



Dipartimento per le
Politiche della Famiglia



Istituto
degli
Innocenti



RAPPORTO di MONITORAGGIO sulle POLITICHE per la FAMIGLIA dei COMUNI al 30/06/2017*

*in attuazione delle intese

103/CU del 2014

per gli interventi a favore dell'infanzia
e a sostegno della responsabilità genitoriale

81/CU del 2015

per gli interventi a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali nonché
per gli interventi a favore della nascita e dello sviluppo dei centri per le famiglie

80/CU del 2016

per le attività a favore della natalità

nonché nel quadro degli indirizzi del Piano nazionale per la Famiglia 2012





Dipartimento per le
Politiche della Famiglia



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

**Istituto
degli
Innocenti**



RAPPORTO di MONITORAGGIO
sulle **POLITICHE** per la **FAMIGLIA** dei **COMUNI**

Questo Rapporto è stato realizzato in attuazione della Convenzione stipulata in data 10 aprile 2017 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche della Famiglia e l'Istituto degli Innocenti di Firenze per il monitoraggio delle iniziative a favore dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e ulteriori attività.

Il Rapporto è stato realizzato da un gruppo multi-professionale costituito dall'Istituto degli Innocenti di Firenze e composto da Aldo **FORTUNATI**, Direttore Area (coordinatore), Donata **BIANCHI**, Responsabile servizio monitoraggio e ricerca, Maurizio **PARENTE**, Pedagogista Area Educativa IDI, Marco **ZELANO**, Statistico.

Hanno collaborato alla redazione: Giovanni **DAMIANO**, Collaboratore, Monica **MANCINI**, Collaboratrice.

Layout: Diego **BRUGNONI**, Collaboratore.

Stampa: Firenze, settembre 2017.



Sommario

Introduzione	7
---------------------	----------

Analisi e commento ai dati dei Comuni	9
--	----------

ALLEGATI

Scheda di monitoraggio	19
-------------------------------	-----------

Introduzione

Il Dipartimento per le politiche della famiglia ha sempre lavorato nella direzione di promuovere e attuare, in sinergia con le Regioni e con i territori politiche a favore delle famiglie e dell'infanzia che, nel corso del tempo, sono state oggetto di attento monitoraggio.

In base all'articolo 1, commi 1259 e 1260, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per le attività di competenza regionale e degli Enti locali, il decreto di riparto del 2014 ha destinato 5 milioni di euro per finanziare attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali (Intesa 103/CU del 2014), il decreto di riparto del 2015 ha destinato 5 milioni di euro per finanziare attività volte a favorire la nascita e lo sviluppo, laddove presenti, dei Centri per le famiglie (Intesa 81/CU del 2015) e il decreto di riparto del 2016 ha destinato 7 milioni e 500 mila euro per finanziare attività a favore della natalità, ivi comprese le azioni a sostegno dei servizi per la prima infanzia e i bonus per i nuovi nati (Intesa 80/CU del 2016).

Il 7 giugno 2012 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Cooperazione Internazionale e dell'Integrazione con delega alla Famiglia, ha approvato il Piano nazionale per la famiglia, in attuazione della disposizione contenuta nella L. 296/2006 che prevedeva la realizzazione di un "Piano nazionale per la famiglia" che costituisse il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia, nonché acquisisse proposte e indicazioni utili per il Piano (art. 1251 comma a). Gli interventi previsti dal Piano, si articolano secondo le seguenti direttrici:

- equità economica (fiscalità generale, tributi locali, revisione dell'ISEE);
- politiche abitative per la famiglia;
- lavoro di cura familiare (servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza);
- pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro;
- privato sociale, terzo settore e reti associative familiari;
- servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie);
- immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate);
- alleanze locali per le famiglie;



- monitoraggio delle politiche familiari.

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

- Le famiglie con minori, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1 gennaio 2011). Nel Piano viene sottolineato che "le azioni del presente Piano si raccordano con quanto previsto nel Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con DPR 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011)".
- Le famiglie con persone con disabilità o anziani non autosufficienti.
- Le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, che richiedono sostegni urgenti.

Il Dipartimento per le Politiche della famiglia, al fine di monitorare le azioni o gli interventi posti in essere dai Comuni, ha promosso, avvalendosi della collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze e con il coinvolgimento di ANCI, un'attività ricognitiva finalizzata all'approfondimento dei progetti messi in atto dai diversi Enti locali per comprendere le tipologie di azioni adottate per rispondere ai bisogni di famiglie e bambini.

Analisi e commento ai dati dei Comuni

Lo strumento di rilevazione

Lo strumento utilizzato per il monitoraggio delle suddette azioni si compone di due sezioni:

- una sezione anagrafica, nella quale vengono indicati contatti e referenti per Regione e Provincia autonoma;
- una seconda sezione in cui si approfondisce il tipo di intervento attivato, la titolarità e le forme di gestione, la descrizione delle azioni e/o interventi attivati e le modalità di valutazione di impatto del servizio/intervento.

Il suddetto strumento, nel mese di giugno 2017 è stato attivato *on line* per l'accesso di tutti i Comuni, con i quali sono stati mantenuti contatti per l'assistenza alla compilazione. A seguito dell'inserimento dei dati è stata realizzata una prima analisi di quanto pervenuto, focalizzando l'attenzione sui servizi e interventi realizzati.

