

Doc. CLXIII

n. 1

**R E L A Z I O N E**  
**SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE**  
**RECANTE DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE**  
**DI DIRITTI E DI OPPORTUNITA`**  
**PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

(Anno 2011)

*(Articolo 10 della legge 28 agosto 1997, n. 285)*

*Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali*  
**(GIOVANNINI)**

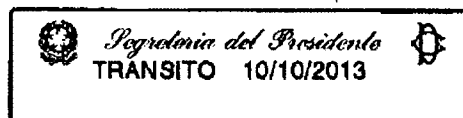
---

Comunicata alla Presidenza l'8 ottobre 2013

---



*Il Ministro del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*



*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

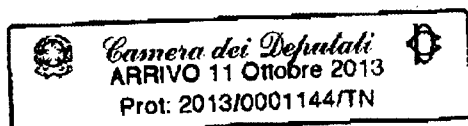
**Partenza - Roma, 08/10/2013  
Prot. 28 / 0009195 / 1.86.229**

Signor Presidente,

Le trasmetto la Relazione, relativa all'anno 2011, sullo stato di attuazione delle disposizioni per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, elaborata ai sensi di quanto disposto dall'articolo 10 della legge 28 agosto 1997, n. 285.

Cordiali saluti

Enrico Giovannini



-----  
On. Laura Boldrini  
Presidente della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
00100 ROMA

## INDICE

PREMESSA .....	Pag.	5
INTRODUZIONE .....	»	7
1. Il confronto e la programmazione nel tavolo 285 tra crisi e nuove strategie di rilancio delle politiche per l'infanzia ....	»	9
2. Stato di avanzamento del progetto Pippi (Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione) .....	»	21
3. Analisi complessiva della progettualità 285 sostenuta con il fondo anno 2011 e aggiornamento del set minimo comune di indicatori di contesto e di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza delle 15 città riservatarie .....	»	53
4. Infanzia, 285 e politiche locali a confronto .....	»	85
5. 285: una legge anche per i bambini rom, sinti e caminanti .....	»	117
6. Analisi dei progetti in tema di attività di educativa territoriale ed educativa domiciliare .....	»	129
7. Una fotografia dalle città riservatarie .....	»	157
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	»	209

PAGINA BIANCA



## PREMESSA

Da sedici anni la *dueottocinque* (legge 28 agosto 1997, n. 285, “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”) costituisce uno dei più attivi laboratori per la sperimentazione di interventi e servizi innovativi per la realizzazione delle condizioni idonee per il pieno sviluppo della persona umana.

Infatti, questa legge si pone nel panorama italiano, ma non solo, come pioniera nell’attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, in primo luogo attraverso la fondamentale istituzione di un Fondo dedicato all’infanzia e all’adolescenza. Peraltro, nella difficile fase congiunturale in corso per la finanza pubblica, si tratta dell’unico Fondo con finalità sociali che ha sostanzialmente mantenuto la sua dotazione precedente.

Al fine di rendere sempre più razionale ed efficiente l’utilizzo delle risorse pubbliche destinate ai bambini e agli adolescenti, durante questi anni si è sviluppato un intenso dibattito tra Ministero e città riservatarie che, con l’istituzione del Tavolo di coordinamento, ha costruito un nuovo quadro di cooperazione tra le città riservatarie stesse per far convergere le politiche per l’infanzia di ciascuna amministrazione comunale al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli enti territoriali. Anche nelle difficoltà che oggi ci troviamo a vivere, il “fondo 285” per le città riservatarie resta uno degli ultimi baluardi a favore della sperimentazione, del rafforzamento delle competenze degli operatori, dello scambio e del confronto tra realtà diverse ma con problematiche affini.

L’azione operata a livello centrale di coordinamento, di sostegno alla sperimentazione di progetti di convergenza, di supporto alla riflessione e alla condivisione delle informazioni e degli strumenti utili per incrementare la qualità del lavoro espresso sui territori appare più che mai necessaria, anche al fine di una razionalizzazione e di un ripensamento delle modalità di organizzazione dei servizi e delle metodologie di presa in carico implementate, con un buon impatto anche sulla qualità e sull’efficacia della spesa pubblica.

Il confronto e la programmazione condivisa registrano un orientamento sempre più marcato verso la condivisione di azioni strategiche da realizzare congiuntamente: si è aperto un nuovo “periodo-cantiere”, durante il quale sono state gettate le basi per la progettualità condivisa futura che sempre più, è auspicabile, andrà a caratterizzare la relazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie 285.

La progettazione attivata in partenariato tra i diversi soggetti istituzionali partecipanti al tavolo 285, a partire dal progetto Pippi di cui si dà conto approfonditamente nella relazione, l’adesione partecipata e motivata degli enti locali e, nello specifico, degli operatori coinvolti nel percorso, gli esiti incoraggianti della sperimentazione hanno confermato la validità non solo dell’impianto progettuale a sé stante, ma anche l’importanza del lavoro di rete e di partenariato orientati a offrire 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.

Queste “progettazioni di convergenza” sono anche buoni esempi di come i Comuni stiano mettendo in campo intelligenti e innovative strategie per fronteggiare la carenza di risorse: accanto alla razionalizzazione e alla riorganizzazione interna dei servizi, tutti gli enti locali estendono il sistema di alleanze e, al contempo, valorizzano tutte le risorse pubbliche e private, perseguendo nuovi modelli di *governance* che richiedono la condivisione di

responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti, azioni di integrazione tra politiche e di contaminazione reciproca al fine di favorire un dialogo tra settori abituati, tradizionalmente, a interagire poco tra loro.

Uno sviluppo positivo, insomma, di nuove capacità in termini di flessibilità, dinamicità e ideazione in risposta alla necessità di progettare in maniera condivisa e attenta al cambiamento dei bisogni dell'utenza.

*Il Viceministro*

Prof.ssa Maria Cecilia Guerra

## INTRODUZIONE

Questa edizione della Relazione sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* raccoglie lo studio sui progetti realizzati dalle 15 città riservatarie con le risorse finanziarie del fondo messe a disposizione dalla legge per l'anno 2011, e restituisce risultati e informazioni sui progetti di convergenza, che costituiscono il terreno dentro il quale sta crescendo – e mostrando i primi frutti – il lavoro di rete che da qualche anno ha avvicinato e messo a confronto tutti i soggetti coinvolti nella progettazione 285.

Il primo capitolo si apre con una panoramica delle attività del tavolo tecnico di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e città riservatarie, tavolo che, per l'appunto, è la sede privilegiata di confronto sulle progettualità che rientrano nel campo classico della legge 285 (ovvero gli interventi territoriali finanziati dal fondo) e di sviluppo di percorsi nuovi e sperimentali, di respiro più ampio, sia come contenuti che come appartenenza territoriale. Gli incontri periodici del tavolo tecnico hanno riguardato dunque sia la restituzione dei risultati e la pianificazione delle analisi sui progetti inseriti nella banca dati 285, con studi seminariali su alcuni temi, sia la promozione dei cosiddetti progetti di convergenza, miranti a favorire un reciproco apprendimento con lo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati. Tra di essi, la novità principale è rappresentata dall'indagine sperimentale sulle aree dell'integrazione scolastica e sociale per minori e famiglie rom, sinti e caminanti; si tratta di un percorso che prende a modello il metodo del coordinamento aperto consolidato all'interno del tavolo con il Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione (Pippi) e che mira ad adempiere agli impegni presi dal governo italiano in sede internazionale, europea e nazionale, secondo i contenuti delle Raccomandazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo del 31 ottobre 2011, le indicazioni della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 e quanto stabilito nel Terzo Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza e nella Strategia nazionale per l'inclusione dei rom, sinti e caminanti del 28 febbraio 2012.

Il capitolo 2 illustra obiettivi e attività del già citato Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione (Pippi), che ha coinvolto gran parte delle città riservatarie e che costituisce un modello di riferimento essenziale per la realizzazione dei progetti di convergenza. A due anni dall'avvio della prima fase di implementazione, vengono tirate le fila di un lavoro intenso, che ha appassionato molti operatori e funzionari locali. Dopo un'ampia presentazione delle linee progettuali, della messa in opera delle stesse e dei risultati emersi a livello macro, viene data voce ad alcune realtà locali che testimoniano le diverse articolazioni che il progetto ha seguito sul territorio.

Nel terzo capitolo si dà conto dei "numeri", ma non solo, ovvero dei dati quali-quantitativi che emergono dalla analisi della progettualità 2011. Una analisi che si basa, come nella precedente edizione della Relazione al Parlamento, sulle informazioni raccolte attraverso la banca dati 285 e attraverso l'indagine ad hoc sugli indicatori di benessere e di contesto. I referenti cittadini sono stati infatti impegnati ancora una volta a fornire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza da una parte i dati inerenti alla progettazione 285 (non solo la descrizione dei progetti e i dati sintetici dell'utilizzo del fondo ma anche la rendicontazione finanziaria che prima faceva capo direttamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali), e dall'altra l'aggiornamento

del set di indicatori condiviso con le città al fine di restituire un quadro più vasto della condizione dei bambini e degli adolescenti nelle municipalità interessate.

Nel capitolo 4 viene sviluppato il lavoro di analisi impostato anche per la scorsa annualità (2010), sulle politiche locali, cittadine e regionali, che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, ovvero lo studio dei documenti di programmazione che permette di riflettere sullo spazio che il tema della promozione dei diritti dei bambini e delle bambine trova all'interno degli indirizzi delle amministrazioni territoriali e di delineare dunque quale cultura dell'infanzia caratterizza le singole città. I piani zonali, insieme ai piani regionali sociosanitari variamente definiti, sono stati lo strumento per monitorare le *policies* locali evidenziando in modo particolare gli interventi rivolti alle fragilità familiari e all'adolescenza: sebbene il livello di studio non consenta di avere una panoramica completa sulla rilevanza data a questi fenomeni nei territori, il monitoraggio pare stia ben esprimendo il suo scopo, che è quello di fornire una solida base documentale per rendere possibile una lettura comparativa delle politiche locali per i minori innestate sul recepimento della legge 285.

I capitoli successivi si compongono dei risultati degli approfondimenti tematici previsti sui progetti del 2011: gli interventi rivolti a rom, sinti e caminanti (cap. 5) e gli interventi di educativa territoriale e domiciliare (cap. 6).

Il capitolo 5 individua gli elementi comuni dei progetti che le città mettono in essere con le risorse del fondo 285, e le peculiarità degli interventi e delle specifiche problematiche locali, dando conto dell'andamento anche storico della progettualità nel sostegno ai bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti. Il contributo mette a fuoco la situazione di queste minoranze nel territorio nazionale e i punti di maggiore carenza e dunque di interesse, che meritano di essere presi in considerazione in indagini ad hoc (come il progetto sperimentale di convergenza in corso) e dunque in seguito per la futura programmazione locale.

Il capitolo 6 sottolinea l'importanza degli interventi domiciliari e territoriali, che nasce dal loro stare vicino al soggetto destinatario del progetto, vicino al suo "mondo vitale", fatto di contesti di vita e di legami personali: si tratta di interventi che prevedono un lavoro "fuori", là dove il bambino e adolescente sperimenta relazioni quotidiane e, interagendo con l'ambiente che lo circonda, costruisce la sua identità. L'analisi si muove secondo un orientamento prettamente qualitativo e viene condotta trattando le due tipologie, che pur nascono da una stessa matrice culturale e una logica fondativa comune, in modo separato, al fine di valorizzarne le specificità e chiarirne i rispettivi confini.

