabilizzare e potenziare il sistema di offerta già attivo, sviluppare le azioni di sostegno ai compiti genitoriali finalizzate alla prevenzione e alla gestione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale, e sostenere le famiglie nello svolgimento dei compiti educativi e della funzione genitoriale.

In particolare, si prevede l'attivazione dell'Ufficio di supporto all'Osservatorio cittadino per le famiglie; l'attivazione (Municipalità 4, 6 e 8) dei Punti per la famiglia; l'attivazione (Municipalità 2 e 10) dei Punti per la famiglia e mediazione familiare; lo sviluppo delle attività del Centro per le famiglie e lo sviluppo delle attività del progetto *Spazi aperti per la famiglia*.

**Area Infanzia, adolescenza e giovani.** La programmazione triennale dei servizi e degli interventi per l'area Diritti dei minori è fortemente orientata a garantire l'esigibilità del diritto alla cittadinanza e alle condizioni di vita dignitose. L'ottica dell'amministrazione è che occorra avvicinare il più possibile il sistema dei servizi ai bisogni territoriali e individuali specifici, ma anche riflettere adeguatamente su quanto finora realizzato in vista di ulteriori e possibili miglioramenti. In questo senso e a partire dalle criticità individuate all'interno del sistema di offerta si intende agire in particolare sull'area della socialità, dei servizi socioeducativi e sull'area della tutela.

Nello specifico, si intende attivare interventi che favoriscano libere aggregazioni di adolescenti e giovani e che potenzino centri spontanei di aggregazione; attivare collaborazioni educative tra realtà scolastiche e realtà extrascolastiche per prevenire il disagio adolescenziale e l'abbandono del sistema formativo; riprogrammare e razionalizzare l'offerta dei servizi socioeducativi delle ludoteche, dell'educativa territoriale e dei semiconvitti; proseguire e intensificare le azioni di promozione e sostegno dell'affido familiare; promuovere azioni che diffondano una visione culturale e operativa attenta alla tutela dei bambini.

Nello schema che elenca gli interventi, corredato di impegno finanziario, sono indicati:

- Accoglienza residenziale minori
- Accoglienza semiresidenziale
- Sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini di territori a ritardo di sviluppo - area Centro-est
- Sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini di territori a ritardo di sviluppo - area Centro-ovest
- Accoglienza gestanti madre-bambino
- Infanzia in gioco

- Il mantello di arlecchino
- Accogliere le differenze
- Nisida futuro ragazzi
- Sportello ascolto
- Minori riconosciuti da un solo genitore
- Minori orfani
- Tutoraggio
- Affidato familiare
- Verso e con gli adolescenti
- Accoglienza in centri diurni polifunzionali
- Agenzia socioeducativa per il contrasto della dispersione scolastica e di esclusione sociale
- Promozione linguaggi giovanili: il cinema
- Opportunità formative e di scambio culturale riguardo alla danza e al teatro
- Iniziative di supporto e contributi per i giovani
- Attività di formazione per i giovani
- Offerte di intrattenimento culturale per i giovani che restano in città
- Programma Autumn-winter youth.

## PALERMO

Riparto fondo 285 anno 2010	4.506.491 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	32
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	32
Stato progetto	
In corso	12
Concluso	20
Non attivato	0
Totale progetti	32
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	10
Tempo libero, gioco	10
Tipologia di atto di programmazione	
Piano territoriale di intervento 285	32

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano di zona integrazione e riprogrammazione (riequilibrio al 31.12.2009) - Azioni del piano di zona triennio 2010-2012.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Il piano di zona triennale 2010-2012 fa riferimento al distretto sociosanitario 42 composto dai Comuni di Palermo (Comune capofila) e da altri otto Comuni (Altofonte, Belmonte Mezzagno, Linosa e Lampedusa, Monreale, Piana degli Albanesi, Santa Cristina Gela, Ustica, Villabate). I contenuti consultabili online fanno riferimento unicamente agli interventi suddivisi per area: in particolare vengono indicate azioni rivolte a persone disabili, a immigrati, a persone con problemi di salute mentali, ad anziani, a persone con dipendenze. Con riferimento all'area infanzia e famiglia sono indicati 10 interventi in area minori e quattro in area famiglie. Per ogni intervento è disponibile una sintesi e una scheda contenente informazioni dettagliate sul progetto.

Di seguito si propone una sintesi dei contenuti.

Interventi indicati  
in area Famiglie

**Progetto Rise - Rete per l'inclusione socioeconomica Palermo** sviluppata in continuità con il progetto *Equal Sole*, realizzato sul territorio della provincia di Palermo, nel periodo marzo 2003 e giugno 2005. Per *Rise* è stato sottoscritto un accordo di cooperazione per la gestione integrata del progetto con il Comune di Palermo, la Asl 6, l'Ufficio esecuzione penale esterna, il Centro per la giustizia minorile e gli enti del terzo settore che hanno co-progettato e co-gestito i progetti *Equal Sole* e *Rise*. L'azione ha come oggetto di lavoro la sperimentazione di un modello operativo di rete "dal basso" per l'inserimento sociale e lavorativo di detenuti ed ex-detenuti, minori a rischio, tossicodipendenti, e donne che subiscono violenza.

**Intervento di emergenza sociale.** L'intervento si connota come una risposta ai bisogni primari, accoglienza notturna, servizio doccia, mensa, servizio lavanderia, distribuzione abbigliamento.

**Servizi residenziali per donne vittime di violenza.** La finalità generale è rispondere al bisogno di protezione, sostegno psicologico ed elaborazione/realizzazione di un progetto di vita autonomo di donne vittime di abuso, violenze e maltrattamenti soprattutto in ambito intrafamiliare, utilizzando le risorse di ogni singolo individuo e di ogni gruppo/sistema in forte sinergia con le risorse della rete dei servizi territoriali. La comunità protetta vuole essere una risposta di protezione e aiuto a donne vittime di violenza (fisica, sessuale, psicologica) con o senza figli per le quali si rende necessario l'allontanamento dal luogo in cui è avvenuta la violenza e l'inserimento in un contesto protetto.

**Spazio neutro ad Altofonte, Belmonte Mezzagno, Monreale, Piana degli Albanesi e Villabate** - Si propone di potenziare il servizio *Spazio neutro* del Comune di Palermo, estendendolo agli altri Comuni del Distretto sociosanitario 42. Tale azione è elettivamente diretta alle famiglie, poiché rappresenta uno strumento atto a realizzare la cura e il potenziamento delle relazioni intrafamiliari in situazioni in cui la famiglia attraversa uno stadio del proprio ciclo di vita fortemente condizionato dall'evento separativo, tanto da attivare modalità comunicative e relazionali improntate a un elevato livello di conflittualità. Tale conflittualità diviene elemento pregiudizievole per il benessere di tutti i suoi membri e in maniera assai specifica per i minori che sono in essa inserita.