L'elaborazione dei dati raccolti ha permesso di costruire un quadro complessivo dei servizi e/o interventi attivati dai Comuni a favore dell'infanzia e delle famiglie. Di seguito proponiamo una sintesi dei dati raccolti.



I servizi e gli interventi finanziati dai Comuni

L'indagine promossa dal Dipartimento per le politiche della famiglia sui servizi e interventi promossi dai Comuni a favore dell'infanzia e delle famiglie ha restituito dati interessanti e informazioni utili per descrivere alcuni aspetti della progettualità messa in campo.

La raccolta dei dati e delle informazioni è avvenuta nei mesi di luglio e agosto attraverso una scheda informatizzata con accesso tramite password. L'adesione alla rilevazione era su base volontaria.

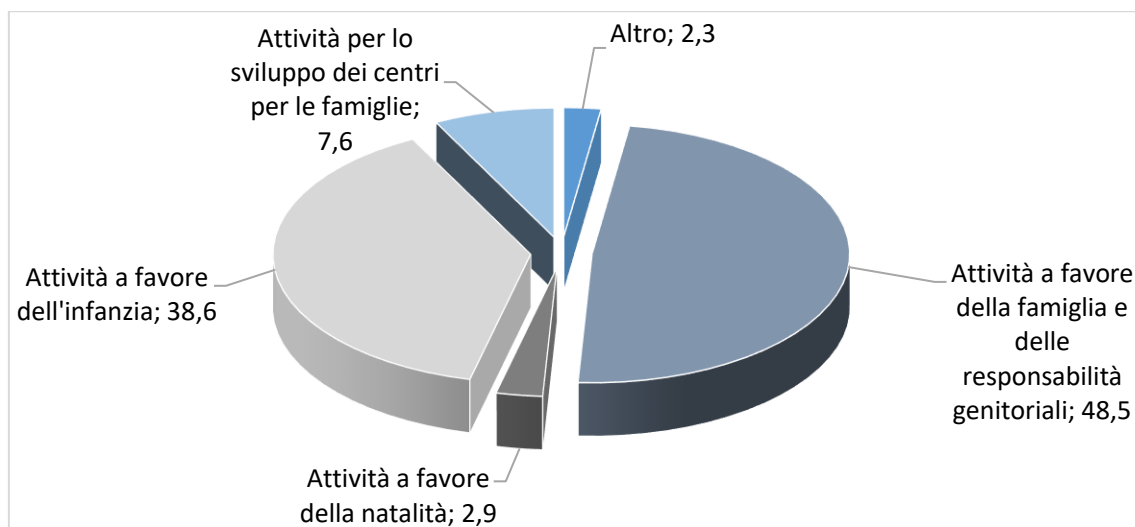
I Comuni che hanno aderito compilando la scheda *on line* risultano complessivamente 229 (pari al 2,9% dei Comuni italiani), numero esiguo in valore assoluto, ma rappresentativo di una quota di popolazione residente decisamente più ampia. Nei 229 Comuni che hanno risposto risiedono, infatti, 11.698.109 abitanti, pari a circa il 19% della popolazione residente italiana.

Tavola 1 - Comuni che hanno aderito all'indagine secondo l'ampiezza demografica e la popolazione residente

Classi di ampiezza demografica	N° comuni		Pop. residente	
	v.a.	% comuni sul totale comuni italiani	v.a.	% popolazione sul totale comuni italiani
Meno di 5.000 res	73	1,4	125.175	1,2
Da 5.000 a 10.000	51	4,3	283.396	3,4
Da 10.000 a 50.000	69	6,4	1.439.100	6,8
Da 50.000 a 100.000	13	12,2	727.273	11,0
Oltre 100.000	23	50,0	9.123.165	63,9
Totale	229	2,9	11.698.109	18,9

La tavola 1 dimostra in maniera eloquente che la proporzionale maggiore adesione è avvenuta tra i Comuni con il più ampio numero di residenti (addirittura 1 Comune su 2 nella fascia di ampiezza massima ha fornito le informazioni richieste).

Passando alla descrizione dei servizi e/o interventi finanziati dagli Enti locali, è necessario sottolineare che i dati e le informazioni di seguito riportate fanno riferimento a 553 schede progetto.

Grafico 1. Progetti secondo la macro-area di intervento (composizione %)

Il primo dato che emerge è quello relativo alle macroaree di intervento, dal quale si evince che poco meno di 1 progetto su 2 è relativo ad attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali, a cui seguono le azioni finanziate a favore dell'infanzia. Se entriamo all'interno della prima macroarea citata possiamo notare che i progetti maggiormente ricorrenti sono quelli che intervengono nell'ambito della mediazione e consulenza familiare, degli sportelli di ascolto, degli spazi dedicati alle famiglie e all'educazione alla genitorialità. Non mancano gli interventi di sostegno economico ed emerge una discreta diffusione dei progetti "famiglie in rete" o "famiglie in circolo". Si tratta, in questo ultimo caso di reti di solidarietà tra famiglie che possano lavorare in sinergia con i servizi pubblici, per il sostegno di minori e di altre famiglie in situazioni temporali di vulnerabilità. Una progettualità lungimirante che responsabilizza le comunità, facendo in modo che siano queste ultime a "curare", o meglio a prendersi cura (secondo la logica della community care) dell'altro, supportare e accompagnare chi si trova in difficoltà.

Per quanto riguarda le azioni finanziate a favore dell'infanzia emerge una chiara preponderanza dei progetti finalizzati al sostegno dei nidi e servizi integrativi, cui fanno seguito attività di prolungamento orario, attivazione di ludoteche e organizzazione di attività ludico-ricreative durante il periodo estivo.