Nell'ultimo capitolo si è voluto fotografare la 285 in ogni Comune riservatario, fornendo, accanto ad alcuni dati demografici di sintesi, un quadro generale della progettualità e le caratteristiche degli interventi secondo uno schema di analisi consolidato nelle precedenti edizioni.

# 1. IL CONFRONTO E LA PROGRAMMAZIONE NEL TAVOLO 285 TRA CRISI E NUOVE STRATEGIE DI RILANCIO DELLE POLITICHE PER L'INFANZIA

## 1. Premessa

È sotto gli occhi di tutti l'estrema difficoltà della contingenza nella quale ci si trova a vivere e a operare in veste di tecnici o di amministratori nell'area del sociale. Appare un compito estremamente arduo, in un momento nel quale sembra una sfida anche semplicemente il riuscire a garantire quei servizi che sono stati attivati negli anni pregressi, provare a "rilanciare" – nel sistema di attori politici, sociali e istituzionali chiamato a svolgere funzioni di responsabilità nella programmazione e nella gestione del welfare locale – il tentativo di riscrivere le linee strategiche di questo sistema di politiche sociali sempre più impoverito.

Dunque si rende sempre più evidente la difficoltà e, al tempo stesso, la sfida di voler dare spazio, nonostante le evidenti incertezze del quadro nazionale, alle necessarie e vitali volontà riformatrici di un sistema di welfare che, se da un lato assiste al veloce cambiamento delle domande e dei bisogni dell'utenza, dall'altro rischia sempre più l'annegamento nelle emergenze che vanno caratterizzando in misura sempre maggiore le politiche sui territori.

I rischi connessi a tale fase di forte contrazione delle risorse attengono al possibile arretramento sia sul piano programmatico, sia gestionale, che potrebbe provocare la rinuncia a una programmazione strategica di medio periodo, poiché gli enti risulano essere sempre più schiacciati dall'aumento delle domande di breve periodo e influenzati dalla diminuzione di aspettative di sviluppo degli interventi (De Ambrogio, Pasquinelli, 2012).

In questa cornice di contesto e sui temi sopra richiamati si sono confrontati lo scorso 17 maggio 2012 vari enti locali tra i quali una parte delle città riservatarie del fondo 285<sup>1</sup> nell'ambito del progetto *Welforum grandi Comuni* promosso da Irs (Istituto per la ricerca sociale) in collaborazione con il Comune di Milano.

Dal dibattito maturato nel corso dell'incontro e da una ricognizione<sup>2</sup> effettuata da Irs preventivamente a tale data su come i grandi Comuni stiano reagendo per contrastare il paradosso dell'aumento delle domande di assistenza a causa della crisi economica a fronte di una diminuzione concreta delle risorse disponibili per far fronte a tali richieste, sono emersi aspetti di particolare interesse che possono certamente essere messi in relazione al lavoro di cura della rete, di valorizzazione dei saperi, di condivisione della *governance* operato nell'ambito del tavolo 285.

Tra le strategie di fronteggiamento messe in campo dai Comuni, si segnalano processi di razionalizzazione e riorganizzazione dei propri servizi, attraverso un riposizionamento dell'ente pubblico che va a rivedere le proprie modalità di accesso, di funzionamento, di integrazione con gli altri soggetti.

Accanto, tuttavia, alla razionalizzazione e alla riorganizzazione interna dei servizi, tutti gli enti locali evidenziano la necessità di estendere il sistema di alleanze e, al contempo,

<sup>1</sup> Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino.

<sup>2</sup> Cfr. «Prospettive sociali e sanitarie», 9, 2012.

valorizzare tutte le risorse pubbliche e private, perseguendo nuovi modelli di *governance* che richiedono la costruzione di alleanze e la condivisione di responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti, nonché azioni di integrazione tra politiche e di contaminazione reciproca al fine di favorire un dialogo tra settori abituati, tradizionalmente, a interagire poco tra loro.

Uno sviluppo, insomma, di nuove capacità in termini di flessibilità, dinamicità, ideazione in risposta all'emergente necessità di progettare in maniera condivisa in conseguenza di una carenza di risorse e al cambiamento dei bisogni dell'utenza.

Sia la ricognizione svolta, sia il già citato seminario hanno palesato una consapevolezza diffusa in merito al fatto che un sistema di servizi sociali incapace di porre in equilibrio l'intervento assistenziale-curativo e ripartivo con azioni di prevenzione e promozione corre il rischio di un'autoemarginazione, poiché la scelta di limitare l'azione di governo al fronteggiare le emergenze provoca il rischio di innescare un aumento esponenziale dei costi legati all'incremento delle situazioni di disagio, di cronicizzazione e di fragilità sociale in conseguenza della carenza di azioni di prevenzione.

Si è registrata, dunque, una consapevolezza diffusa tra dirigenti e amministratori comunali della necessità di fronteggiare i tagli con politiche strategiche anche di promozione dell'agio, non limitandosi al trattamento del disagio conclamato, rischiando così di degradare le politiche sociali a una mera funzione assistenziale.

Dunque, in un momento di crisi non solo materiale, ma di fiducia nell'eventualità di intravedere un futuro possibile, pur apparendo quasi un anacronismo ragionare in termini di sperimentazione, di confronto e di condivisione di buone pratiche, è necessario prestare la debita attenzione al fatto che il fondo 285 per le città riservatarie resta uno degli ultimi baluardi a favore della sperimentazione, del rafforzamento delle competenze degli operatori, dello scambio e confronto tra realtà diverse ma con problemi comuni... quasi un'isola felice se visto alla luce di un quasi completo azzeramento del fondo nazionale per le politiche sociali.

Per tale motivo l'azione operata a livello centrale di coordinamento, di sostegno alla sperimentazione di progetti di convergenza, di supporto alla riflessione e allo scambio delle informazioni e degli strumenti utili per incrementare in maniera condivisa la qualità del lavoro espresso sui territori appare più che mai necessaria.

Il confronto e la programmazione condivisa negli incontri del tavolo 285 registrano, nel periodo di tempo in esame (ultimo semestre 2011 e l'anno 2012) un orientamento sempre più marcato verso la condivisione di azioni strategiche da realizzare congiuntamente: vanno delineandosi i tratti di un "periodo-cantiere", durante il quale sono state gettate le basi per la progettualità condivisa futura che sempre più, è auspicabile, andrà a caratterizzare la relazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie del fondo 285.

La progettazione c.d. di convergenza attivata in partenariato tra i diversi soggetti istituzionali partecipanti al tavolo 285 (si veda nello specifico Pippi), l'adesione partecipata e motivata degli enti locali e, nello specifico, degli operatori coinvolti nel percorso, gli esiti incoraggianti della sperimentazione hanno confermato la validità non solo dell'impianto progettuale a se stante, ma anche del rafforzamento del lavoro di rete e di partenariato orientati a offrire 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.

In più occasioni si è evidenziato che 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.

Tali obiettivi assumono un significato particolare in un momento storico nel quale, come anzidetto, sembra una sfida anche solo parlare di miglioramento e innovazione, eppure proprio i maggiori problemi derivanti dalla crisi possono funzionare da stimolo per amministratori locali e centrali nella ricerca di forme di investimento delle risorse improntate a una maggiore efficacia, efficienza e condivisione di intenti.

Per questo motivo il tavolo 285 è stato la sede ideale per stimolare il confronto delle città su una proposta legata all'individuazione condivisa delle fattispecie e dei fabbisogni minimi da garantire in ciascuna realtà locale di servizi e prestazioni per infanzia e adolescenza, anche grazie a un'individuazione parallela di costi standard delle prestazioni, così come è stato il luogo giusto per condividere il percorso di costruzione partecipata di un progetto di inclusione di bambini, ragazzi e famiglie rom sinti e caminanti, come si descriverà più diffusamente nel paragrafo seguente.

## **2. Gli incontri del tavolo di coordinamento 285 e la progettualità di convergenza**

Il 30 settembre e il 3 novembre 2011 sono stati realizzati a Roma due incontri del tavolo di coordinamento 285.

Il primo è stato dedicato a un aggiornamento generale sullo stato dei lavori per la redazione della presente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997, ponendo particolare attenzione all'analisi dei progetti riferiti alle quattro aree di approfondimento selezionate (affido, sostegno precoce alla genitorialità, contrasto della dispersione scolastica e del rischio di marginalità e il diritto al gioco) e alla raccolta di dati per la costruzione di un set comune di indicatori. L'incontro ha avuto un carattere laboratoriale perché è servito a condividere con i referenti presenti gli aspetti da approfondire e le criticità sulle quali concentrare l'attenzione al fine di condurre uno studio capace di rispondere concretamente alle esigenze degli amministratori.

L'ultimo tavolo dell'anno 2011 ha dedicato attenzione alla presentazione preliminare dei risultati dell'analisi della progettualità 285 anno 2010 nel quadro delle attività di programmazione locale anche attraverso la realizzazione di un *focus group* sui temi della programmazione zonale nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza, sugli effetti della programmazione regionale sull'infanzia a livello di interventi concreti, sulle singole esperienze di integrazione tra programmazione zonale e 285, sull'eventuale presenza di comuni denominatori tra interventi 285 nelle città.

Un ultimo aspetto oggetto di discussione nel focus ha riguardato il posto della progettazione 285 nella programmazione locale, alla luce della situazione odierna, caratterizzata da una forte crisi del sistema di welfare e, in prospettiva, dall'adozione del federalismo fiscale.

La riunione è stata inoltre occasione per condividere e discutere il programma di attività per l'avvio del progetto di costruzione di un set minimo di indicatori di contesto e di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza per le 15 città riservatarie, discutendo le prospettive future del progetto, valutando le possibili strade percorribili nella raccolta dei dati e le eventuali modalità di svolgimento della rilevazione.

Il primo semestre 2012 è stato un “periodo-cantiere”, durante il quale sono state gettate le basi per la progettualità di convergenza che sempre più va caratterizzando la relazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie del fondo 285.

Nel periodo di riferimento sono stati realizzati 3 incontri del tavolo di coordinamento 285: il primo di questi, svolto il 22 marzo 2012 a Roma presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato caratterizzato da un taglio prettamente politico e ha visto il coinvolgimento degli amministratori competenti sulla 285 delle città riservatarie del fondo.

Alla presenza del sottosegretario prof.ssa Maria Cecilia Guerra, l'incontro è stato occasione per fare il punto sulla progettualità condivisa attivata tra le città riservatarie e per proporre nuovi ambiti di sperimentazione, misurazione e valorizzazione delle esperienze delle città in maniera più estesa sul territorio riconducendole a un unico *framework* di esperienze positive conseguite dalle città stesse, dimostrando, a fronte di risorse economiche sempre più ridotte, l'effetto che produce il “fare” assieme. Ciò, nella consapevolezza che le priorità di investimento a livello locale sulla 285 – globalmente lette – dimostrano già una convergenza di finanziamento sui temi del sostegno alla genitorialità (dunque in piena coerenza con i cardini sui quali ruota la sperimentazione di Pippi), del tempo libero e gioco, della prevenzione della dispersione scolastica, oltre che dell'inclusione sociale di minori e famiglie straniere e rom.

Il tavolo politico di marzo ha, dunque, rappresentato l'occasione per fare il punto rispetto alla sperimentazione del programma di presa in carico di famiglie trascuranti multiproblematiche a rischio allontanamento di figli minorenni (Pippi) e per rappresentare il metodo operativo del percorso.