Interventi indicati  
in area Minori

**Comunità educativa minori con disagio psichico.** Lo scopo fondamentale del servizio è rappresentato dalla necessità di realizzare una struttura che possa rispondere efficacemente ed efficientemente

all'accoglienza dei bisogni e delle esigenze del target di destinatari, promuovendo interventi terapeutico-riabilitativi, finalizzati alla trasformazione della persona nella sua globalità.

**Attività estive per minori.** La finalità generale dell'azione consiste nella gestione costruttiva del tempo libero dei minori, in una fase dell'anno durante la quale gli stessi non sono impegnati nelle attività scolastiche.

**Progetto infanzia Monreale.** L'azione prevede la realizzazione di due tipologie di servizi: Centro infanzia per minori di età compresa tra i 2 e i 4 anni e Servizio educativo domiciliare per minori di età compresa tra 0 e 16 anni e famiglie di appartenenza. Entrambi i servizi si configurano come risorse finalizzate a supportare e potenziare la figura educativa dei genitori.

**Centro di aggregazione per famiglie e minori Cresciamo insieme - Comune di Piana degli Albanesi.** Il progetto che si intende realizzare prevede una serie di interventi socioeducativi destinati ai minori residenti nel Comune di Piana degli Albanesi, al fine di rimuovere e prevenire condizioni di disagio e marginalità e offrire, nel contempo, alle famiglie un Centro di consulenza, individuale e di gruppo, sulle problematiche relative alla genitorialità.

**Progetto infanzia Altofonte Il paese dei ragazzi - Centro aggregativo.** Il centro aggregativo ha il suo nucleo centrale nelle attività di animazione ludica e ricreativa a partire dalla quale veicolare azioni e proposte. Il fine dell'animazione, infatti, è quello di offrire opportunità e stimoli in grado di introdurre i giovani ad attività ludiche e ricreative capaci di generare in ciascuno di loro curiosità e interesse tali da produrre cambiamenti.

**Progetto infanzia Villabate.** L'azione si pone in continuazione a quella già finanziata con il riequilibrio del PdZ al 31.12.2009 avente per titolo *Centro aggregativi per minori*. Essa si realizzerà nell'arco di 23 mesi. Il centro è destinato a 40 minori rientranti nella fascia di età 6-12 anni e sarà aperto cinque giorni alla settimana per 4 ore giornaliere in orari pomeridiani.

**Progetto infanzia Santa Cristina Gela.** L'azione prevede l'attivazione di un Centro aggregativo. Tale Centro vuole essere un "luogo" sul territorio, capace di creare occasioni nelle quali i giovani rivestano un ruolo centrale e da protagonisti. Un centro in grado di offrire attività di

qualità (studio insieme a coetanei, concerti, mostre, attività sportiva, laboratori, gite sul territorio, ecc.) grazie alle quali i giovani possano crescere, maturare, sviluppare una personalità piena e senso sociale. Si tratta di proporre percorsi che mettano i ragazzi in relazione con figure adulte autorevoli, capaci di far sperimentare limiti e regole ma anche esperienze gratificanti e di stimolare secondo i tempi e le capacità di ognuno la conoscenza di sé e delle proprie possibilità, di far intravedere un futuro possibile e positivo che abbia senso, per cui valga la pena impegnarsi.

**Centro aggregativo per adolescenti e giovani - Ustica.** Il progetto intende rispondere alla necessità legata al mondo della formazione “istituzionale e non” di giovani con età compresa tra i 16 e i 30 anni. In particolare si intende realizzare un centro aggregativo specificamente centrato sulla formazione e l'orientamento lavorativo dei giovani. L'importanza di un servizio rivolto ad adolescenti e giovani sulla “formazione” è prioritaria in un contesto che stimoli la creatività e l'attenzione verso le politiche per la costruzione di un futuro attivo e dinamico e per uno sviluppo della sana partecipazione sociale e politica dei giovani.

**Progetto infanzia Lampedusa.** Il Centro di aggregazione si configura nel territorio lampedusano come luogo di incontro e di aggregazione per la generalità dei ragazzi, adolescenti e giovani mediante il coinvolgimento diretto basato su proposte aggregative concrete. Il Centro si propone l'organizzazione di attività sportive, musicali, teatrali, grafiche, ludiche ed estemporanee, attivando inoltre laboratori a tema e instaurando collaborazioni con le scuole del territorio. Obiettivo prioritario del Centro è di dare valore alle relazioni operatori-minori e di favorire la socializzazione attraverso la funzione del gruppo nonché di contrastare l'emarginazione e la devianza.

**Progetto infanzia Belmonte Mezzagno - Centro aggregativo per bambini e adolescenti.** Il progetto intende concentrarsi sull'attivazione di un centro che permetta ai bambini e agli adolescenti di recuperare uno spazio educativo sul territorio. Alla presenza di educatori esperti, infatti, bambini e adolescenti potranno sperimentare diverse attività tese alla creazione di un'identità matura e responsabile. Le diverse attività proposte non saranno il frutto di una riflessione dall'alto ma di una continua programmazione partecipata che renderà gli utenti del servizio partecipi del loro stesso percorso di crescita. Una crescita che vuole fare dell'autonomia e dell'indipendenza elementi cardine di un percorso non solo ricreativo.

## ROMA

Riparto fondo 285 anno 2010	8.673.214 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	99
N. progetti non attivi ma finanziati	21
Totale progetti	120
Stato progetto	
In corso	90
Concluso	9
Non attivato	21
Totale progetti	120
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	49
Tempo libero, gioco	52
Sostegno all'integrazione scolastica	34
Tipologia di atto di programmazione	
Piano di zona	102
Piano territoriale di intervento 285	18

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

### Denominazione documento

Il nuovo piano regolatore sociale di Roma capitale è stato approvato dalla Giunta capitolina con del. 12 ottobre 2011, n. 100. È stato presentato all'Assemblea capitolina per l'approvazione da parte del Consiglio. Con riferimento alla legge 285/1997, il nuovo piano conferma l'impianto generale dei precedenti documenti di pianificazione. Con riferimento alla programmazione sociale sono stati quindi consultati i seguenti documenti: il primo piano regolatore sociale del 2004, il documento di programmazione finanziaria 2009-2011 (del. 12/13 dicembre 2008, n. 66) e *Roma: i bisogni e le domande sociali. Estratto dai piani regolatori sociali dei municipi 2008-2010*.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Le informazioni qui riportate fanno riferimento prevalentemente al documento di programmazione finanziaria 2009-2011, un documento nel quale vengono illustrate le scelte strategiche del Comune di Roma con riferimento a tutte le politiche di sviluppo e le aree di intervento (per le attività produttive e il lavoro, per i lavori pubblici, urbanistiche, della casa, della mobilità, ecc.); tra queste sono indicate anche le politiche sociali, le politiche educative e scolastiche, le politiche di promozione della famiglia e dell'infanzia.