Infine, coerentemente con le azioni previste dal Piano nazionale della famiglia del 2012, alcuni Comuni hanno indicato azioni a favore degli anziani, nonché a sostegno delle donne in difficoltà. In altri casi si parla di affidamento familiare o di istituzione di Osservatori sulle condizioni dei minori e delle famiglie.

Passando alle caratteristiche dei progetti indicati emerge una prima specificità relativa al tipo di intervento messo in campo: l'analisi attenta dei dati evidenzia che gli interventi strutturali (ossia quelli non occasionali, ma che rientrano nell'ordinarietà del sistema di offerta di servizi/interventi socio/educativi) sono generalmente riconducibili alle azioni abitualmente svolte degli uffici dedicati ai servizi sociali, nonché a interventi



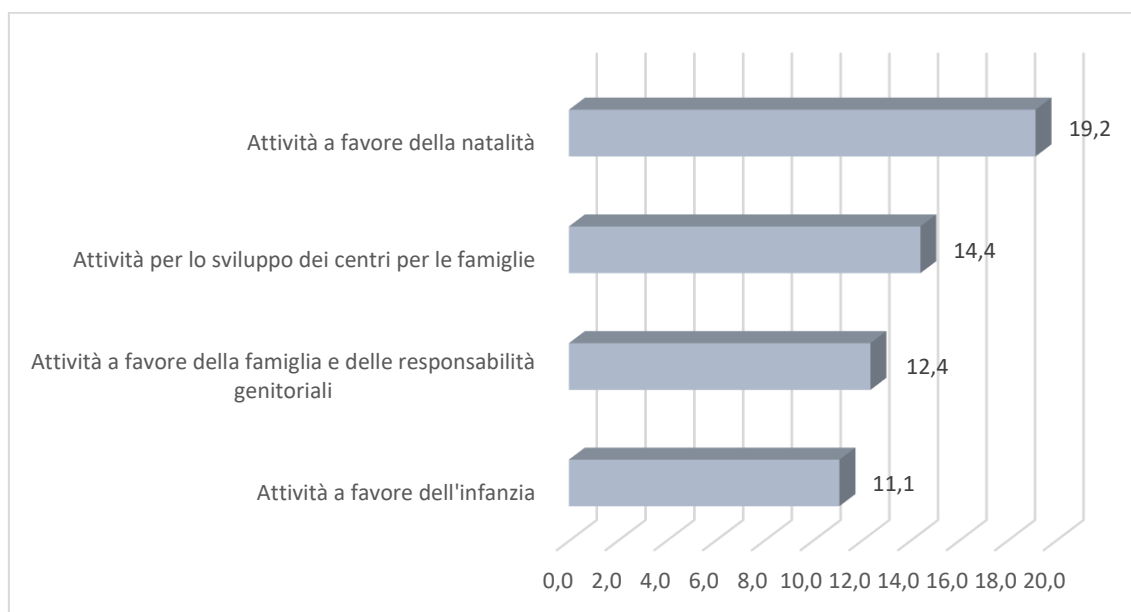
di sostegno economico per le famiglie (esonero mensa, trasporto scolastico, ecc.), di presa in carico territoriale delle situazioni familiari fragili per motivi socio-economici, di supporto psico-socio-educativo a carattere specialistico nei confronti di minori e famiglie tramite colloqui, incontri, attività educative, mediazione familiare e collaborazione con Tribunali e Procure, presenza sul territorio di servizi educativi per la prima infanzia.

Per quanto le indicazioni che si traggono dalla lettura dei progetti mettano in rilievo il carattere strutturale dei servizi e/o interventi posti in essere, l'indicazione della durata ne evidenzia la limitata prospettiva temporale poiché generalmente legati alle risorse finanziarie disponibili.

Gli interventi una tantum, invece, sono riconducibili ad azioni che per loro natura hanno una scadenza temporale. Tra questi, vengono indicate, per esempio, attività/incontri di formazione alla genitorialità, bonus bebè, attività di sensibilizzazione e promozione per far conoscere alle famiglie l'istituto dell'affido familiare, ecc.

A prescindere dalla tipologia di intervento, il grafico 2 mostra le durate medie (*in mesi*) dei servizi e/o interventi descritti.

Grafico 2. Macro aree di intervento secondo la durata media (*in mesi*) dei progetti