Molte particolarità che al suo interno si vanno sperimentando possono essere replicate metodologicamente, in quanto lo “strumentario” che il programma mette a disposizione degli operatori è imperniato su un metodo di presa in carico multidimensionale che valuta non solamente il bisogno ma anche l'intervento. Si tratta di una modalità operativa che può rimanere come utile patrimonio per i servizi anche al di fuori del progetto.

L'incontro del 22 marzo ha, inoltre, avuto l'obiettivo principale di condividere una proposta progettuale tesa a favorire l'integrazione di minori e famiglie rom, sinti e caminanti (Rsc).

Tale proposta va letta nel quadro dell'avvio della prima fase biennale della Strategia nazionale per l'inclusione dei Rsc approvata dal governo italiano, volta ad assicurare una progressiva inclusione di rom, sinti e caminanti nel tessuto socioeconomico nazionale, e in considerazione della necessità che il perseguimento delle finalità generali della Strategia avvenga nel pieno e integrale recepimento dei contenuti della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011, realizzandosi in un'ottica di costante e sinergica interazione con il sistema degli attori istituzionali e della società civile, mediante la costruzione e il funzionamento di un modello di *governance* multidimensionale basata sui principi della non-discriminazione, dell'approccio di genere e del più ampio approccio-diritti umani, oltre che sui principi/criteri dell'integrazione/sussidiarietà.

La proposta di un progetto sperimentale di convergenza sulle aree dell'integrazione scolastica e sociale per minori e famiglie Rsc alle 15 città riservatarie presentata il 22 marzo ha provato a mettere a frutto l'esperienza del progetto Pippi che prevede una progettualità su un numero ristretto di bambini per città, riproponendo un'analoga metodologia per un progetto simile, ed è stata rappresentata con le caratteristiche di un percorso di coprogettazione condivisa tra i soggetti istituzionali coinvolti, un coordinamento scientifico



e assistenza tecnica messa a disposizione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come il processo di valutazione, monitoraggio e assistenza continua.

Come per gli altri percorsi di progettazione condivisa, anche nel caso del progetto di inclusione per i Rsc l'adesione delle città riservatarie è stata proposta su base volontaria.

L'ipotesi di lavoro – che nel marzo 2012 aveva ancora le caratteristiche di una bozza di proposta – ha la finalità di favorire processi di inclusione dei bambini e adolescenti Rsc, promuovere la disseminazione di buone prassi di lavoro e di saperi, valorizzando le esperienze locali, coerenti con gli obiettivi del percorso, già attivate sui territori aderenti e le progettualità realizzate nei Paesi europei da anni impegnati nell'azione di inclusione dei Rsc, costruire una rete di collaborazione tra le città riservatarie coinvolte, prevedendo relazioni con le rappresentanze delle comunità rom.

Nell'ipotesi progettuale, si è prevista la presa in carico di un limitato numero di bambini/ragazzi e relative famiglie rom da parte dei servizi, con l'obiettivo di una frequenza scolastica e/o di una partecipazione alle attività extrascolastiche, con possibilità per gli adolescenti di un inserimento nel mondo del lavoro o di una formazione professionale. Si è privilegiato pertanto un approccio integrato capace di agire nelle seguenti aree: scuola, salute, formazione, cultura.

Gli obiettivi specifici del progetto sono:

- favorire la partecipazione scolastica;
- rafforzare i percorsi di formazione professionale per facilitare l'inserimento lavorativo;
- promuovere l'accesso ai servizi e in particolare percorsi di salute.

Il percorso proposto nell'incontro di marzo mira a valorizzare le esperienze già in corso nelle città per arrivare alla sperimentazione di un approccio e di una metodologia di cui sia possibile misurare l'impatto e oggettivabile al fine di favorire la riproducibilità.

Pertanto si è ipotizzata la condivisione di azioni sinergiche con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel percorso di sperimentazione delle azioni di sostegno alla frequenza scolastica e al successo formativo per la prevenzione della dispersione scolastica dei minori Rsc e nel rafforzamento delle eventuali azioni progettuali di prescolarizzazione rivolte alle popolazioni medesime.

Una tale proposta è risultata essere particolarmente coerente sia con le previsioni del Terzo Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza, laddove esso prevede un'intera direttrice di azione all'obiettivo dell'interculturalità e dell'integrazione dei bambini rom, sia con le raccomandazioni del Comitato Onu sui diritti del fanciullo emanate il 31 ottobre 2011, laddove viene sollecitato un ulteriore sforzo nella soluzione e nello sradicamento delle ineguaglianze e discriminazioni nell'accesso ai sistemi educativi da parte dei minori rom.

Il confronto tra gli amministratori e i referenti presenti ha permesso non soltanto di riscontrare il vivo interesse dei partecipanti nei confronti della tematica proposta e dell'attivazione di una progettazione condivisa sui Rsc, ma ha favorito la proposizione, da parte del Comune di Roma, di un approfondimento specifico in vista del perseguimento di un obiettivo arduo: ragionare in termini di definizione, per i minori e per le fragilità, di Liveas garantiti.

Tale proposta, scaturita in considerazione della pregressa attivazione a Roma di un progetto pilota per l'individuazione di Liveas garantiti per livelli di fragilità importanti, è stata finalizzata all'individuazione condivisa delle fattispecie e dei fabbisogni minimi da

garantire in ciascuna realtà locale di servizi e prestazioni per infanzia e adolescenza, anche grazie a un'individuazione parallela di costi standard delle prestazioni.

Anche la suddetta ipotesi è stata accolta con favore dai presenti, in considerazione di una sua coerenza con il percorso di confronto in atto con le regioni per addivenire all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni: nuovamente il tavolo 285 si è confermato un prezioso laboratorio di riflessione e spazio generatore di idee utili a rinnovare e aggiornare continuamente il senso del lavoro di rafforzamento, monitoraggio e implementazione della norma.

L'incontro successivo del tavolo 285 realizzato il giorno 8 maggio 2012 ha orientato i lavori della prima parte della mattinata prevalentemente sugli aggiornamenti amministrativo-contabili e sugli esiti della Relazione 285 per l'anno 2010 preliminarmente all'invio al Parlamento.

Dunque l'attenzione si è soffermata sul resoconto delle attività del tavolo di coordinamento con la presentazione sia delle attività che hanno visto impegnato il tavolo stesso, sia una sintesi degli esiti principali di alcuni progetti sperimentali (Pippi – SInBa) che hanno visto il coinvolgimento di una parte delle città riservatarie.

Ulteriore nucleo di riflessione è stato incentrato su un "set" di indicatori sulla condizione di vita dei bambini e degli adolescenti nelle 15 città riservatarie, oltre all'analisi della programmazione zonale delle città riservatarie nel quadro più ampio della programmazione regionale con l'analisi dei progetti 2010.

La seconda parte della mattinata è stata dedicata a una presentazione maggiormente dettagliata del percorso condiviso di elaborazione del progetto di inclusione per i Rsc, alle riflessioni, ai suggerimenti e agli spunti di merito delle città interessate al percorso sulle esperienze già attivate in loco.

Il confronto tra le città ha rappresentato uno spunto fondamentale per l'impostazione del complesso lavoro di elaborazione del progetto per l'inclusione di minori e famiglie Rsc in via di elaborazione congiunta, poiché una delle sue caratteristiche peculiari consiste proprio nella valorizzazione delle differenti esperienze territoriali anche con l'obiettivo di favorire la creazione di un contesto di confronto intercittadino che sostenga lo scambio di esperienze, di *know how* e la creazione di una rete di collaborazione tra città e operatori impegnati in questo ambito. Il taglio laboratoriale ha caratterizzato anche i lavori del pomeriggio: il tavolo è stato, infatti, occasione per la presentazione del quadro di riferimento della proposta di sviluppo sui Liveas garantiti per infanzia e adolescenza e per l'approfondimento e il confronto sul tema della dispersione scolastica e del rischio di esclusione sociale, ambito di analisi per le buone pratiche realizzate nel corso dell'anno 2010.

Il successivo incontro del tavolo realizzato il 13 giugno 2012 è servito a fare il punto e a implementare le proposte di progettualità/approfondimento anticipate nelle precedenti riunioni, oltre a condividere l'impostazione dell'indice per la Relazione 285 per l'anno 2011.

In merito al progetto di inclusione per minori e famiglie rom, sinti e caminanti, si è operato con l'obiettivo di far convergere dal basso iniziative prioritarie sui territori condividendo strumenti metodologici innovativi ed efficaci. Partendo, infatti, dallo stato dell'arte rispetto alle progettualità realizzate localmente e dagli assetti organizzativi caratterizzanti i diversi uffici competenti (dati raccolti attraverso una specifica scheda informativa), è stato possibile creare una sintesi delle informazioni sulle esperienze significative realizzate a livello locale e caratterizzanti le diverse realtà territoriali.

Il giro di tavolo tra i partecipanti ha favorito la condivisione dei punti di forza della proposta, ma anche delle difficoltà cui i territori fanno fronte nell'approcciarsi ai percorsi di

presa in carico del target sopra specificato. Una sintesi dei punti di forza e di debolezza degli assetti e degli interventi realizzati nel corso degli anni ha rappresentato un fondamentale bacino di informazioni indispensabile per garantire che il successivo avvio del progetto si basasse effettivamente sulle esperienze già in atto.

Nella seconda parte dei lavori, è stata presentata ai partecipanti una proposta di avvio del percorso congiunto per la definizione condivisa dei servizi e delle prestazioni considerate essenziali nei servizi per l'infanzia e l'adolescenza già anticipata, nelle sue premesse logico-istituzionali, nel precedente tavolo dell'8 maggio. Sono state ipotizzate, dunque, alcune tappe di un processo il cui obiettivo macro è la condivisione della marcatura di servizi che possono essere considerati sostanziali nelle città coinvolte.

In una prima fase si è ipotizzata la ricostruzione della situazione di contesto di ciascun territorio e ci si è proposti di realizzare una ricognizione dei servizi per i minori attivi nelle città (considerando quei servizi stessi essenziali nei fatti). Dunque è stata proposta ai partecipanti l'adozione di una scheda comune, da compilare attraverso un format condiviso e in riferimento a un arco temporale unico (si è ipotizzato l'anno 2011), con criteri comuni di interpretazione e compilazione, per avere una base condivisa necessaria per il confronto tra le diverse città. A tal fine sono state implementate 7 aree dell'organizzazione dei servizi (simili ai livelli essenziali della L. 328) esplose in 20 tipologie di servizi, proponendo ai referenti di verificare l'adeguatezza della scheda a rappresentare l'esistente nelle diverse aree territoriali al fine di ovviare alle differenze tra le varie organizzazioni delle diverse città, partendo da una visione "bottom up" e tentando di legittimare il passaggio dalla logica di prestazione di fatto a prestazione di diritto. È stata, inoltre, ipotizzata una seconda fase del processo, consistente nell'organizzazione di un seminario per restituire le informazioni e per condividere elementi informativi omogenei su cui costruire una base informativa/cognitiva comune di riflessione.

I lavori del tavolo hanno, infine, dato l'opportunità di uno spazio di analisi e approfondimento dell'ultima delle aree tematiche indagate dalla Relazione per l'anno 2010: il gioco e il diritto al gioco nella progettualità sostenuta dalla legge 285.

L'ultimo incontro dell'anno, realizzato il 20 dicembre, è stato nuovamente connotato da un taglio prettamente politico e ha toccato aspetti di respiro strategico, sia nella gestione del fondo 285 in generale, sia nella programmazione delle attività di progettazione congiunta tra le città riservatarie.