Di seguito si sintetizzano i principali contenuti con riferimenti alle politiche e agli interventi in area Infanzia, adolescenza e famiglie.

Nel documento di programmazione finanziaria 2009-2011 si dice che l'obiettivo è la realizzazione di un welfare delle opportunità e delle responsabilità fondato sulla promozione e tutela della dignità di ogni persona e sul principio della sussidiarietà orizzontale (famiglia e corpi sociali intermedi). Il principale strumento per la realizzazione di tale strategia è considerato il nuovo piano regolatore sociale pluriennale. Nel documento vengono quindi indicate linee strategiche e priorità.

Con riferimento ai minori si dichiara che nel breve periodo dovranno essere adottati progetti guida contenenti interventi prioritari, quali l'aumento delle capacità di accoglienza per la fascia 0-6 anni, l'apertura di una nuova struttura a bassa soglia, il miglioramento e l'ampliamento della progettualità per i minori che stanno diventando maggiorenni, la rivisitazione del sistema di accreditamento delle strutture.

Con riferimento alla famiglia e all'infanzia l'amministrazione comunale intende realizzare i seguenti interventi:

- coinvolgimento delle associazioni per il sostegno alle responsabilità familiari, realizzazione dell'osservatorio permanente sulla famiglia
- azioni di informazione, orientamento e consulenza specialistica ai genitori
- case per la famiglia
- spazi ludico ricreativi e centri estivi per l'infanzia
- città delle bambine e dei bambini
- prevenzione e promozione della salute per l'infanzia e l'adolescenza
- risposta tempestiva e professionalizzata alle problematiche legate alla tossicodipendenza.

Con riferimento alle politiche educative e scolastiche si prevede la realizzazione di un piano pedagogico per l'infanzia e di un piano regolatore dei servizi per l'infanzia e le famiglie. In particolare nel documento di programmazione finanziaria 2009-2011 si indica la messa

a punto di strategie e investimenti per il potenziamento dei servizi scolastici ed educativi attraverso:

- programma di realizzazione di nidi aziendali e ampliamenti dei nidi pubblici;
- diversificazione dell'offerta per le famiglie;
- ottimizzazione dell'utilizzo degli spazi scolastici ed extrascolastici di competenza comunale;
- realizzazione di un Osservatorio permanente delle politiche educative e scolastiche
- azioni per sostenere il diritto allo studio (es. fornitura di testi scolastici);
- realizzazione, sostegno e sviluppo di attività volte a promuovere i diritti e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza quali quelle del piano territoriale cittadino (legge 285/1997) che vedono coinvolte le scuole per favorire stili di vita sani e interventi di prevenzione del disagio giovanile.

Nel documento *Estratto dai piani regolatori sociali dei municipi 2008-2010* sono indicati dati sulle caratteristiche demografiche, sull'offerta di servizi, i bisogni sociali espliciti e impliciti, le criticità dei servizi, osservazioni valutative sulla situazione e, talvolta, sui possibili scenari, il tutto per ogni singolo municipio: in questo modo è anche possibile individuare le specificità di ciascuno dei 19 municipi romani.

L'area minori viene affrontata, con diversi approfondimenti, con riferimento a tutti i municipi: in tutti i casi si tratta di un'analisi della situazione al fine di evidenziare le maggiori problematiche che si trovano ad affrontare i servizi.

Ad esempio nel Municipio 2 si dice che le problematiche prevalenti tra le famiglie, sia che si rivolgano spontaneamente al servizio sociale, settore minori, sia prese in carico su richiesta dell'Autorità giudiziaria minorile, sono negli ultimi tre anni ricorrenti, manifestate in modo sempre più intenso e riguardano: difficoltà economiche, progressivo aumento delle domande di ammissione ai nidi, che superano le possibilità di accoglienza, separazioni conflittuali, crisi della coppia che sovente conducono a un vero e proprio contenzioso, incapacità a svolgere una o più funzioni genitoriali (in particolare l'accudimento fisico e psicologico del bambino), emarginazione del nucleo rispetto al contesto sociale, presenza di un solo genitore, presenza di disturbi psicologici e/o psichiatrici all'interno del nucleo familiare.

La domanda esplicita che perviene al servizio riguarda spesso una richiesta di contributo economico (76% delle richieste nell'anno 2006 e 84% nel 2007). Ma un'attenta analisi della situazione evidenzia che le problematiche in realtà sono di diversa natura: appartenenza a famiglie multiproblematiche, minori appartenenti a nuclei con problemi

psichiatrici, minori conviventi con la sola figura materna.

Un altro interessante esempio (Municipio 4) riporta gli esiti del monitoraggio condotto dai servizi sociali in merito alla tutela dei diritti dei minori e al sostegno alle responsabilità genitoriali.

Dal monitoraggio, che ha tenuto conto anche del numero di utenti dei progetti e di eventuali liste di attesa, risulta che i servizi offerti con la legge 285/1997 e 328/2000 sono ampiamente utilizzati e non sono sufficienti alle richieste. Infatti nei progetti a numero chiuso spesso si creano liste di attesa che rappresentano il 15-25% dell'utenza totale.

Facendo una proiezione nel tempo, in considerazione dei nuovi insediamenti per il consistente numero di nuove costruzioni abitative, il divario fra servizi esistenti e richieste andrà ulteriormente aumentando. Da quanto osservato i bisogni espressi dagli utenti si identificano in:

- richieste di sostegno scolastico per i propri figli (prevalentemente nella zona di Cinquina);
- richieste di spazi aggregativi per adolescenti (14-18 anni) soprattutto nella zona Colle Salario;
- richieste di ampliamento o apertura ludoteca (Cinquina - Vigne Nuove - Colle Salario).

Ma anche in questi casi viene sottolineato che non sempre i bisogni espressi corrispondono ai bisogni reali, quelli cioè che sottostanno alla richiesta esplicitata dall'utente. È stato rilevato che la richiesta di supporto scolastico spesso non corrisponde a difficoltà di apprendimento del minore, ma a una inadeguatezza del genitore rispetto alle sue funzioni di contenimento, di sostegno alla motivazione allo studio, oppure a difficoltà culturali della famiglia (per le famiglie straniere) che non hanno sufficienti strumenti per integrarsi e quindi sostenere i figli nel processo di integrazione scolastica.