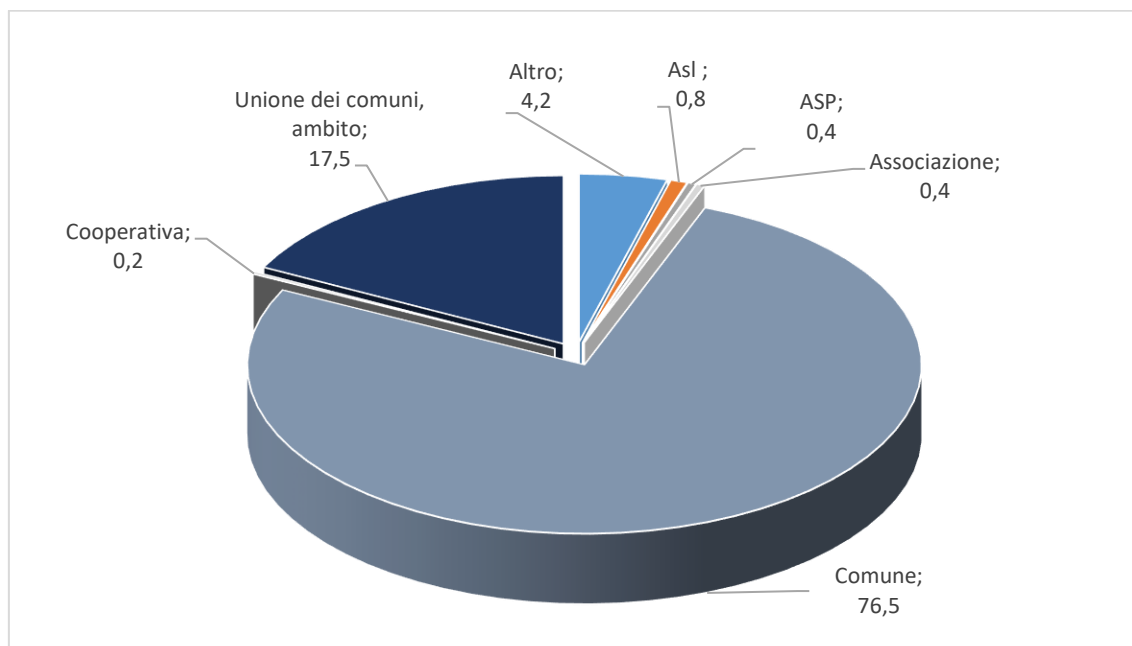


Il grafico evidenzia, inoltre, che la durata dei servizi e/o interventi, mediamente, non supera i due anni, con delle differenze tra le quattro macroaree di intervento indicate. I dati, infatti, indicano una maggiore durata media per le attività a favore della natalità e, viceversa, le durate più brevi si registrano tra le attività a favore dell'infanzia.

Sul fronte delle titolarità l'indicazione fornita dai Comuni che hanno aderito all'indagine, risulta piuttosto netta. Per il 95% circa dei progetti la titolarità è pubblica.

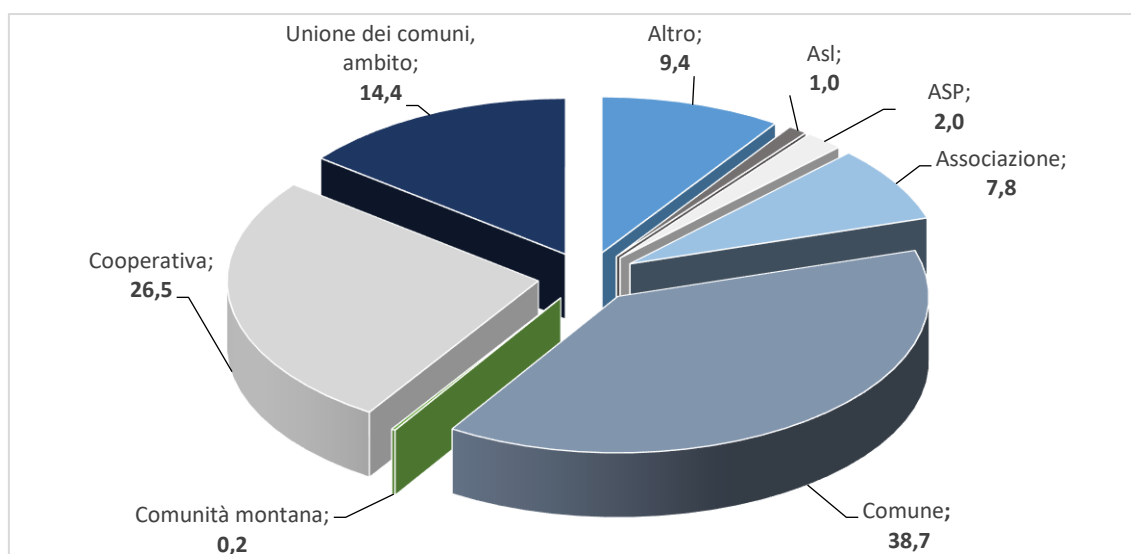
È interessante sottolineare come, nell'ottica di ottimizzare le risorse disponibili, una proporzionale maggiore incidenza della titolarità in forma associata si registri nell'area delle attività per lo sviluppo dei Centri per le famiglie, laddove più di un progetto su 2 (55%), afferente a questa area, vede la titolarità in forma associata (si tenga presente che, mediamente, per le altre macroaree tale quota non arriva al 10%).

Grafico 3. Progetti secondo l'ente titolare (composizione %)



Per quel che riguarda la gestione dei progetti, il quadro risulta più variegato, aumentando in maniera significativa il protagonismo del privato sociale (associazioni e cooperative) e riducendosi quello delle municipalità, che, comunque, avocano a sé la gestione delle attività in più di un caso su 2.