La convocazione di due tavoli politici nel corso del 2012 va letta nel quadro di un sempre maggiore e intenso sviluppo di un dibattito tra Ministero e città riservatarie che tocca non solo aspetti tecnici, ma anche e sempre più livelli strategico-istituzionali. Grazie alla proficua azione di confronto del tavolo di coordinamento, si è andato, infatti, costruendo un nuovo quadro di cooperazione tra le città stesse per far convergere le politiche per l'infanzia di ciascun territorio al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli enti territoriali.

Esattamente in questa cornice logica di riferimento sono state proposte, dal sottosegretario Guerra, alcune raccomandazioni da intendere quali priorità politiche per il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Nello specifico, in primo luogo gli interlocutori istituzionali sono stati invitati a evitare il rischio di incorrere in una parcellizzazione minuta dei finanziamenti, in quanto questa non pare consentire alcun significativo miglioramento del livello di fruizione dei servizi da parte dei cittadini né del relativo livello di soddisfazione. In secondo luogo, anche alla luce delle direttrici e delle azioni previste dal Terzo Piano di azioni e interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, oltre che nel pieno rispetto dello spirito dell'art. 3 della legge 285, le città sono state sollecitate a valutare l'opportunità di assegnare la priorità, nella definizione dei

piani di intervento, ad alcune aree specifiche di programmazione, favorendo l'attuazione, da un lato, di interventi di promozione dell'affidamento familiare e di prevenzione dell'allontanamento di bambini e ragazzi dal loro nucleo familiare, privilegiando la presa in carico precoce e intensiva a sostegno delle capacità genitoriali, dall'altro, di interventi di promozione dell'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti attraverso l'inserimento in un inclusivo percorso scolastico che elimini o riduca fortemente i rischi di dispersione e di insuccesso.

Entro tale cornice logica di riferimento, e in particolare in riferimento all'area della prevenzione dell'allontanamento e della promozione dell'affidamento familiare, sono state rappresentate, dunque, tutte le azioni strategiche finanziate e poste in essere dal Ministero, quali il progetto sperimentale di convergenza Pippi che ha visto il coinvolgimento di gran parte delle città riservatarie, per il quale si rimanda alla specifica sezione di approfondimento della presente relazione, oltre alla ricerca sui bambini e sugli adolescenti che vivono fuori dal loro nucleo familiare e l'approvazione in Conferenza unificata delle linee di indirizzo sull'affidamento familiare, strumento caratterizzato dall'obiettivo di definire un quadro nazionale di indirizzo per promuovere il suddetto istituto.

Sulla seconda priorità individuata sull'inclusione sociale dei bambini rom sinti e caminanti, pare necessario evidenziare che tale attenzione va letta alla luce non solo del pluriennale impegno dimostrato dalle città riservatarie nella direzione di sperimentare interventi mirati all'esercizio dei diritti civili fondamentali, quali l'accesso a un'istruzione di qualità e ai servizi sanitari, nella salvaguardia della valorizzazione delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche, ma anche alla luce dell'avvio della prima fase biennale della Strategia nazionale per l'inclusione dei minori Rsc, volta ad assicurare la progressiva inclusione di queste popolazioni nel tessuto socioeconomico nazionale.

In relazione a quest'ultimo aspetto, è opportuno evidenziare che proprio in ambito scolastico permangono tuttora bassi livelli di iscrizione, alti livelli di dispersione e maggiore incidenza dei casi di insuccesso, pur restando, la scuola, una delle più importanti occasioni di contatto e di confronto dei bambini e adolescenti Rsc con i loro coetanei. Per tale motivo si è ritenuto imprescindibile che il processo di integrazione parta proprio dalla scuola.

In tale ottica va letta l'ipotesi progettuale che, in armonia con la proposta presentata nel corso del tavolo politico del 22 marzo, ha le finalità di: a) favorire processi di inclusione dei minori Rsc, b) promuovere la disseminazione di buone prassi di lavoro e di saperi, valorizzando le esperienze locali coerenti con gli obiettivi del percorso e già attivate sui territori aderenti, oltre alle pratiche realizzate nei Paesi europei già impegnati sul tema, c) costruire una rete costante di collaborazione tra le città riservatarie coinvolte.

Il progetto presentato alle città, condotto in sinergia con il Miur per la sperimentazione delle azioni di sostegno alla frequenza scolastica e al successo formativo, si propone come un percorso di convergenza con interventi coordinati, non replicando un unico progetto uguale per tutte le realtà coinvolte, ma valorizzando le peculiarità territoriali e operando sulle progettazioni che le città hanno condiviso nel corso dei tavoli 285 e hanno presentato attraverso la compilazione di una scheda di approfondimento.

I punti salienti del progetto sono legati all'integrazione tra i diversi settori e diversi soggetti che lavorano sulle differenti tipologie di interventi programmati. Si tratta di un progetto-laboratorio, pensato come un tavolo di lavoro basato sulla coprogettazione e codefinizione flessibile sulla base delle specifiche peculiarità ed esigenze territoriali, sulla condivisione del metodo anche per la formazione degli operatori dei servizi sociali e la sperimentazione di nuove metodologie; realizzazione di strumenti per la misurabilità degli interventi e degli esiti; condivisione degli obiettivi e delle caratteristiche del percorso con

tutti i soggetti coinvolti, per valorizzare il loro apporto originale, tra cui le famiglie dei bambini coinvolti.

Ulteriori elementi qualificanti il progetto consistono nel coordinamento scientifico e nell'assistenza tecnica messa a disposizione dal Ministero, nonché nel monitoraggio e nell'assistenza continua da parte del Ministero e del gruppo di coordinamento scientifico.

L'assistenza tecnica accompagna l'attuazione del progetto di convergenza attraverso un percorso co-progettazione e di regia condivisa tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie aderenti, favorendo il consolidamento della complessa rete di rapporti su cui si sostiene il progetto.

Le finalità generali del percorso sono, dunque, quelle di favorire processi di inclusione dei bambini Rsc, la promozione di buone pratiche che è una delle finalità della costituzione del tavolo 285, e la costruzione di una rete di collaborazione tra le città riservatarie su questo tema specifico. Gli obiettivi specifici, frutto del lavoro dei precedenti tavoli tecnici, consistono nel favorire la partecipazione scolastica, rafforzare i percorsi di formazione e facilitare l'accesso ai servizi e in particolare i percorsi di salute, che è uno dei punti più dolenti rispetto al target dei Rsc in particolare per i bambini.

La speranza che muove le corde del progetto è che, attraverso i bambini, si riesca a lavorare anche con le mamme dei bambini Rsc e si possa promuovere la partecipazione attiva di bambini e adolescenti Rsc.

Data la flessibilità del progetto, è previsto che l'intervento venga modulato in ciascuna città aderente; per ogni target diretto si ipotizza però come intervento: laboratori che favoriscano l'inserimento scolastico per i bambini della scuola primaria, e invece una maggiore attenzione al senso di appartenenza alla comunità rom e alla comunità collettiva in cui sono inseriti per le ragazze e i ragazzi preadolescenti (scuola secondaria di I grado).

I destinatari indiretti sono gli insegnanti, i mediatori culturali, gli operatori sociali, gli educatori che valuteranno l'intervento e gli esiti, e i familiari dei ragazzi.

Gli elementi di *governance* del progetto sono identificabili nei seguenti livelli: il comitato scientifico – composto da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un rappresentante del Miur, esperti e Istituto degli Innocenti per l'assistenza tecnica – per la programmazione, indirizzo, supporto tecnico-scientifico agli operatori, monitoraggio e valutazione finale, gli strumenti dovranno essere uguali per tutti calibrandoli su specifiche esigenze delle città; la cabina di regia nazionale composta dal Comitato scientifico e dalle città riservatarie aderenti, cui saranno invitati a partecipare anche i rappresentanti di Unar e Anci per lo scambio di esperienze e buone prassi e per la soluzione di eventuali criticità; i Tavoli progettuali a livello locale con équipe multidisciplinari sui territori (scuola, operatori sanitari, operatori sociali, operatori culturali, psicologi) per la condivisione della responsabilità delle azioni.

Al progetto di inclusione di bambini e famiglie rom, sinti e caminanti hanno aderito 12 città riservatarie (Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia) attraverso la stipula di un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la realizzazione delle attività sopra rappresentate.

### **3. La rilevazione on line e il nuovo portale [www.minori.it](http://www.minori.it)**

#### **3.1 La banca dati dei progetti delle città riservatarie: progettazione e rendicontazione**

Tra i temi di confronto previsti nel corso degli incontri del tavolo tecnico di coordinamento che si sono svolti l'8 maggio e il 13 giugno 2012, vi è stata anche la presentazione del nuovo format on line per la rendicontazione contabile del fondo 285.

Con la realizzazione della scheda per il monitoraggio finanziario si è portato a compimento il processo intrapreso nell'anno precedente, di progressiva integrazione, nella banca dati, della rilevazione contabile e di quella progettuale, con il duplice risultato di semplificare ulteriormente l'assolvimento degli obblighi di legge da parte delle città riservatarie che possono utilizzare un unico strumento per immettere i dati e rendere fruibili in modo unitario tutte le informazioni relative alla progettazione 285. Pur utilizzando un unico strumento le due rilevazioni, progettuale e finanziaria, rimangono distinte nei tempi: alle città è stato chiesto di immettere, per l'anno di progettazione 2011, i progetti attivi nel 2011 o finanziati con fondo 2011 e i dati amministrativo-contabili *a consuntivo* relativi al fondo 2010. Il format per la rendicontazione sull'utilizzo del fondo 285 può essere utilizzato dalle città anche per immettere i dati amministrativo-contabili *preventivi* relativi al fondo 2011.

Le città riservatarie accedono alla scheda per la rendicontazione contabile dall'home page della banca dati con le stesse Id e password usate per l'immissione dei progetti. Per ogni città la Divisione I della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali predispose la scheda con alcuni dati essenziali: lo stanziamento del fondo 285 e l'anno di riferimento. Alle città spetta il compito di compilare le singole sezioni della scheda relative alle varie modalità di impegno del fondo 285 indicando i titoli dei progetti di riferimento.

Il collegamento che così si viene a creare attraverso i titoli degli interventi fra l'archivio *Rendicontazione* con l'archivio *Progetti* unitamente alla compresenza in un'unica piattaforma on line di informazioni di natura descrittiva e finanziaria, facilita l'analisi della progettazione 285 soprattutto per quanto riguarda il monitoraggio del fondo. Tale azione di verifica e monitoraggio iniziata nel 2011 e proseguita quest'anno ha permesso di comprendere meglio i meccanismi di impegno dei finanziamenti utilizzati da ciascuna città riservataria e le tipologie di interventi che sono maggiormente finanziati.

Come ogni anno il Centro nazionale ha garantito assistenza tecnica e supporto alle città riservatarie nell'immissione dei dati relativi ai progetti che per il 2011 risultano essere complessivamente 535<sup>3</sup>. I dati, immessi da remoto dalle città riservatarie, descrivono, per ogni progetto, gli obiettivi, la metodologia adottata, la durata, la tipologia di intervento e di diritti promossi, i risultati raggiunti, i destinatari, gli enti coinvolti, le risorse umane e finanziarie impiegate.

L'implementazione della banca dati è stata accompagnata da un'attività di individuazione e segnalazione di esperienze significative che ha interessato le seguenti aree tematiche: Educativa domiciliare (12 progetti); Educativa territoriale (21 progetti); Inclusione dei minori rom, sinti e caminanti (3 progetti).