Il sostegno alla genitorialità e la tutela dei diritti dei minore rappresentano livelli di servizio essenziali quando si parla di problematiche che incidono profondamente sulle capacità genitoriali, tra queste vi è la tossicodipendenza. Intorno a questo disagio è necessario rinforzare il sistema di protezione sociale. In tal senso, si sono attivati progetti specifici (progetto *Diade* e progetto *Mani colorate*), ma data la loro prossima conclusione si ritiene fondamentale la costituzione di un tavolo di lavoro permanente per affrontare i problemi legati a genitori tossicodipendenti con i figli: gli attori privilegiati sono Ser.T., Tsmee, consultorio, municipio, e gli organismi che gestiscono progetti finalizzati al sostegno della genitorialità in presenza della tossicodipendenza.

Si cita, infine, un esempio in cui si punta l'attenzione sulle criticità degli interventi rivolti ai minori (Municipio 8). Con riferimento ai minori assistiti con interventi economici si sottolinea che le risorse

allocate in bilancio sono state in parte stornate per far fronte a maggiori spese occorse in altri settori dell'assistenza (principalmente per sostenere l'aumento della spesa per le rette delle case famiglia e solo in parte, assolutamente minima, per interventi economici in favore di nuclei familiari adulti disagiati). Con le risorse disponibili sono stati assistiti nuclei orfanili (ex Enaoli), famiglie affidatarie, madri nubili con minori a rischio di abbandono e nuclei familiari disagiati con presenza di minori.

Il Municipio è stato costretto a diminuire il numero di utenti assistiti con il servizio domiciliare perché i fondi, assegnati in quantità pari all'anno 2006, non sono stati sufficienti a coprire l'aumento dei costi. Conseguentemente, non è stato possibile attuare il previsto abbattimento della lista d'attesa, che attualmente conta 26 persone.

Più volte nelle analisi dei singoli Municipi si cita la famiglia con le sue problematiche ma anche come risorsa. Nel caso del Municipio 20 si dice che la famiglia non va sostenuta solo con agevolazioni economiche o con interventi saltuari, ma va protetta e al tempo stesso "valorizzata" nella sua funzione primaria e innovativa di supporto sociale, rendendola soggetto attivo di fronte ai propri bisogni. Per tale problematica, dal 1987 opera un'équipe composta da personale del servizio sociale del municipio e da personale del Dipartimento tutela della maternità e infanzia della Asl che costituiscono il Gruppo integrato di lavoro, che interviene nelle situazioni di minori o di famiglie che sono coinvolti in provvedimenti della magistratura. Le aree di maggiore intervento integrato riguardano i minori a rischio per conflittualità genitoriale, abuso e maltrattamento ai minori e la valutazione delle coppie aspiranti all'adozione.

Riparto fondo 285 anno 2010	1.349.824 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	10
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	10
Stato progetto	
In corso	10
Concluso	0
Non attivato	0
Totale progetti	10
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	4
Contrasto alla povertà	3
Sostegno all'integrazione scolastica	2
Tipologia di atto di programmazione	
Piano territoriale di intervento 285	9
Altro	1

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano sociale di zona. Programmazione triennio 2010-2012, approvato con del. Consiglio comunale 8 febbraio 2010, n. 8.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Il documento di piano è molto corposo in quanto contiene, oltre ai consueti capitoli sull'analisi del contesto, le priorità strategiche per target e trasversali, le schede di finanziamento, le schede progetto per specifiche aree di intervento e target. Tra queste vi sono anche schede con progetti relativi al sostegno alle responsabilità familiari, al sostegno ai minori, al sostegno dei servizi per la prima infanzia. Le priorità strategiche per politiche di intervento trattano separatamente famiglie e minori.

370 Le priorità strategiche per  
politiche di intervento

Famiglie

Le priorità strategiche emerse nei tavoli di concertazione si concretizzano essenzialmente nel riconoscere quale priorità assoluta la tutela dell'integrità della famiglia, promuovendone il benessere e assicurandone il sostegno nell'assolvimento dei compiti propri del ruolo genitoriale e dei carichi di cura. I livelli essenziali di prestazioni vengono assicurati nel mantenimento e potenziamento dei servizi domiciliari, dei servizi a ciclo diurno e residenziale, dell'assistenza economica, nel miglioramento del welfare di accesso nonché nella previsione di percorsi di sensibilizzazione per la valorizzazione delle risorse individuali e di solidarietà delle famiglie tramite le sotto elencate prestazioni:

- contributi economici alternativi all'istituzionalizzazione;
- contributi in forma indiretta: farmaci non coperti dal Ssn e buoni prepagati;
- contributi abitativi;
- contributi di prima dote;
- servizio civico;
- assistenza domiciliare;
- servizi a ciclo diurno e residenziale;
- incentivazione delle forme di solidarietà tra famiglie e valorizzazione delle risorse individuali;
- consulta F.

Gli obiettivi di servizio da perseguire nella triennalità del piano di zona convergono essenzialmente nella programmazione e potenziamento del servizio domiciliare di sostegno alla genitorialità e nella creazione e consolidamento sul territorio locale di luoghi di intervento e coordinamento delle attività, nonché nell'attivazione delle banche del tempo, come di seguito riportato:

- interventi domiciliari di sostegno alla genitorialità per nuclei familiari con minori a carico o in procinto di diventare genitori;
- *family point* - Centro risorse per famiglie (spazio neutro - mediazione - ascolto - aggregazione - zona incontro per genitori non affidatari);
- banca del tempo;
- conciliazione tempi vita-lavoro.

Minori

Si prevede il potenziamento delle politiche attraverso la crescita dell'offerta di servizi per la prima infanzia, quali i **centri ludici** per l'accoglienza di bambini dai 3 ai 36 mesi, che mirano non solo a offrire un servizio di cura alla persona, ma a consentire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Con la nuova programmazione si prevede di attivarne tre in quartieri diversi della città, destinando il centro all'accoglienza di minori in fascia di età 3-36 mesi e dei loro genitori. Il centro, a carattere ludico ricreativo, è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico e vuole offrire alle famiglie spazi allestiti in modo

idoneo e ricchi di stimoli per la formazione della personalità dei bambini sul piano cognitivo-relazionale. Obiettivi dei centri ludici sono:

- cura, igiene e sorveglianza continuativa dei bambini;
- allestimento degli spazi raffiguranti la realtà nelle sue sfaccettature;
- momenti di condivisione e riflessione su temi e problematiche relative ai bambini.

Altri interventi previsti dal piano sono i seguenti:

- **Erogazione latte formulato.** In alternativa agli interventi economici, per il soddisfacimento di esigenze specifiche, l'amministrazione comunale dispone la concessione di benefici in natura quale l'erogazione di latte formulato per neonati compresi nella fascia d'età 0-6 mesi appartenenti a nuclei familiari in stato di bisogno.