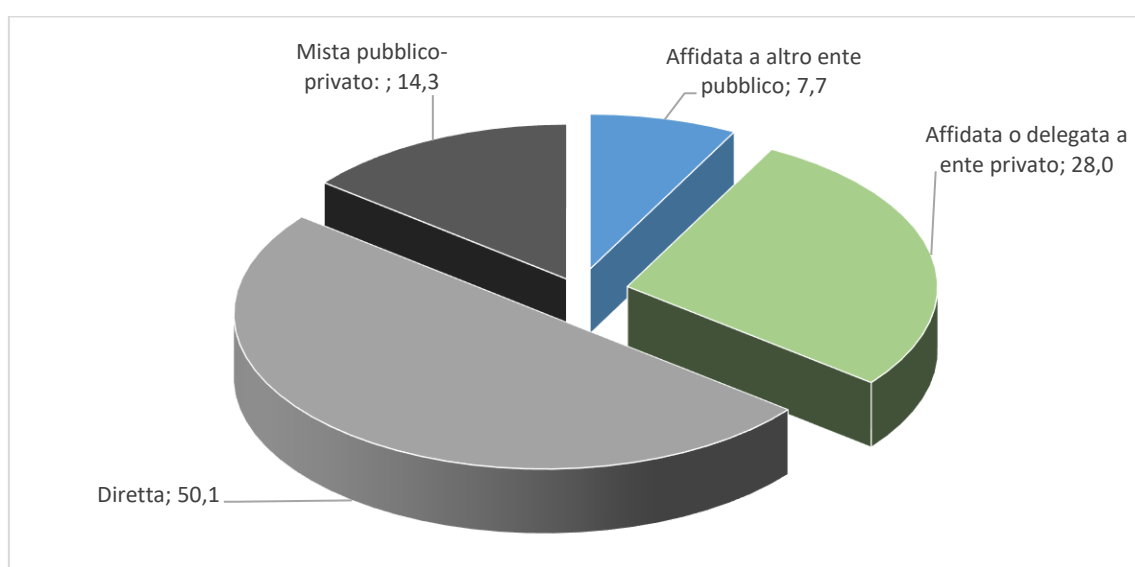
Grafico 4. Progetti secondo l'ente gestore (composizione %)



Analogamente a quanto evidenziato per la titolarità anche la gestione dei Centri per le famiglie e i progetti ad essi collegati sono più frequentemente affidati ad unioni di Comuni. Diverso il discorso riguardante le attività riconducibili ai servizi per l'infanzia in cui gioca un ruolo più attivo il protagonismo delle cooperative (più di un progetto su tre).

Un ultimo sguardo va riservato alla voce "altro" che, per quanto riguarda la titolarità si compone, in una buona parte, di Enti religiosi, mentre per le forme di gestione, fa riferimento a quella mista pubblico/privato.

Grafico 5. Progetti secondo la forma di gestione (composizione %)



La normativa sui servizi pubblici locali nell'ultimo decennio è stata oggetto di disciplina da parte della legge n. 142/1990, per poi passare attraverso il decreto legislativo n. 267/2000, la legge n. 448/2001 e per arrivare al decreto legge n. 269/2003 convertito in legge n. 326/2003. Peraltra il disegno normativo è stato interessato da un ennesimo

intervento da parte della legge finanziaria 2004 (legge n. 350/2003) che ha completato ed integrato la riforma dei servizi pubblici locali.

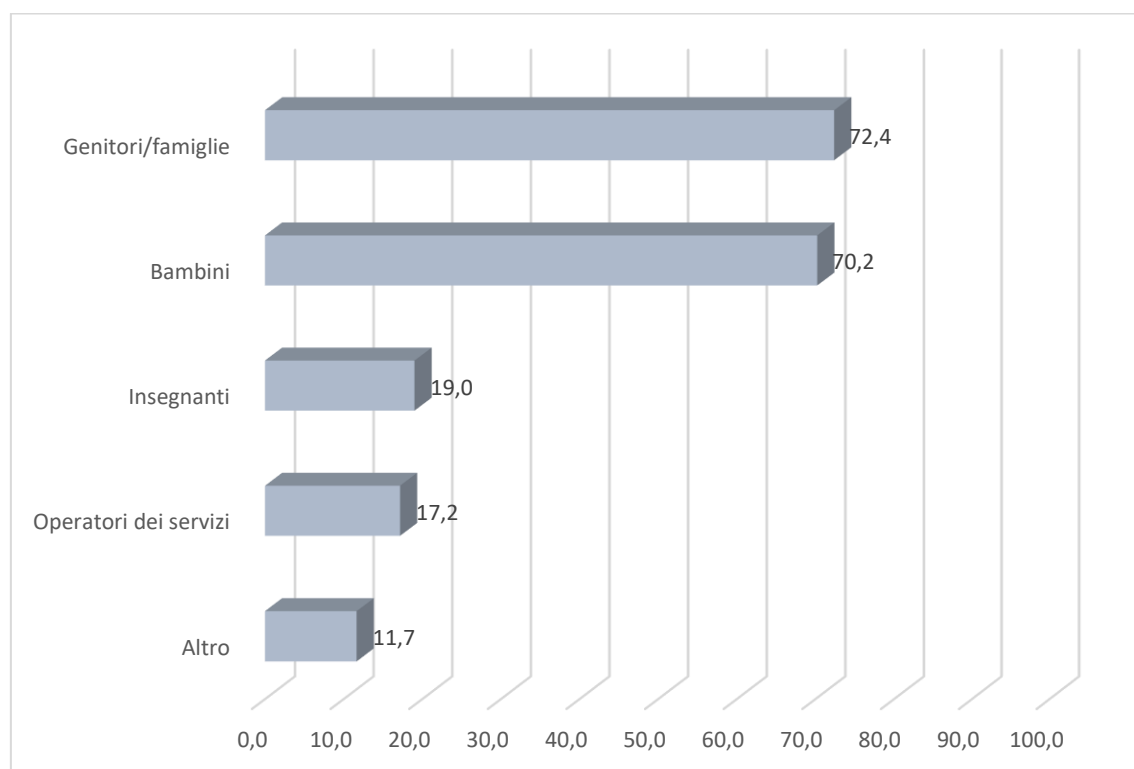
Si tratta di un quadro normativo piuttosto corposo che offre possibilità diverse per la gestione dei servizi e interventi in capo sociale e che, nonostante le diverse possibilità, continua a evidenziare un buon protagonismo pubblico.