#### **3.2 L'Area web 285**

Nel corso del 2012 è stata messa a punto la riunificazione dei due spazi dedicati alla legge 285 presenti sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it) in un'unica area, che in modo semplice e funzionale dà conto del percorso storico dei monitoraggi 285 effettuati, con accesso ai materiali relativi ad

---

<sup>3</sup> Attualmente la banca dati raccoglie 2.071 progetti di cui: 493 realizzati nel 2008, 514 nel 2009, 529 attivi nel 2010 e/o finanziati con fondo 2010 e 535 progetti attivi nel 2011 e/o finanziati con fondo 2011.

alcuni approfondimenti realizzati. Nella nuova area viene posto in risalto il ruolo delle 15 città riservatarie, si offrono tabelle con serie storiche sul finanziamento e si evidenziano i soggetti attualmente impegnati sul fronte 285, in particolare il tavolo tecnico di coordinamento. Inoltre, sono state implementate due nuove sezioni: la sezione *Progetti sperimentali di convergenza* – in cui trovano posto quelle azioni strategiche, scaturite dal lavoro di rete sviluppato nel tempo tra le 15 città riservatarie, miranti a ottimizzare il *know how* e le risorse, al fine di sperimentare modalità efficaci di trasferibilità delle esperienze di lavoro sociale più interessanti e significative – e la sezione *Esperienze significative* – dedicata alla presentazione di prassi che si sono distinte per l'iter metodologico seguito, per i contenuti innovativi, per aver creato reti di scambio e per aver consolidato dei servizi che mirano a promuovere l'agio e a diffondere benessere tra i bambini, le bambine e gli adolescenti.

Nell'area è possibile accedere alla banca dati 285 e ad alcuni profili sintetici con dati sempre aggiornati sulle 15 città. Si è inoltre predisposta un'area riservata per le città riservatarie e il Ministero per la condivisione di materiali, documenti, informazioni.

Le varie sezioni che costituiscono l'Area 285 sono consultabili anche nella versione in lingua inglese.

### 3.3 Prospettive future

Le prospettive future dell'attività strategica di *governance* condivisa nei tavoli 285 va dirigendosi verso un duplice obiettivo: in primo luogo, la ricerca di una maggiore convergenza nella programmazione locale su temi condivisi come prioritari dai partner istituzionali, in secondo luogo il rafforzamento del ruolo e la sempre maggior legittimazione degli spazi destinati a funzionare come laboratori per la sperimentazione di interventi e servizi innovativi per la realizzazione delle condizioni idonee al pieno sviluppo della persona umana.

A fronte di una consistente e – purtroppo – persistente contrazione delle risorse per il sociale, va contrapponendosi un incremento dei percorsi sperimentali di convergenza e di attività di approfondimento su alcuni temi condivisi tra i diversi partner istituzionali.

Quanto sopra evidenziato dimostra il crescente impegno profuso per concentrare gli sforzi su azioni innovative e condivise che facciano dell'impegno e della messa in campo delle competenze di ciascun attore la vera forza motrice del percorso.

È ipotizzabile, dunque, che in affiancamento ai "classici" tavoli di coordinamento 285 fino a ora realizzati, vengano nel prossimo futuro attivati sottogruppi di lavoro tematici, composti da referenti cittadini e da tecnici o esperti della materia, per progettare, condividere, elaborare strategie adottate in maniera sinergica grazie all'impegno dei diversi protagonisti coinvolti.

Ciò, in parte, già è previsto e si realizza negli incontri del comitato tecnico di coordinamento del progetto Pippi e nel costituendo comitato tecnico del progetto di inclusione per minori e famiglie rom, sinti e caminanti, ma potrebbe ben riproporsi in funzione di approfondimenti specifici, alcuni dei quali già portati all'attenzione dei partecipanti al tavolo, come nel caso della proposta di elaborazione dei Liveas garantiti per infanzia e adolescenza nelle diverse città oppure per l'eventuale ulteriore affinamento del lavoro di costruzione e mantenimento del sistema di indicatori di contesto e di benessere sull'infanzia e sull'adolescenza nelle città riservatarie.

PAGINA BIANCA



## 2. STATO DI AVANZAMENTO DEL PROGETTO PIPPI (PROGRAMMA DI INTERVENTO PER PREVENIRE L'ISTITUZIONALIZZAZIONE)

### 1. Finalità del programma Pippi

Pippi Calzelunghe è una figura metaforica delle potenzialità inesauribili dei bambini e delle loro capacità di resilienza. Per questo è stato scelto come simbolo del presente programma il personaggio di Pippi, che è anche l'acronimo di Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione.

La sfida intrapresa è quella del sostegno alla famiglia d'origine, intendendo sia i bambini che i genitori, secondo l'ipotesi che le famiglie comunemente definite "negligenti", se sostenute in maniera intensiva, rigorosa e per tempi definiti, possono apprendere nuovi modi di essere genitori, più funzionali alla crescita dei loro figli.

La prima implementazione di Pippi è iniziata a marzo 2011 e si concluderà a dicembre 2012, grazie a un partenariato tra la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, LabRIEF (Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare) del Dipartimento Fisppa dell'Università di Padova e 10 tra le città cosiddette "riservatarie" del fondo della L. 285/1997 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia).

Pippi è un programma di intervento 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 ha natura sperimentale, in quanto gli esiti sono sottoposti a una rigorosa metodologia di valutazione. È infatti importante che i programmi di intervento pubblico siano il più possibile *evidence based*, in maniera che sia gli operatori che i decisori politici, che le stesse famiglie, possano documentare con precisione e rendere visibili gli esiti dell'intervento messo in atto e correlare tali esiti (*outcome*) alle risorse investite (*input*) e al processo generale dell'intervento (*output*), usando i finanziamenti in maniera efficace e rispondendo in maniera pertinente ai bisogni delle famiglie. Questo principio, che dovrebbe sempre ispirare l'azione pubblica in generale e l'intervento sociale in particolare, è ancora più irrinunciabile in un momento storico in cui le risorse a disposizione del *welfare* diminuiscono bruscamente.

### 2. La struttura del programma

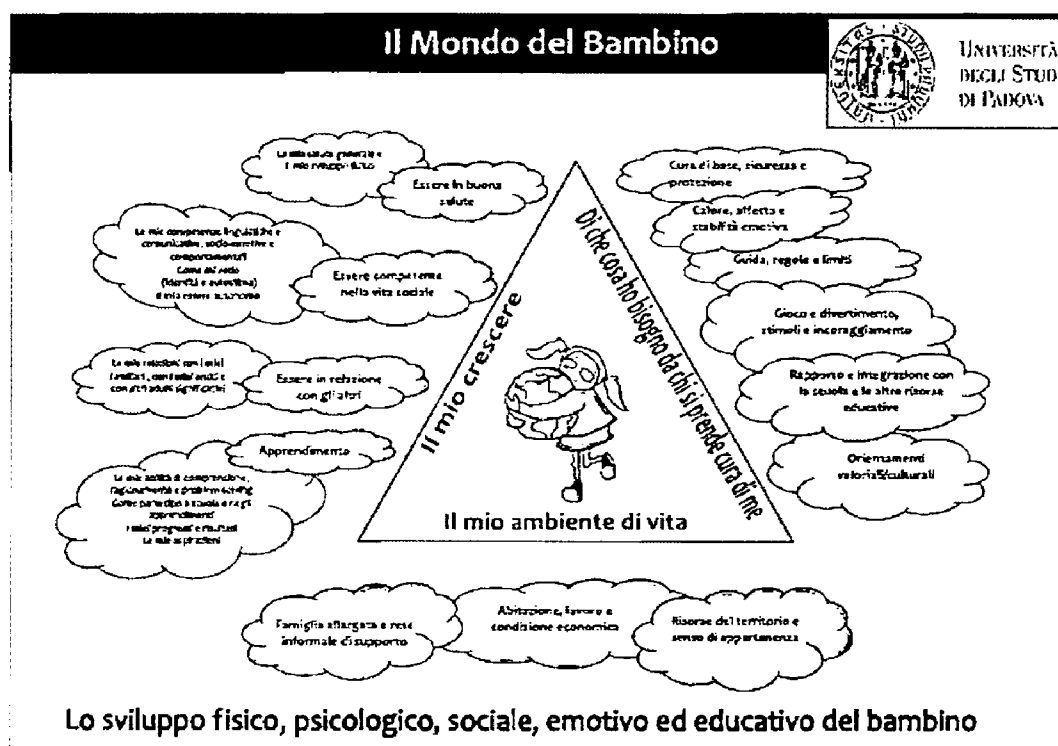
Partendo dal presupposto ecologico che nei percorsi di tutela non vada supportato solo il bambino o solo il genitore, ma entrambi e soprattutto la relazione che li unisce all'interno dell'intero sistema familiare e del loro contesto di appartenenza, i *dispositivi* di intervento realizzati a favore delle famiglie sono:

- percorsi intensivi di educativa domiciliare centrati sulle relazioni genitori-figli-ambiente sociale;
- gruppi con i genitori e, laddove possibile, gruppi per i bambini;
- collaborazione tra scuole, famiglie e servizi sociosanitari;
- famiglie d'appoggio.

Lo strumento base per rilevare, progettare, monitorare l'andamento dell'intervento con le famiglie, denominato RPM on line (Milani, Serbati, Ius, 2011; Serbati, Milani, 2011), vuole essere una traduzione metodologico-operativa di tale visione ecosistemica.

RPM si articola sulla base di un modello multidimensionale triangolare denominato *Il mondo del bambino* (figura 1), costruito a partire dalle varie esperienze internazionali relative all'*Assessment Framework* inglese. Tale modello intende offrire un supporto per gli operatori per giungere a una comprensione olistica dei bisogni e delle potenzialità di ogni bambino con la sua famiglia e per progettare le direzioni e le strategie per il cambiamento. Le tre dimensioni compongono quindi i tre lati del triangolo de *Il mondo del bambino*: *Il mio crescere*; *Di che cosa ho bisogno dalla mia famiglia, Il mio ambiente di vita*.

Figura 1 - Il mondo del bambino



Fonte: Milani, Serbati, Ius, 2011. Rielaborazione da Great Britain. Department of Health, 2000; Great Britain. Department for Education and Skills, 2004, 2006; The Scottish Government, 2008

### **3. Le fasi di lavoro**

La sperimentazione in corso ha visto finora tre fasi di lavoro:

1. la prima, c.d. fase preliminare (dicembre 2010-aprile 2011), in cui le azioni svolte sono state:

- l'identificazione delle città partecipanti e dei referenti cittadini
- l'identificazione dei servizi e delle circoscrizioni all'interno delle città
- la costruzione e la definizione delle équipe multidisciplinari<sup>1</sup>
- la formazione iniziale delle équipe al modello
- la familiarizzazione delle équipe con gli strumenti informatici (RPM on line, piattaforma Moodle, ecc.) e tecnici di valutazione e progettazione
- il pre-assesment e la definizione dell'inclusione delle famiglie target
- l'identificazione delle famiglie di controllo
- l'avvio del lavoro con le famiglie target

2. la seconda, cd. T0 (da maggio a ottobre 2011), in cui le azioni svolte sono state:

- avvio dei rapporti istituzionali e interistituzionali necessari all'implementazione del programma
- avvio funzionamento delle équipe
- valutazione e progettazione dell'intervento con le famiglie target
- avvio dei processi di tutoraggio
- definizione e avvio dei dispositivi di intervento
- realizzazione della progettazione con le singole famiglie target
- valutazione *in itinere* della progettazione

3. la terza, cd. T1 (da novembre 2011 a ottobre 2012), in cui le azioni svolte sono state:

- avvio dei rapporti interistituzionali e consolidamento del gruppo territoriale
- la valutazione e la progettazione delle famiglie target al T1
- partecipazione agli incontri di tutoraggio
- programmazione dei dispositivi e utilizzo nel progetto individuale di ogni famiglia target
- realizzazione della progettazione con le singole famiglie target
- valutazione *in itinere* della progettazione.