- **Strutture comunitarie a carattere residenziale e a ciclo diurno per minori.** Si mira alla qualificazione dell'offerta di strutture comunitarie per minori, nonché dei servizi e delle professionalità in esse operanti, al fine di consentire efficaci e tempestive prese in carico da parte dei servizi preposti. Si prevede inoltre di potenziare il processo di deistituzionalizzazione, attraverso percorsi alternativi di affidamento e di assistenza domiciliare educativa.

- **Servizio di assistenza educativa domiciliare.** L'obiettivo generale riguarda il potenziamento dell'assistenza domiciliare educativa quale efficace forma di intervento a favore dei bisogni di crescita dei minori, con la finalità di sostenere il percorso di 60 minori di cui 10 diversamente abili in fascia di età 6-18 anni, residenti nel territorio cittadino, a rischio di devianza o entrati nel circuito penale, in condizioni di rischio evolutivo per l'appartenenza a nuclei familiari multiproblematici o connotati da elementi di fragilità sociale, in carico ai servizi sociali, sociosanitari e della giustizia minorile, che necessitano di sostegno diretto nell'assolvimento delle competenze educative e di cura. Obiettivi specifici sono:

- promuovere lo sviluppo psicofisico, cognitivo, affettivo e sociale dei minori in condizioni di disagio evolutivo e familiare;
- supportare le famiglie in casi di temporanea difficoltà nell'assolvere i propri compiti educativi e di cura;
- rafforzare e valorizzare il ruolo genitoriale, stimolando all'interno del nucleo familiare relazioni significative;
- garantire la permanenza dei minori nel proprio ambiente familiare e sociale;
- prevenire condizioni di rischio evolutivo;
- promuovere la crescita armonica del minore, accompagnandolo in positivi percorsi di socializzazione e favorendo il suo inserimento nei contesti educativi e scolastici.

- **Dispersione scolastica e inserimento socio-lavorativo.** In quest'area ci si propone di sperimentare e potenziare l'offerta dei servizi per il contrasto alla dispersione scolastica e l'inserimento sociolavorativo di soggetti svantaggiati, anche mediante percorsi integrati di formazione, tirocini formativi e lavorativi e attività educativa di strada. Obiettivi specifici:

- sostenere i minori in condizioni di disagio evolutivo e familiare, a rischio di devianza o entrati nel circuito penale;
- prevenire le condizioni di rischio evolutivo;
- sostenere l'autonomia e stimolare l'espressione di potenzialità e di competenze;
- accompagnare il ragazzo in positivi percorsi di socializzazione e formazione, stimolando adeguati livelli di responsabilizzazione e motivazione;
- realizzare tirocini formativi/borse lavoro individuali in azienda per la durata di sei mesi, con impegno orario massimo mensile per ciascun adolescente pari a 100 ore e corresponsione di incentivo pro capite.

Il piano prevede che il servizio venga attuato nel territorio cittadino e sia rivolto a ragazzi di ambo i sessi in condizioni di disagio psicosociale, a rischio di devianza o entrati nel circuito penale, affidati ai servizi sociali territoriali o ai servizi minorili della giustizia e ospiti di comunità nell'ambito di provvedimenti civili o penali dell'Agm.

- **Centri diurni.** La finalità generale è quella di realizzare centri diurni per minori al fine di accrescere l'efficacia delle politiche di prevenzione del disagio adolescenziale e del rischio di devianza. Obiettivi specifici:

- sottrarre i minori ai pericoli della strada e salvaguardarli dal rischio di devianza, mediante la realizzazione di attività di sostegno scolastico, extrascolastiche, culturali, sportive, ricreative;
- impartire regole di convivenza con i propri compagni, con gli operatori e con l'ambiente esterno;
- supportare le famiglie nell'assolvimento dei propri compiti educativi.

- **Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero e attività sportive.** I servizi educativi per il tempo libero intendono offrire ai minori, una serie di prestazioni variegata quali: attività ludico-ricreative, scambi culturali tra gruppi residenti in diversi territori, partecipazione a rappresentazioni teatrali e musicali, attività ginnico-sportive, campi scuola, visite culturali.

Riparto fondo 285 anno 2010	2.805.219 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	92
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	92
Stato progetto	
In corso	55
Concluso	37
Non attivato	0
Totale progetti	92
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno alla genitorialità	32
Tempo libero, gioco	42
Sostegno all'integrazione scolastica	25
Tipologia di atto di programmazione	
Piano di zona	11
Piano territoriale di intervento 285	62
Altro	16
Non indicato	3

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il triennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano dei servizi sociali 2003-2006 approvato con del. Consiglio comunale 06026/019 del 17 novembre 2003.

Del. Giunta comunale (mecc. n. 2010 03494/007 ) del 15 giugno 2010, esecutiva dal 2 luglio 2010, avente per oggetto *Legge 285/97: piano territoriale di intervento della città. Ripartizione fondi anno 2010.*

Il piano territoriale di intervento *ex lege* 285 viene deliberato annualmente dalla Giunta comunale e ha come riferimento gli indirizzi, le azioni e gli ambiti di progettualità indicati dal Consiglio comunale (del. 2 novembre 1998, esecutiva dal 16 novembre 1998, n. mecc. 9805420/07).

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

I bisogni, gli obiettivi, le  
azioni in area Minori

L'area Minori è tratta separatamente dall'area Famiglia.

Il documento di piano di zona disponibile risulta quello redatto nel 2003 e valevole fino al 2006. È un documento alquanto voluminoso (oltre 700 pagine) che contiene oltre ai capitoli riportanti per ciascuna area, normativa di settore, servizi, bisogni-obiettivi-azioni, anche i piani di zona delle 10 circoscrizioni della città. Esso comprende anche un capitolo di politiche trasversali, fra cui sono indicate le politiche educative e le politiche giovanili.

Il settore di interventi rivolti a bambini e adolescenti è suddiviso in gruppi tematici, che sono:

- il sostegno alla famiglia (vivere e crescere nella propria famiglia);
- il rischio educativo negli adolescenti;
- il sostegno alla famiglia d'origine (vivere e crescere fuori dalla propria famiglia);
- i minori stranieri non accompagnati.

Per ogni gruppo vengono esposti i bisogni rilevati, gli obiettivi che l'amministrazione si prefigge e le azioni per raggiungerli. Obiettivi e azioni sono tuttavia elencati senza una distinzione precisa, per cui non sempre è agevole individuare esattamente gli uni e gli altri. Qui di seguito si riassumono i contenuti fondamentali.

#### **Vivere e crescere nella propria famiglia. Area del sostegno alla famiglia**

Per quanto riguarda questa prima area, si individuano obiettivi generali, di sostegno ai genitori e di rafforzamento della rete dei servizi, che mirino a mantenere il bambino/a nella propria famiglia. Si prevede di realizzare percorsi formativi, cicli di incontri, buoni, pacchetti e servizi specifici per situazioni di bisogno.