Coerentemente a quanto dichiarato in precedenza, anche in questo caso emerge come la forma di gestione maggiormente utilizzata sia quella diretta (50,1%), seguita da quella affidata o delegata a Ente privato (28%) e dal misto pubblico/privato (14,3%).

Alcune considerazioni finali sono dedicate a delineare il quadro complessivo dei destinatari e delle modalità di gestione e controllo dello sviluppo dei progetti realizzati.

Per quanto riguarda i destinatari dei servizi e/o degli interventi finanziati, è possibile notare una sostanziale coerenza con quanto definito, più in generale, nel grafico 1, dove gli interventi a favore di famiglie e infanzia sono quelli ampiamente più indicati.

Grafico 6. Progetti secondo i soggetti destinatari (risposta multipla)



I dati restituiti confermano, come era lecito attendersi, un forte impegno dei Comuni nella realizzazione di servizi/interventi rivolti a famiglie (72,4%) e bambini (70,2%), ponendo in primo piano, ancora una volta, il bisogno di focalizzare l'attenzione delle politiche e delle risorse proprio su queste categorie. Non manca, però, un'attenzione rivolta alla formazione e crescita professionale del personale che, a vario titolo, opera nei contesti socio-educativi.

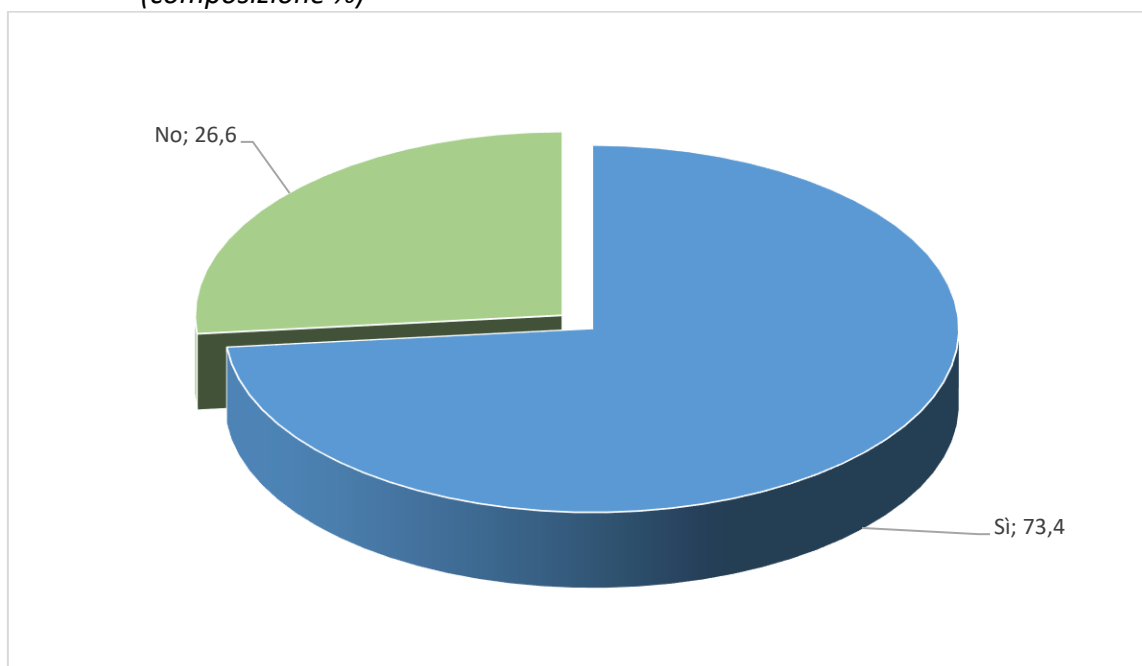


Per quanto riguarda i processi di verifica e valutazione, la letteratura sul tema ci dice che la valutazione è principalmente (ma non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata, realizzata, nell'ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di progettazione e intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti ed indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali; in questo contesto la valutazione assume il ruolo peculiare di strumento partecipato di giudizio di azioni socialmente rilevanti, accettandone necessariamente le conseguenze operative relative al rapporto fra decisori, operatori e beneficiari dell'azione.

In questo quadro l'indagine ha provato a descrivere modalità con le quali le municipalità monitorano i processi di attuazione degli interventi.