### **4. La valutazione di processo: azioni relative all'implementazione del programma**

#### **4.1 I processi di tutoraggio nelle 10 città**

Il gruppo scientifico dell'Università di Padova, dall'inizio del programma, è fortemente impegnato in un'articolata attività di formazione e tutoraggio con il gruppo degli operatori di ciascuna città, che si intreccia al lavoro della ricerca e che ha l'obiettivo di accompagnare l'implementazione nel modo più adeguato rispetto alle caratteristiche irrinunciabili del programma, ma anche più rispettoso delle esigenze, degli assetti organizzativi, delle risorse

---

<sup>1</sup> Le sigle di Pippi: EM équipe multidisciplinare; GS gruppo scientifico dell'Università di Padova; GT gruppo territoriale interistituzionale che supporta il referente cittadino nelle scelte di fondo e nell'implementazione di Pippi; FA famiglia d'appoggio; FC Famiglia appartenente al gruppo di controllo, FT famiglia target; RPM on line: strumento informatico per rilevare, progettare, monitorare la situazione di ogni bambino.

e dei vincoli che caratterizzano ogni singola realtà cittadina e che sia in grado di valorizzarli compiutamente. Come si vede nella tabella 1, a oggi sono state realizzate 119 giornate totali di tutoraggio, suddivise come segue nelle 10 città.

**Tabella 1 - Prospetto dei tutoraggi nelle 10 città aderenti al programma Pippi**

BARI	BOLOGNA	FIRENZE	GENOVA	MILANO	NAPOLI	PALERMO	REGGIO C.	TORINO	VENEZIA
9	14	9	10	18	15	9	13	11	11

#### 4.1.1 Costituzione e funzionamento dei gruppi di lavoro nelle città

In quasi tutte le città il gruppo di lavoro allargato si è progressivamente assestato con la presenza costante dei suoi componenti, a partire da un nucleo iniziale prevalentemente formato da assistenti sociali, a cui si sono aggiunti nel tempo gli educatori domiciliari, i professionisti dell'area psicologica, gli insegnanti e altri operatori di associazioni del privato sociale. In alcune città, in rari casi, hanno preso parte ai tutoraggi anche psicologi ed educatori di strutture di accoglienza, in cui sono stati ospitati bambini per cui si è ritenuto necessario l'allontanamento dalla famiglia prima o nel corso del programma, con la finalità di accelerare e facilitare il ricongiungimento con i genitori e la loro tempestiva presa in carico.

Si è riscontrata una generale difficoltà delle équipe a percepirsi come *team* multidisciplinare unitario: la consolidata abitudine a un lavoro prevalente per giustapposizione di pratiche, piuttosto che per complementarità, e l'indipendenza di ruoli e compiti sono stati infatti per alcuni professionisti un ostacolo a entrare nella logica dell'integrazione progettuale e operativa prevista da Pippi.

Indicatori di costituzione e coesione del gruppo di lavoro vengono considerati: l'ascolto e il sostegno reciproco tra operatori della stessa o di diverse équipe; la circolarità delle comunicazioni e degli interventi nel gruppo; la disponibilità all'esplicitazione della propria visione professionale e alla comparazione con letture e orientamenti di diversa matrice teorica e prassica per accoglierne i punti di contatto; il tutoring reciproco nelle situazioni più difficili delle/con le famiglie per la lettura delle dinamiche a esse sottese e l'individuazione di strategie per affrontarle; l'accoglienza e l'adozione di atteggiamenti e strategie assertive di problem solving interpersonale nei casi di conflitto potenziale e conclamato nelle équipe; il rispetto di decisioni e scadenze concordati nel corso del tutoraggio per gli interventi e la compilazione completa della documentazione; la consulenza da parte del referente per eventuali criticità che si presentano nelle équipe; gli appuntamenti intermedi autoconvocati tra le date dei tutoraggi; la verbalizzazione delle proprie eventuali resistenze al cambiamento professionale, insieme alla rilevazione di microevoluzioni in sé e nelle famiglie e dei relativi processi di apprendimento.

#### 4.1.2 Metodologia e tecniche di tutoraggio

Nella conduzione dei tutoraggi sono state proposte in forma alternata due modalità complementari per la facilitazione dei processi comunicativi e decisionali nel gruppo di lavoro:

- la discussione e la verifica dei processi di relazione e di intervento messi in atto con le singole famiglie target in un tempo dedicato specificamente a ogni équipe;

- il confronto plenario nel corso dell'incontro fra gli tutti operatori delle équipe di ciascuna città o, separatamente, dei quartieri partecipanti alla sperimentazione, tramite la narrazione riflessiva da parte degli operatori delle situazioni delle famiglie target e l'emersione/rielaborazione di questioni teoriche e operative trasversali, che possono essere generalizzate in metapensiero collettivo nel gruppo.

Particolare attenzione è stata rivolta nel tenere un rapporto privilegiato e costante con i referenti cittadini, come figure di snodo organizzativo e relazionale nel gruppo di lavoro e interfaccia tra le équipe e il Ministero con il gruppo scientifico, all'interno del più ampio sistema dei servizi, nelle loro componenti formali e tecniche. Il ruolo di referente ha infatti la funzione di custodire la "storia" del progetto nella realtà locale e di promuoverne il proseguimento con la conoscenza e il governo dei suoi contenuti e dell'assetto istituzionale più ampio che implica.

La metodologia del tutoraggio ha assunto come riferimento il parallelismo tra la relazione operatori-tutor/gruppo scientifico e l'interazione operatori/famiglie, in modo che anche i professionisti dei diversi ambiti possano sperimentare il più possibile – per poi riprodurre con i genitori – un'esperienza di comprensione empatica, "ben-trattamento" e di autentico protagonismo del proprio processo di formazione e di cambiamento, in aperto contrasto con vissuti di "giudizio" e "controllo" sulla propria competenza.

#### 4.2 Le attività formative

Nel presente paragrafo verranno presentate le giornate seminari e di formazione che sono state promosse all'interno del programma Pippi. Si tratta di incontri di approfondimento riservati agli operatori Pippi o di momenti aperti, come quelli denominati "seminari cittadini" in cui si è avuta l'occasione di presentare il lavoro di Pippi a quanti non vi sono direttamente coinvolti.

##### 4.2.1 Seminari cittadini e incontri istituzionali

Con il termine "seminari cittadini" si intendono gli incontri che sono stati organizzati dalle singole città con l'obiettivo specifico di presentare il progetto Pippi e il suo andamento principalmente agli operatori di diversi servizi e istituzioni, non direttamente coinvolti nelle équipe o nel gruppo territoriale. Questi eventi sono stati dunque un'occasione per dare visibilità al programma, sia dal punto di vista interno dei servizi, sia da quello politico-istituzionale grazie anche alla presenza della parte politica.

Il gruppo scientifico ha sempre garantito la propria presenza con uno o più componenti che hanno portato il proprio contributo per presentare il programma o per approfondirne alcuni aspetti e il sostegno sull'organizzazione dei contenuti della giornata, nonché su alcune questioni tecniche.

Gli operatori presenti hanno spesso, in queste occasioni, espresso il desiderio di implementare Pippi anche con le famiglie con cui attualmente stanno operando, esplicitando alle città stesse e al gruppo scientifico la richiesta di progettare un piano di diffusione in seguito alla conclusione del progetto di sperimentazione.

Nella tabella 2 vengono riportati gli eventi già realizzati.

Tabella 2 - Seminari cittadini e convegni pubblici di presentazione Pippi

Città	Evento
BARI	Seminario cittadino
BOLOGNA	Seminario cittadino
FIRENZE	Seminario cittadino
GENOVA	Seminario cittadino
PALERMO	Seminario cittadino
	Convegno <i>Sostenere la genitorialità</i>
REGGIO CALABRIA	Convegno conclusivo
VENEZIA	Convegno <i>Fabbricanti di relazioni</i>
	Giornata studio <i>Connessioni creative</i>
TORINO	Seminario cittadino

La tabella 3 presenta le iniziative organizzate dalle singole città con l'obiettivo di presentare il progetto in sede istituzionale come l'Autorità giudiziaria, la procura, i funzionari dei servizi sociali ed educativi, ecc.

Tabella 3 - Incontri istituzionali

Città	Evento
BOLOGNA	Presentazione progetto Pippi ai dirigenti scolastici e funzionari servizi educativi Comune di Bologna
MILANO	Comunicazione pubblica agli assistenti sociali del Comune di Milano
TORINO	Incontro Autorità giudiziaria

#### 4.2.2 Giornate formative

I sistematici incontri con gli operatori nei tutoraggi hanno permesso sia di sostenere costantemente gli stessi nell'utilizzo dei diversi strumenti inseriti nel piano di implementazione (che rimarranno di patrimonio professionale degli operatori anche a seguito della conclusione della sperimentazione del programma), che di supportarli nella modalità di progettazione dell'intervento e nel lavoro continuo di valutazione, come previsto nel piano di valutazione generale e, inoltre, di raccogliere le difficoltà e le questioni critiche sulle quali si è ritenuto opportuno intervenire con alcuni incontri specificatamente formativi, aggiuntivi a quelli organizzati in maniera centralizzata nel corso del 2011 a Padova.

Su richiesta e in accordo con referenti e operatori sono stati inoltre organizzati 5 incontri di formazione che hanno coinvolto complessivamente gli operatori delle équipes di 7 città, che sono stati condotti da diversi componenti del gruppo scientifico, a seconda della tematica richiesta.

Nella tabella 4 si riporta l'elenco delle giornate formative sinora realizzate.

Tabella 4 - Giornate di laboratori formativi per gli operatori Pippi

Città	Evento e conduttori	N° partecipanti
PADOVA (formazione centralizzata)	2 giornate formative di avvio del programma (tutti i componenti del gruppo scientifico, con J.M. Bouchard, Université du Québec à Montréal)	87
	2 giornate formative sul metodo e sugli strumenti, strutturate in laboratori per piccoli gruppi in sessioni parallele. In totale sono stati tenuti 14 laboratori (tutti i componenti del gruppo scientifico)	146
NAPOLI	Giornata formativa su Gruppi dei genitori	18
REGGIO CALABRIA	Giornata formativa sul kit <i>Sostenere la genitorialità</i>	50
BOLOGNA VENEZIA MILANO	Giornata formativa su Strumenti per <i>Dare la parola alle famiglie e Progettazione</i>	40
TORINO MILANO GENOVA	Giornata formativa su Famiglie di appoggio	32
	Giornata formativa su Educativa domiciliare	42

Alle giornate formative destinate, come sopramenzionato, agli operatori Pippi, si aggiungano quelle organizzate nelle singole città con l'obiettivo di estendere il metodo e gli strumenti Pippi anche ad altri operatori non direttamente coinvolti nel progetto. Nella tabella 5 si elencano, suddivisi per città, i temi trattati, i nomi dei formatori e il numero di operatori che hanno partecipato.