Un secondo bisogno concerne situazioni di handicap, e l'obiettivo primario indicato è quello di creare momenti di distacco e "respiro" per i genitori impegnati a seguire figli disabili. Un altro insieme di obiettivi e azioni si riferisce al bisogno della famiglia di essere ascoltata in spazi e tempi dedicati, e comprende azioni di consulenza, educativa domiciliare e territoriale, ecc. Un ultimo gruppo di interventi è relativo al sostegno della famiglia nella sua interezza, e le azioni spaziano dalla promozione di reti di aiuto tra famiglie, a iniziative molteplici di assistenza a madri sole.

#### **Area del rischio educativo negli adolescenti**

I bisogni evidenziati per questo settore di interventi riguardano due ambiti, uno è quello relativo a minori e giovani, con azioni a essi

direttamente rivolte, mentre un altro prende in considerazione la necessità di riqualificare la rete dei servizi, il ruolo della scuola e della famiglia e la mappatura delle risorse esistenti.

Rispetto dunque ai ragazzi/e, i bisogni emergenti riguardano la riduzione del disagio, l'integrazione nell'ambiente di vita, l'accompagnamento nel mondo del lavoro, la tutela anche giuridica nelle situazioni più gravi. Si va così da azioni miranti a prevenire l'abbandono e l'insuccesso scolastico, a interventi educativi nei luoghi di aggregazione, nella scuola o a domicilio, con l'obiettivo anche di potenziare le reti di sostegno territoriale e l'accompagnamento mirato di singoli e gruppi di adolescenti, e infine, la elaborazione di percorsi per l'inserimento lavorativo con tirocini e altre forme di alternanza scuola-lavoro, e supporto all'autonomia abitativa. Per quanto concerne giovani in situazioni problematiche, si sottolinea la necessità di revisione delle modalità di segnalazione e aggiornamento da parte dei servizi sociali alle autorità giudiziarie minorili competenti e di assunzione e di trasmissione dei provvedimenti delle suddette autorità ai servizi sociali, prevedendo la sottoscrizione di accordi con i diversi enti coinvolti.

Sul fronte dei servizi si mira a creare reti e coordinamenti tra settori, anche con la stipula di accordi specifici di azione, e a rafforzare la formazione degli operatori. Inoltre si prevedono percorsi di informazione e sensibilizzazione rivolti a genitori e docenti sui problemi che riguardano i giovani, l'informatizzazione delle risorse disponibili e degli interventi attuati, e il monitoraggio delle attività.

### **Vivere e crescere fuori dalla propria famiglia. Area sostegno alla famiglia d'origine**

Il sostegno alla famiglia di origine prevede un insieme diversificato di interventi che mirano in primo luogo a ridurre l'impatto della crisi familiare sul bambino/adolescente, promuovendo azioni che facilitano la convivenza del minore con almeno un genitore (dalla valutazione delle competenze genitoriali alla messa a disposizione di servizi flessibili di custodia dei figli) e supportano il nucleo familiare nella preparazione per il rientro del minore, con azioni di coprogettazione e aiuti concreti (gruppi di mutuo aiuto, centri di terapia e ascolto, appartamenti per madri sole).

In secondo luogo, al fine di tutelare e proteggere il diritto del minore a relazionarsi con figure di riferimento stabili, si incentivano strumenti quali l'affido familiare, dando forte sostegno alla promozione della consensualità dell'affido, mirando a diminuire quelli disposti con provvedimento. Altri obiettivi e interventi riguardano in tale ambito il supporto alle famiglie affidatarie, con rafforzamento delle reti di scambio e sostegno, e la sensibilizzazione delle scuole per una migliore

accoglienza di bambini fuori famiglia.

Infine, si individuano quali tempi specifici che necessitano di attenzione l'accoglienza in famiglie affidatarie di bambini disabili anche dopo che hanno raggiunto la maggiore età e l'accompagnamento degli altri minori, una volta divenuti maggiorenni, in percorsi di autonomia lavorativa e abitativa.

Un altro gruppo tematico specifico riguarda le adozioni, rispetto alle quali si intende promuovere l'accoglienza di bambini con situazioni più difficili, offrendo anche contributi economici specifici per questo.

Sul fronte delle comunità residenziali, si mira a promuovere progetti che evitino la permanenza in esse di minori di anni 0-10, la sperimentazione di forme alternative di accoglienza (comunità familiari, condomini solidali, ecc.). In relazione a giovani e genitori con bambini in comunità, l'obiettivo è di rafforzare l'acquisizione dell'autonomia reddituale e abitativa, con offerta di aiuti pratici quali la convivenza accompagnata, servizi di custodia dei bambini, strutture abitative progettate.

Infine, per famiglie con figli disabili gravi, si rileva la necessità di offrire momenti di riposo per i genitori, e sostegno nelle fasi acute delle patologie psichiatriche.

Rispetto alla riqualificazione della rete dei servizi, si riprendono obiettivi e azioni individuati anche nelle aree precedenti, e in particolare si sottolinea l'intento di sperimentare l'accreditamento di "pacchetti di servizi offerti in rete" gestiti da diversi attori, non limitati alla sola accoglienza residenziale, e di definire per ciascun caso sociale un titolare con responsabilità di regia e di decisione (*case manager*).

### **Minori stranieri non accompagnati**

Nell'area dei minori stranieri non accompagnati, si delineano bisogni e obiettivi/azioni generali di tutela e accoglienza, fornendo risposte immediate alle necessità primarie, con accompagnamento scolastico e lavorativo mirante tra le altre cose, a consentire la permanenza in Italia anche dopo il raggiungimento della maggiore d'età.

Rispetto a minori in situazioni di grave pregiudizio o vittime della tratta, si propongono azioni di base di protezione e affidamento in famiglia o strutture, supporto alle forze dell'ordine per la presa in carico dei minori da parte dei servizi sociali, prevedendo anche contatti con i Paesi d'origine e l'offerta di una rete di accoglienza.

Ci si propone inoltre di attivare percorsi di informazione sulla legislazione e le problematiche dei minori stranieri coinvolgendo anche la scuola, e di rafforzare il lavoro di rete tra i diversi attori istituzionali e non.

L'amministrazione pianifica inoltre di promuovere progetti di

cooperazione internazionale con i Paesi d'origine dei minori per preparare l'accoglienza e il reinserimento degli stessi.

Gli indirizzi delineati per i progetti dell'anno 2010 sono stati i seguenti:

*Indirizzo 1 - il sostegno alle famiglie e alla genitorialità*

L'obiettivo di promuovere condizioni di crescita positive per i minori deve passare attraverso l'unità primaria delle relazioni umane e cioè la famiglia e la considerazione della sua "solitudine", riconoscendo la valenza di "problema sociale" di quest'ultima, scommettendo sulla possibilità di contrastarla, facendo affidamento sugli aspetti di "risorsa e potenzialità" di cui la famiglia è portatrice, troppo spesso trascurati o oscurati da interpretazioni che le addossano responsabilità eccessive.