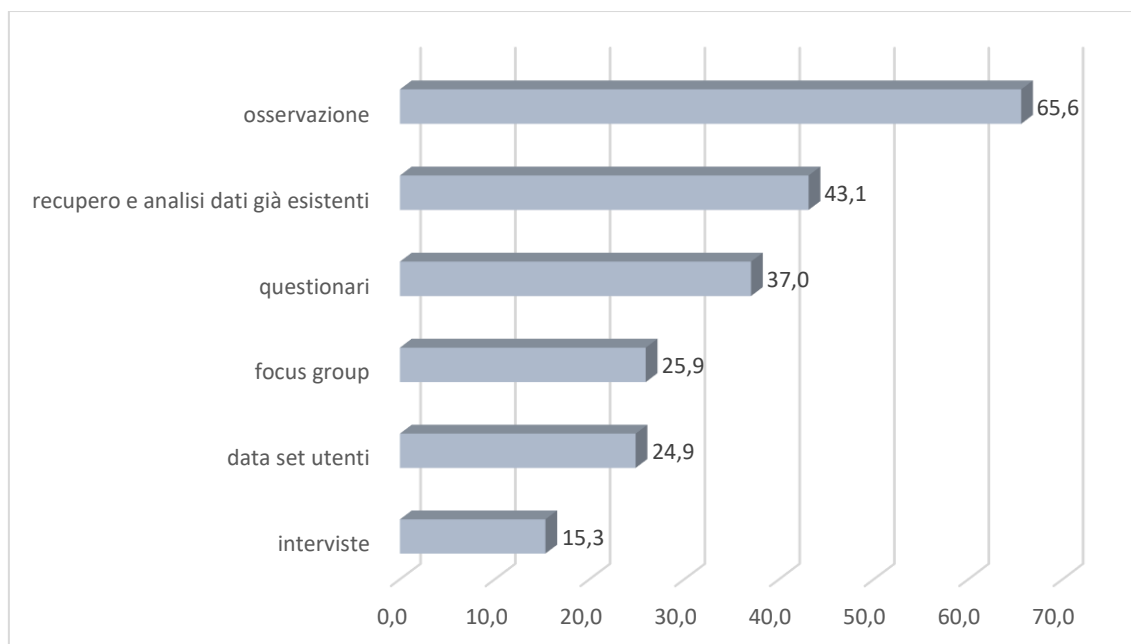
Operare dei controlli sulla progettualità risulta prassi piuttosto diffusa, laddove per tre progetti su quattro sono adottati strumenti di valutazione.

Grafico 7. Progetti secondo l'eventuale utilizzo di strumenti di valutazione
(composizione %)



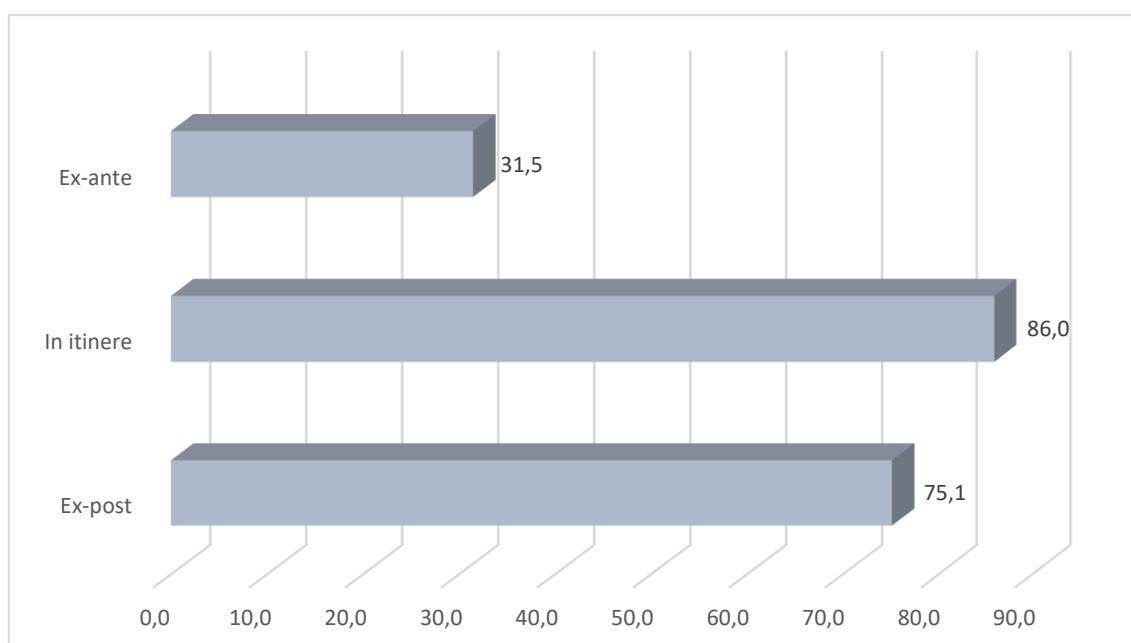
L'utilizzo di strumenti diversi di valutazione (come mostra il grafico 8), da leggere positivamente, deve però tendere a rafforzare le pratiche di verifica e valutazione. In particolare emerge il bisogno di consolidare l'utilizzo di strumenti che implicino un maggior coinvolgimento dell'utenza (quali focus group e interviste).

Grafico 8. Progetti, per i quali è prevista valutazione, secondo gli strumenti utilizzati
(risposta multipla)



Altro elemento su cui focalizzare l'attenzione per migliorare l'efficacia di tale processo è la fase di valutazione *ex ante*, la quale sembra poco utilizzata e che, al contrario, risulta fondamentale in fase di programmazione degli interventi. Questo tipo di valutazione, infatti, va nella direzione di far emergere i bisogni della comunità attraverso un approfondimento del contesto di riferimento che meglio può supportare nella definizione dello studio di fattibilità dei progetti stessi.