Tabella 5 - Giornate formative aperte a operatori non Pippi

Città	Evento	N° partecipanti
BARI	Laboratori formativi aperti agli operatori Pippi e non Pippi del Comune, dell'asl, della scuola, su Strumenti per progettare condotti dagli operatori Pippi e dal gruppo scientifico	400
BOLOGNA	3 workshop organizzati dalla Regione Emilia-Romagna aperti agli operatori Pippi e non Pippi del Comune, dell'asl, su famiglie d'appoggio, gruppi con i genitori, Strumenti per progettare	200
FIRENZE	Laboratori formativi aperti agli operatori non Pippi del Comune, dell'asl, della scuola, su Strumenti per progettare condotti dagli operatori Pippi	35
GENOVA	Laboratori formativi aperti agli operatori Pippi e non Pippi del Comune, dell'asl, della scuola, su Strumenti per progettare condotti dagli operatori Pippi e dal gruppo scientifico	109
	Laboratori formativi aperti agli operatori non Pippi del Comune, dell'asl, della scuola, su Strumenti per progettare condotti dagli operatori Pippi e dal gruppo scientifico	51

Città	Evento	N° partecipanti
PALERMO	Laboratorio formativo su <i>Il metodo Pippi</i> aperto agli operatori non Pippi condotto dagli operatori Pippi	40
	Laboratorio formativo su <i>"Il metodo PIPPI"</i> aperta agli operatori non Pippi condotto dagli operatori Pippi	40
REGGIO CALABRIA	Giornata formativa sul kit <i>Sostenere la genitorialità</i> aperta agli operatori Pippi e non Pippi condotto da gruppo scientifico	50
VENEZIA	Incontro di formazione per operatori non Pippi su kit <i>Sostenere la genitorialità</i> condotto da gruppo scientifico	10
	Laboratori formativi aperti agli operatori Pippi e non Pippi del Comune, della asl, insegnanti ecc. su <i>Strumenti per progettare</i> condotti dagli operatori Pippi e dal gruppo scientifico	60
TORINO MILANO GENOVA	Giornata formativa su <i>Famiglie di appoggio</i> condotta da gruppo scientifico	32
	Giornata formativa su <i>Educativa domiciliare</i> condotta da gruppo scientifico	42

#### 4.2.3 Giornata Pippi sulle buone pratiche

In data 31 maggio 2012 si è tenuto a Padova l'evento formativo denominato *Giornata Pippi buone pratiche* rivolta a tutti gli operatori coinvolti in Pippi.

L'obiettivo della giornata è stato quello di offrire a ogni città un luogo di condivisione con tutta la "Pippi-comunità" e con il gruppo scientifico, dove comunicare un aspetto del lavoro con le famiglie al quale è stato dedicato maggiore o particolare attenzione e che si sta rivelando più positivo ed efficace di altri. Questo scambio ha permesso di mettere in circolo le "buone pratiche" che Pippi sta favorendo al fine di promuovere scambio, riflessione e innovazione fra tutti e di rafforzare il nostro essere una comunità di ricerca e di pratiche.

Nella giornata hanno preso parte non solo gli operatori Pippi e i componenti del gruppo scientifico, ma anche Carl Lacharité (professore ordinario, direttore del Centro di studi interdisciplinari sullo sviluppo del bambino e la famiglia, Università del Québec Trois-Rivières, Canada) e Claire Chamberland (professore ordinario, Università di Montréal, titolare della cattedra di ricerca senior del Canada sulla vittimizzazione dei bambini e co-direttrice del Centro canadese di eccellenza sulla protezione e il benessere dei bambini), esperti a livello internazionale sui programmi di intervento a favore delle famiglie negligenti.

Complessivamente circa 50 operatori più la decina di persone da cui è composto il gruppo scientifico hanno preso parte alla giornata esprimendo un alto livello di soddisfazione per i temi, la possibilità di incontro e l'organizzazione. A questi si aggiunga il gruppo di altri operatori che hanno seguito la giornata via streaming.

#### 4.3 Descrizione delle équipe

A partire dall'analisi dei 125 questionari compilati per condurre l'analisi delle reti sociali attivate nell'implementazione del programma (Sna, Social network analysis) è possibile realizzare una prima descrizione di chi sono gli operatori che costituiscono le équipe impegnate in Pippi. Considerando che gli operatori iscritti in Moodle sono 232, presumibilmente gli operatori che hanno un ruolo costante e attivo nelle équipe sono circa 200 sul tutto il territorio nazionale. Il 37% di essi è assistente sociale, il 35% è educatore, il 9% psicologo e insegnante, altri sono responsabili dei servizi educativi e operatori del SerT.



### **5. Il piano di valutazione e gli strumenti utilizzati**

In Italia è scarsamente diffusa l'abitudine a valutare l'efficacia degli interventi sociali. Il tema della valutazione, infatti, è ancora percepito come controverso nel settore sociale e sociosanitario perché è vissuto nei termini di controllo e intrusione nelle pratiche professionali, legato più a un'idea di adempimento burocratico imposto dall'esterno che a una cultura dell'apprendimento e del miglioramento (Stame, 2001, 2007; Bezzi, 2007; Grietens, 2008).

La possibilità di disporre di strumenti di conoscenza che documentino il rapporto tra il bisogno espresso dalla persona e la risposta fornita può essere utile quindi per dare forma al lavoro sociale, al fine di renderlo verificabile, trasmissibile e comunicabile anche all'esterno. A tale scopo, la valutazione è chiamata ad andare oltre la determinazione degli effetti di un programma, per indicare le teorie e i meccanismi che spiegano perché si ottengono determinati effetti, in quali circostanze e con chi.

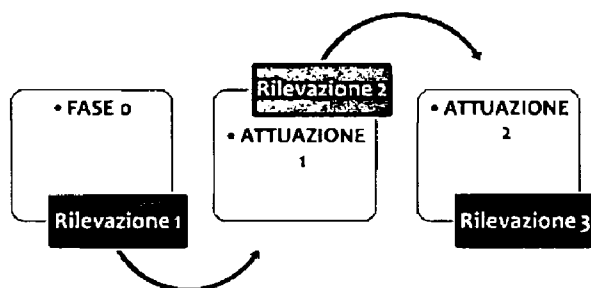
Per questi motivi è importante che la valutazione degli esiti sia completata dalle informazioni che possono giungere da una progettazione dettagliata degli interventi, in grado di "aprire la scatola nera (*black box*) dell'intervento", ossia di approfondire le conoscenze sul raggiungimento degli obiettivi, attraverso una comprensione di che cosa è efficace per arrivarvi (Brandon, 2010; Chamberland *et al.*, 2010; Lightbourn, Warren-Adamson, 2007, 2010; McNamara, 2010a, 2010b; Berry *et al.*, 2007).

Si noti, inoltre, in questo periodo di forte restringimento della spesa, che i contributi forniti dai processi valutativi diventano argomenti importanti per dimostrare alle istituzioni che promuovere i servizi di protezione dei bambini non è un costo, bensì un investimento.

Per raggiungere tali obiettivi, la metodologia che si è scelto di utilizzare è mista, quantitativa e qualitativa.

Come è possibile notare dalla figura, gli strumenti di progettazione e valutazione degli esiti sono utilizzati per tre rilevazioni, in tre momenti successivi e diversi, a distanza di circa sei mesi gli uni dagli altri: a ottobre-novembre 2011, a aprile 2012, e a novembre 2012, denominati rispettivamente T<sub>0</sub>, T<sub>1</sub> e T<sub>2</sub>.

**Figura 2 - Il percorso di rilevazione del progetto Pippi**



Nei due periodi che intercorrono tra la prima e la seconda rilevazione (tra T<sub>0</sub> e T<sub>1</sub>) e tra la seconda e l'ultima (tra T<sub>1</sub> e T<sub>2</sub>), gli operatori hanno attuato gli interventi con le famiglie sulla base delle rilevazioni precedenti (T<sub>0</sub> e T<sub>1</sub>).

Gli strumenti che si stanno utilizzando per l'analisi dei processi e degli esiti in relazione ai sistemi familiari coinvolti in Pippi sono presentati nei paragrafi seguenti.

## 5.1 Struttura del piano di valutazione

Tabella 6 - Strumenti per le famiglie target. Esiti a breve termine

ESITI A BREVE TERMINE					
OBIETTIVI					
-Registrare nel tempo la percezione dei genitori rispetto all'utilità del programma per il benessere della propria famiglia; -Registrare nel tempo la percezione dei genitori rispetto alla qualità delle relazioni instaurate tra gli attori coinvolti; -Registrare nel tempo la percezione degli operatori rispetto alle competenze possedute.					
Strumento	Descrizione (cosa misura)	Chi Compila	Quando somministrare	Note	Riferimenti bibliografici
Valutazione dell'attività cui ho partecipato	Percezione dei genitori rispetto all'esperienza vissuta nel corso del progetto e alla rispondenza dei servizi ricevuti ai bisogni percepiti (da ripetere per ogni dispositivo di intervento ricevuto: educatore, assistente sociale, conduttore gruppi)	Genitori	T0: novembre 2011 T1: marzo 2012 T2: novembre 2012	Nel T0 vengono valutati i servizi sociali e i dispositivi già attivati. Nel T1 e T2 vengono valutati i servizi sociali e i dispositivi attivati nel programma Pippi (educativa domiciliare, gruppi di genitori, ecc.). La valutazione, compilata se possibile da entrambi i genitori, viene consegnata al tutor in busta chiusa, che in busta chiusa consegnano al tutor	Adattamento da Lacharité, Favard, Bourassa, 2005
La mia situazione attuale	Percezione dei genitori rispetto al benessere proprio e della propria relazione con i figli	Genitori	T0: novembre 2011 T1: marzo 2012 T2: novembre 2012	Compilato individualmente da entrambi i genitori	Lacharité, Favard, Bourassa, 2005

Tabella 7 - Strumenti per le famiglie target. Esiti finali e intermedi

ESITI FINALI E INTERMEDI					
OBIETTIVI					
- Verificare i cambiamenti del bambino in merito al suo sviluppo ottimale;					
- Verificare i cambiamenti dei genitori relativamente all'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità;					
- Verificare i cambiamenti nel benessere del bambino e della famiglia.					
Strumento	Descrizione (cosa misura)	Chi Compila	Quando somministrare	Note	Riferimenti bibliografici
SDQ - Strengths and difficulties questionnaire Questionari sui punti di forza e le difficoltà	I comportamenti del bambino. Aspetti emotivi e comportamentali dello sviluppo del bambino	Genitori, insegnanti e componenti dell'équipe insieme o dal componente dell'équipe che conosce e segue più da vicino il bambino	T0: novembre 2011 T1: marzo 2012 T2: novembre 2012	Compilato singolarmente e/o collegialmente. Per esempio può essere compilato dall'insegnante di riferimento del bambino, ma anche dal team di insegnanti che lavora insieme al bambino e desidera compilarlo insieme. La compilazione deve avvenire con la stessa modalità e da parte delle stesse persone in tutti i tre tempi previsti	Goodman, 1997; Marzocchi et al., 2002
MSPSS - Multidimensional scale of perceived social support Scala multidimensionale del sostegno sociale percepito	Supporto sociale percepito	Genitori	T0: novembre 2011 T1: marzo 2012 T2: novembre 2012	Compilato individualmente da entrambi i genitori	Zimet et al., 1988; Prezza, Principato 2002
RPM - Rilevazione, progettazione, monitoraggio. Sezione misurazione quantitativa	Funzionamento della famiglia	Equipe	T0: novembre 2011 T1: marzo 2012 T2: novembre 2012	Compilato su RPM on line	Adattamento da Great Britain. Dep. for Education and Skills, 2004, 2006; The Scottish Government, 2008
LTP - Lausanne Triadic Play	Relazioni genitore-figlio	Genitori/bambini	T0: gennaio 2012 T2: novembre 2012	Metodo di osservazione diretta delle relazioni familiari. Almeno 3 famiglie target per città	Fivaz-Depeursinge, Corboz-Warnery, 2000
Eco-mappe	Relazione del bambino e/o del genitore con il contesto sociale	Genitori/bambini	T0: gennaio 2012 T2: novembre 2012	Metodo narrativo di raccolta delle percezioni delle relazioni familiari e sociali. Almeno 3 famiglie target per città	Nastasi et al., 2000