Le politiche di sostegno alla famiglia e alla genitorialità debbono dunque svolgersi con l'obiettivo di promuovere e favorire il protagonismo e l'autonomia dei nuclei nel suo complesso secondo un concetto di salute intesa come capacità della persona e del suo gruppo di appartenenza di saper affrontare i propri compiti di sviluppo.

Tali compiti si esercitano non solo con il supporto di una rete di servizi ma anche con sistemi integrati di una comunità che accoglie e di cui i servizi formali sono solo una parte.

Le linee e gli indirizzi, di cui in oggetto, considerano due livelli di intervento, peraltro tra loro interconnessi:

- un livello più generale, rivolto a tutte le famiglie, di aiuto e accompagnamento alle scelte di paternità e maternità;
- un secondo livello, più attento a quelle situazioni di particolare difficoltà in cui l'intervento si propone anche l'evitare l'insorgere di danni o disagi più gravi e, laddove possibile accompagnare il nucleo a livelli di benessere più accettabili.

*Indirizzo 2 - I servizi della "discriminazione positiva"*

Esistono situazioni in cui alle "normali" difficoltà che il minore incontra nel suo processo di crescita e di sviluppo, spesso sottovalutate proprio in quanto "normali", si aggiungono particolari condizioni di tipo culturale, sociale, relazionale ed etnico che non possono essere confuse con un generico "disagio". Si configurano al contrario come condizioni che richiedono non solo un'attenta valutazione relativamente alle cause, ma anche azioni strategiche "forti", coordinate e attentamente monitorate per valutare l'efficacia delle soluzioni proposte.

Pensiamo

- ai minori stranieri soli o nomadi in situazione di abbandono;
- ai minori abbandonati o che devono essere allontanati dalla famiglia;

- ai minori abusati, maltrattati o trascurati;
- ai minori portatori di handicap;
- ai minori sieropositivi;
- ai minori ospedalizzati;
- ai minori devianti.

Il riconoscimento dei loro diritti e della loro particolare identità è a volte più difficile perché resi invisibili – dispersi nel ghetto del “rischio” – o troppo visibili in quanto se ne accentuano prevalentemente le caratterizzazioni negative.

L'area del disagio grave e della devianza risulta di particolare complessità per una serie di fattori connessi al contesto di riferimento che lo rendono particolarmente variabile, imprevedibile e soggetto a continue trasformazioni.

Si rende necessario pertanto porsi in una logica di ricomposizione di tali squilibri:

- promuovendo una più diffusa cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e delle sue specificità;
- attivando reali coordinamenti e collaborazioni tra diversi enti, istituzioni e associazioni coinvolte;
- formando in modo specifico le professionalità necessarie e costruendo sensibilità e vigilanza;
- elaborando interventi che trasformino la prospettiva assistenziale in prospettiva educativa, favorendo le aggregazioni, la partecipazione, la negoziazione progettuale;
- facilitando l'accesso a servizi pensati “per tutti” (centri d'incontro, laboratori, ludoteche, punti-gioco...) e puntando sulle ricadute positive di un miglioramento generalizzato della qualità della vita.

### *Indirizzo 3 - La preadolescenza e l'adolescenza come opportunità di crescita*

A fronte dello sviluppo dell'attenzione verso i primi anni di vita del bambino quale periodo fondamentale per la formazione e lo sviluppo della persona e ad analoga preoccupazione nei confronti della fascia giovanile dovuta all'evidenziarsi di fenomeni di disagio e devianza, è notoriamente carente una riflessione e la conseguente operatività nei confronti di quel periodo che va dagli 11 ai 17 anni e che viene identificato come preadolescenza e adolescenza.

Si tratta, come affermano recenti studi, di una fase della vita “ambigua e ambivalente”, non ben definita nella sua estensione temporale, non identica per tutti i soggetti, ma per lo più sottovalutata dagli adulti o assimilata alla fase che la precede (infanzia) o che la segue (adolescenza) a seconda delle interpretazioni soggettive dell'adulto.

Queste fasi, preadolescenza e adolescenza, pur nella loro specificità,

richiedono una particolare attenzione e impegno negli aspetti correlati della promozione del protagonismo, dell'accompagnamento educativo, dello sviluppo della cittadinanza.

Si individua quindi la necessità di sostenere percorsi di identità con l'obiettivo di favorire il perseguimento della cittadinanza dei preadolescenti e degli adolescenti attraverso la partecipazione all'avventura sociale, culturale politica ed economica, attraverso azioni basate sulla valorizzazione dei contesti significativi espressi dal territorio.

Questi percorsi, rivolti alla crescita ed emancipazione di preadolescenti e adolescenti, rivolti a tutti i ragazzi senza distinzione alcuna, devono comunque contenere quelle caratteristiche già evidenziate nel *Progetto giovani* della città di Torino e precisamente:

- l'accessibilità, intesa come l'attenzione nella progettazione alla non esclusione delle fasce più deboli nelle diverse iniziative, e una particolare attenzione alla congruenza delle iniziative con le condizioni di partenza e di cultura di base dei soggetti cui sono destinate;
- la necessità della partecipazione degli adolescenti e preadolescenti alla progettazione a loro diretta attraverso le più diverse forme di rappresentatività e consultazione;
- l'uscita dal falso dilemma tra prevenzione del disagio e promozione dell'agio per rivolgersi a quello che potremmo definire la ricomposizione del sistema di crescita che integri le diverse componenti in un progetto unico nei diversi aspetti di promozione di educazione, di prevenzione.

## VENEZIA

Riparto fondo 285 anno 2010	758.594 €
Dati sui progetti	
N. progetti attivi nel 2010	16
N. progetti non attivi ma finanziati	0
Totale progetti	16
Stato progetto	
In corso	16
Concluso	0
Non attivato	0
Totale progetti	16
Tipologie prevalenti di intervento	
Sostegno all'integrazione dei minori	4
Progetto di sistema	4
Tipologia di atto di programmazione	
Piano di zona	2
Piano territoriale di intervento 285	14

Di seguito si presenta una sintesi schematica dei principali contenuti riguardanti gli obiettivi e le aree di intervento individuati dalla città come prioritari per il quinquennio relativo.

Denominazione  
documento

Piano di zona 2011-2015, approvato con del. Consiglio comunale 21 luglio 2011, n. 15.