Grafico 9. Progetti, per i quali è prevista valutazione, secondo la fase della valutazione
(risposta multipla)





ALLEGATI

Scheda di monitoraggio



SCHEDA PER IL MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELL'INFANZIA E A SOSTEGNO DELLA RESPONSABILITÀ GENITORIALE, COME DA *intesa 103/ICU del 2014*, DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLE FAMIGLIE E DELLE RESPONSABILITÀ GENITORIALI, NONCHÉ DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA NASCITA E DELLO SVILUPPO DEI CENTRI PER LE FAMIGLIE, COME DA *intesa 81/ICU del 2015*, E DELLE ATTIVITÀ A FAVORE DELLA NATALITÀ, COME DA *intesa 80/ICU del 2016*, CON APPROFONDIMENTO SUGLI INDIRIZZI DEL PIANO NAZIONALE PER LA FAMIGLIA 2012.

SITUAZIONE ALLA DATA DEL **31 DICEMBRE 2016**

SCADENZA DI TRASMISSIONE: 31 LUGLIO 2017



Presidenza del
Consiglio dei ministri
Dipartimento per le
politiche della famiglia

Istituto
degli
Innocenti



RAPPORTO di MONITORAGGIO sulle POLITICHE per la FAMIGLIA dei COMUNI

in attuazione delle intese 103/CU del 2014, 81/CU del 2015 e 80/CU del 2016, nonché nel quadro degli indirizzi del Piano nazionale per la Famiglia 2012



SCHEDA PER LA RELAZIONE DI MONITORAGGIO SULLO STATO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA IN ATTUAZIONE DEL PIANO STRAORDINARIO DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 1.259, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2006 N. 296 E ALLE SUCCESSIVE INTESE SANCITE IN CONFERENZA UNIFICATA FRA IL GOVERNO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME



∴ RIFERIMENTI GENERALI

Comune	
Assessorato di riferimento	
Ufficio di riferimento	
Indirizzo	
Nome e cognome del responsabile	
Telefoni	
Cellulare	
e-mail	
Altri contatti	
Nome e cognome	
Telefono	
Cellulare	
e-mail	



SCHEDA PER LA RELAZIONE DI MONITORAGGIO SULLO STATO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA IN ATTUAZIONE DEL PIANO STRAORDINARIO DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 1.259, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2006 N. 296 E ALLE SUCCESSIVE INTESE SANCITE IN CONFERENZA UNIFICATA FRA IL GOVERNO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME



Per quanto riguarda la compilazione delle schede di seguito riportate, si chiede di indicare la macro area di intervento e di compilare la scheda

Scheda descrizione progetto

Attività a favore dell'infanzia	☐
Attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali	☐
Attività per lo sviluppo dei centri per le famiglie	☐
Attività a favore della natalità	☐

Tipologia di servizio / intervento e sua denominazione			
Tipo di intervento	☐ una tantum ☐ strutturale	Durata prevista (in mesi)	n° _____
Soggetto titolare ¹			
Soggetto gestore ²			
Forma di gestione ³ (possibili più risposte)			
Soggetti destinatari ⁴ (possibili più risposte)			
Descrizione servizio/intervento (indicare obiettivi principali, attività specifiche con l'utenza, figure professionali coinvolte e volontari, orari, modalità di accesso, ecc.)			
Sono utilizzati strumenti di valutazione del progetto		Sì ☐ No ☐	
Se sì, quali	☐ data set utenti ☐ questionari ☐ interviste ☐ osservazione ☐ focus group ☐ recupero e analisi dati già esistenti		
È prevista valutazione:	☐ Ex-ante ☐ In itinere ☐ Ex-post		
Breve descrizione degli esiti del processo di valutazione			

¹ 1. Comune, 2. Unione dei comuni, ambito, 3. Comunità montana, 4. Asl, 5. ASP, azienda servizi alla persona, 6. Associazione, 7. Cooperativa, 8 Altro (spec.)

² 1. Comune, 2. Unione dei comuni, ambito, 3. Comunità montana, 4. Asl, 5. ASP, azienda servizi alla persona, 6. Associazione, 7. Cooperativa, 8 Altro (spec.)

³ 1. Diretta, 2. Affidata o delegata a altro ente pubblico, 3. Mista pubblico: in alcuni comuni diretta, in altri affidata/delegata a altro ente pubblico, 4. Affidata o delegata a ente privato, 5. Mista pubblico-privato: in alcuni comuni pubblica, in altri affidata/delegata a ente privato

⁴ 1. Bambini, 2. Genitori/famiglie, ambito, 3. Operatori dei servizi, 4. Insegnanti, 5. Altro (spec.)



SCHEDA PER LA RELAZIONE DI MONITORAGGIO SULLO STATO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA IN ATTUAZIONE DEL PIANO STRAORDINARIO DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 1.259, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2006 N. 296 E ALLE SUCCESSIVE INTESE SANCITE IN CONFERENZA UNIFICATA FRA IL GOVERNO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME



Assistenza alla compilazione della scheda

Ove occorra, prima della trasmissione formale della scheda e per un supporto operativo nella compilazione, riferirsi a:

dott. Maurizio Parente

ricercatore Istituto degli Innocenti

Tel. 055/2037233

e-mail: parente@istitutodeglinnocenti.it

dott. Giovanni Damiano

consulente Istituto degli Innocenti presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia

Tel. 06/67795839

e-mail: g.damiano@palazzochigi.it

dott.ssa Monica Mancini

consulente Istituto degli Innocenti presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia

Tel. 06/67795839

e-mail: monitoraggiointese@palazzochigi.it

Riferimenti e indicazioni per la trasmissione della scheda compilata

La scheda debitamente compilata e i relativi documenti allegati, dovranno essere inviati, preferibilmente per e-mail, a:

parente@istitutodeglinnocenti.it