Note sintetiche sulla  
strutturazione del piano di  
zona in tema di infanzia,  
adolescenza, famiglia

Nel capitolo denominato "Famiglia, infanzia, adolescenza, minori in condizione di disagio, giovani" sono presentati i seguenti contenuti:

- Analisi della situazione generale delle famiglie e dei bambini e gli adolescenti
- Le priorità: per famiglie, per bambini e adolescenti, per bambini e adolescenti in condizione di disabilità
- Le politiche: per le famiglie, per bambini e adolescenti, per adolescenti e giovani
- Descrizione delle azioni di mantenimento, di potenziamento o riconversione, di innovazione per tutte le aree sopra indicate
- Indicatori

Di seguito si propone una sintesi dei contenuti.

Le priorità di intervento  
per le famiglie

- La promozione di attività che favoriscano lo sviluppo di relazioni sociali legate all'auto-organizzazione, alla partecipazione attiva alla vita sociale, alla costruzione di forme solidali di convivenza.
- La promozione del protagonismo delle famiglie, delle donne e dei giovani.
- La promozione culturale dell'uso responsabile del denaro/alfabetizzazione finanziaria.
- La promozione di modelli di consumo etico.
- Il sostegno alla capacità d'acquisto e all'accesso al credito delle famiglie.
- La diffusione di un sistema che favorisca pari opportunità per la fruizione di risorse informative con particolare attenzione a favorire l'accesso di giovani e di donne al mercato del lavoro.
- La promozione di una cultura per il riconoscimento delle differenze e la tutela della dignità delle persone.
- L'accompagnamento dei genitori alla nascita dei figli, quale percorso che prepara a una trasformazione fisiologica della famiglia e facilita l'accoglienza del neonato.

Le priorità di intervento  
per bambini e adolescenti

In riferimento agli orientamenti esplicitati nei diversi atti della Regione Veneto, si ritiene di favorire strategie e scelte operative atte a promuovere e sostenere la famiglia nei suoi compiti educativi di base, andando così a contrastare l'insorgere dei fattori di rischio e quindi di implementare tutti i servizi a essa dedicati.

Per quanto riguarda specificatamente i minori che già si trovano a crescere in condizioni di possibile e/o evidente rischio, si confermano e/o si vanno a potenziare tutti quei servizi e interventi finalizzati alla promozione del loro benessere e della loro salute psicofisica, al rinforzo delle competenze genitoriali, e soprattutto, alla creazione di condizioni di vita atte a garantire il mantenimento dei minori nel loro contesto familiare e relazionale. Il tutto attraverso interventi e azioni di prossimità domiciliare e territoriale, anche solidali.

Nel caso in cui, per proteggere i minori e garantire loro la crescita si renda necessaria la separazione temporanea dalla famiglia, il sistema di cura e protezione si orienta a predisporre contesti di vita e di crescita prevalentemente di tipo familiare unitamente a interventi e azioni che maggiormente favoriscano la successiva riunificazione con la famiglia di origine.

Le priorità per bambini  
e adolescenti  
in condizione di disabilità

- Promuovere lo stato di salute e il benessere dei minori disabili.
- Rafforzare i livelli di integrazione sociosanitaria assicurando il raccordo e il coinvolgimento dei servizi sanitari e sociosanitari.
- Coinvolgere tutti i soggetti territoriali accrescendo la collaborazione interistituzionale con il privato sociale e il volontariato.

- Attivare opportunità di sollievo e tregua per ridurre lo stress delle famiglie.
- Attivare dispositivi di *parent-training*.
- Promuovere, sostenere e rinforzare le buone prassi per contrastare il rischio della non integrazione scolastica e sociale.
- Promuovere iniziative di carattere formativo, divulgativo per favorire la cultura volta all'inclusione della disabilità.
- Pervenire alla realizzazione di progetti diversificati e personalizzati, valorizzando il coinvolgimento nella progettualità della famiglia.

Tenuto conto delle politiche indicate dalla Regione Veneto per l'area Famiglia, infanzia, adolescenza, minori in condizioni di disagio, giovani nell'allegato A della del. GR 2082/2010, nonché delle scelte a riguardo evidenziate dai macro obiettivi dell'atto di programmazione per il biennio 2011-2012 relativo alla del. GR 2416/2008 (vedi Allegati), si evidenziano in particolare le seguenti politiche che la città di Venezia si propone di promuovere.

#### Politiche per le famiglie

In questo ambito viene posta enfasi alla centralità della persona, anche disabile, e della famiglia quale principio che deve orientare l'attività dei servizi. Si sottolinea inoltre la volontà di valorizzare e promuovere tutti gli interventi per l'inclusione sociale nelle sue varie declinazioni, e quindi anche riferite alla disabilità, a partire dalla constatazione che tutte le persone sono portatrici di bisogni, ma anche e prima di tutto di diritti. Un altro principio base al quale ci si riferisce è quello della sussidiarietà orizzontale, per favorire il protagonismo delle famiglie, delle donne e dei giovani e la loro partecipazione alla vita sociale. Si mira quindi a promuovere la cultura delle differenze, la famiglia e i servizi a essa dedicati, le reti sociali di supporto alle famiglie con figli disabili. Rispetto al sostegno della genitorialità ci si propone di: incentivare gli interventi consultoriali e le attività degli enti pubblici e privati, la promozione di servizi a sostegno della genitorialità e gli interventi di educazione alla salute.

#### Politiche per bambini e adolescenti

L'obiettivo primario di promozione del benessere dei bambini e degli adolescenti viene articolato nella diversificazione delle tipologie di intervento rivolte all'infanzia, nello sviluppo dell'integrazione scolastica di minori disabili e nella personalizzazione, ovvero individualizzazione degli interventi. Rispetto agli interventi di protezione e tutela, ci si prefigge di implementare la collaborazione e l'integrazione tra servizi, il consolidamento dei processi di deistituzionalizzazione con la

promozione delle risorse accoglienti, di sviluppare l'accompagnamento nei percorsi adottivi, di sostenere le misure di contrasto e cura delle situazioni di grave maltrattamento e abuso sessuale. Infine si sottolinea la necessità di migliorare la collaborazione e l'integrazione fra servizi e qualificare gli strumenti di lavoro.

Politiche  
per adolescenti e giovani

Sul fronte della promozione del benessere, si mira a incentivare azioni coordinate per la programmazione e attuazione di interventi a favore dei giovani. Si vuole inoltre sviluppare i servizi per adolescenti e definire le modalità di integrazione con le risorse rivolte alla generalità dei giovani. Si pianificano infine interventi che perseguono in particolare le finalità di prevenzione, educazione alla sicurezza/legalità, promozione della cittadinanza e della responsabilità sociale. Un ultimo obiettivo segnalato è quello di promuovere politiche coordinate per favorire l'autonomia dei giovani, ad esempio interventi rivolti a minori con disagio psichico/psichiatrico.