Tabella 8 - Strumenti per le famiglie target. I processi

I PROCESSI						
OBIETTIVI						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificare la corretta implementazione del programma.</li> <li>- Verificare i processi messi in atto per il raggiungimento degli obiettivi previsti nei progetti personalizzati.</li> </ul>						
Strumento	Descrizione (cosa misura)	Chi compila	Quando	Note	Riferimenti bibliografici	
Piani d'azione (RPM)	La tecnica della micro-progettazione consente di approfondire le conoscenze sul raggiungimento degli obiettivi, attraverso una comprensione di che cosa è efficace o non efficace per arrivarvi	Equipe e famiglia	T0: novembre 2011 T1: marzo 2012 T2: novembre 2012	Il responsabile del caso lo compila on line, per ogni bambino/a del nucleo familiare, riportando il più possibile in maniera esplicita i punti di vista dei genitori e degli altri operatori coinvolti	Adattamento da Great Britain. Dep. for Education and Skills, 2004, 2006; The Scottish Gov., 2008	
Diari dei professionisti: -diario del gruppo dei genitori, dell'educatore domiciliare, dell'insegnante, del tutor	Consentono di verificare la frequenza e la tipologia delle azioni messe in atto e, in un secondo momento, di correlare processi ed esiti	Equipe e gruppo scientifico	T0: Marzo 2012; T2 novembre 2012.		Mortari, 2009	
SNA - Social network analysis	Consente di raccogliere informazioni sulle persone e sulle attività svolte per la gestione del singolo caso	Operatori delle équipe	T0: Marzo 2012; T2 novembre 2012	Il questionario è disponibile on line	Wasserman, Faust, 1997	

Tabella 9 - Strumenti per le famiglie di controllo. Esiti a breve termine

ESITI A BREVE TERMINE						
OBIETTIVI						
-Registrare nel tempo la percezione dei genitori rispetto all'utilità del programma per il benessere della propria famiglia; -Registrare nel tempo la percezione dei genitori rispetto alla qualità delle relazioni instaurate tra gli attori coinvolti; -Registrare nel tempo la percezione degli operatori rispetto alle competenze possedute.						
Strumento	Descrizione (cosa misura)	Chi compila	Quando somministrare	Note	Referimenti bibliografici	
Valutazione dell'attività cui ho partecipato	Percezione dei genitori rispetto all'esperienza vissuta nel corso del progetto e alla rispondenza dei servizi ricevuti ai bisogni percepiti (da ripetere per ogni dispositivo di intervento ricevuto: educatore, assistente sociale, conduttore gruppi)	Genitori	T0: novembre 2011 T2: novembre 2012	Entrambi i genitori valutano i servizi sociali e i dispositivi attivati.	Adattamento da Lacharité et al., 2005	
La mia situazione attuale	Percezione dei genitori rispetto al benessere proprio e della propria relazione con i figli	Genitori	T0: novembre 2011 T2: novembre 2012	Il test viene compilato individualmente da entrambi i genitori.	Lacharité et al., 2005	

Tabella 10 - Strumenti per le famiglie di controllo. Esiti finali e intermedi

ESITI FINALI E INTERMEDI					
OBIETTIVI					
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificare i cambiamenti del bambino in merito al suo sviluppo ottimale;</li> <li>- Verificare i cambiamenti dei genitori relativamente all'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità;</li> <li>- Verificare i cambiamenti nel benessere del bambino e della famiglia.</li> </ul>					
Strumento	Descrizione (cosa misura)	Chi compila	Quando somministrare	Note	Riferimenti bibliografici
SDQ - Strengths and difficulties questionnaire Questionari sui punti di forza e le difficoltà	I comportamenti del bambino. Aspetti emotivi e comportamentali dello sviluppo del bambino	Genitori, componenti dell'équipe insieme o dal componente dell'équipe che conosce e segue più da vicino il bambino	T0: novembre 2011 T2: novembre 2012	Compilati singolarmente e/o collegialmente. La compilazione però deve avvenire con la stessa modalità e da parte delle stesse persone in tutti i tre tempi previsti	Goodman, 1997; Marzocchi et al., 2002
MSPSS - Multidimensional scale of perceived social support Scala multidimensionale del sostegno sociale percepito	Questionario sulla percezione del sostegno ricevuto. Supporto sociale	Genitori	T0: novembre 2011 T2: novembre 2012	Compilato individualmente da entrambi i genitori	Zimet et al., 1988; Prezza, Principato 2002
RPM; Rilevazione, progettazione, monitoraggio. Sezione misurazione quantitativa	Funzionamento della famiglia	Assistente Sociale, Educatore	T0: novembre 2011 T2: novembre 2012	La valutazione viene fatta per ogni bambino/a preso in carico	Adatt. da Great Britain. Dep. for Education and Skills, 2004, 2005; The Scottish Gov., 2008

## 5.2 Informazioni relative alle famiglie coinvolte e agli strumenti di valutazione compilati

### 5.2.1 I bambini e le famiglie coinvolti in Pippi

Rispetto alla richiesta iniziale di aderire al programma sperimentandolo con 10 famiglie target, dalla tabella 11 è possibile evincere come tale obiettivo sia stato raggiunto da 5 città su 10, per un totale di 91 famiglie e 130 bambini coinvolti. Le motivazioni di tale difficoltà nel raggiungere la quota richiesta di famiglie sono legate alla defezione di alcune famiglie target che gli operatori pensavano di coinvolgere inizialmente, e al trasferimento delle stesse in altre città, successivo all'avvio del programma stesso.

Tabella 11 - I bambini e famiglie coinvolte in Pippi – gruppo sperimentale

FT individuate	Bambini	Nuclei familiari
BARI	18	10
BOLOGNA	15	10
FIRENZE	10	8
GENOVA	12	9
MILANO	10	8
NAPOLI	15	10
PALERMO	10	10
REGGIO C.	13	7
TORINO	12	9
VENEZIA	15	10
TOT.	130	91

Più difficoltoso è stato raggiungere la quota prevista di 50 famiglie di controllo, 5 per ognuna delle città. In questo caso le motivazioni sono state molteplici, legate alla difficoltà a individuare famiglie che avessero gli stessi requisiti delle famiglie target, in carico a operatori diversi, in servizi similari.

### 5.2.2 I questionari raccolti

A fronte di una difficoltà soprattutto nella fase iniziale (T0) a completare tutti gli impegni di compilazione richiesti dalla ricerca, è possibile notare come la fase di completamento della raccolta dei questionari delle famiglie target al T1 sia andata a buon fine, in particolare per quanto riguarda i questionari compilati dalle madri (sempre superiori all'85%). I questionari compilati dagli insegnanti sono invece presenti in quantità limitate, probabilmente a indicare la difficoltà a lavorare in maniera integrata fra operatori con professionalità diverse e soprattutto fra servizi sociali e scolastici. È possibile notare, inoltre, come percentualmente la quantità di compilazioni si sia mantenuta abbastanza equilibrata nei due tempi. Aumentano invece le compilazioni degli educatori e degli insegnanti.

## 6. Alcuni risultati della ricerca

Anche se a oggi la sperimentazione non si è ancora conclusa (la fase del T2 è tuttora in corso), è possibile considerare i primi risultati che riguardano la comparazione tra T0 e T1 delle misurazioni quantitative raccolte, sia per RPM on line sia per i diversi questionari previsti.

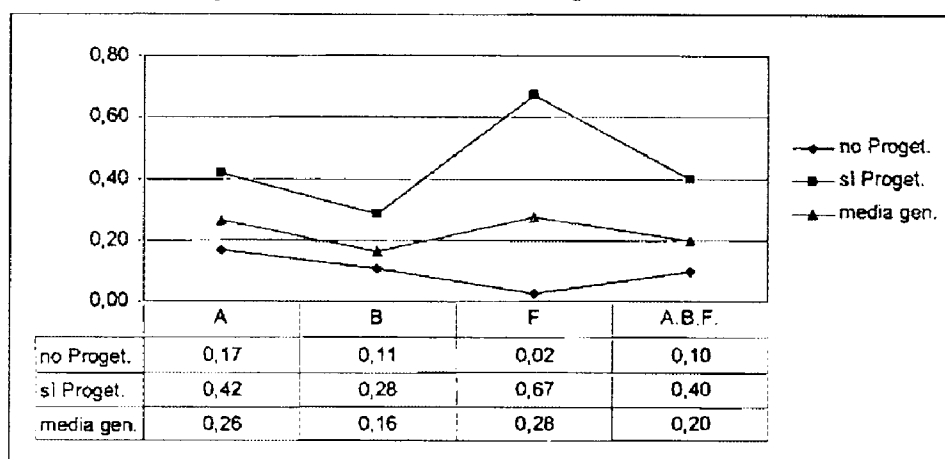
I dati qui presentati fanno riferimento alle famiglie target del gruppo sperimentale, in quanto i dati delle famiglie di controllo sono raccolti solo a T0 e a T2.

In questa sede si riportano solo i risultati emersi dal confronto tra le misurazioni quantitative a T0 e T1 delle dimensioni del triangolo *Il mondo del bambino*, considerandoli come primi dati di esito particolarmente significativi sui processi di cambiamento delle famiglie.

Per ognuna delle dimensioni rappresentate dal triangolo, RPM on line richiede all'equipe dei professionisti l'attribuzione di un punteggio da 1 a 6, dove 1 è *evidente punto di forza* e 6 è *problema grave*.

Nel grafico 2 è possibile notare come lo scarto medio riferito ai tre lati del triangolo (Ambiente, Bambino, Famiglia) sia sempre superiore allo 0. Inoltre è visibile come lo scarto diventi notevolmente più importante quando si considerano le sole dimensioni progettate, quelle per le quali si è previsto l'intervento.

**Grafico 1 - Risultati relativi alla compilazione di RPM on line – misurazione quantitativa sulle dimensioni del triangolo *Il mondo del bambino*. Media degli scarti T0-T1**



Alle dimensioni che riconoscono un miglioramento significativo sono abbinare percentuali di progettazioni importanti, a indicare la centralità del lavoro svolto dalle équipe per il cambiamento per le famiglie. Si nota inoltre che gli operatori faticano ancora a lavorare sui punti di forza, in quanto vengono progettate prevalentemente le dimensioni valutate come "difficoltà".

Non sono ancora disponibili le analisi che riguardano i dati qualitativi raccolti dalla ricerca (RPM on line: documentazione relativa all'assessment e alla progettazione; LTP - Lausanne Triadic Play; eco-mappe; diari dei professionisti) in quanto si attende il termine del periodo sperimentale per effettuare l'analisi dei contenuti con il confronto tra i tre tempi della ricerca (T0, T1, T2).

## **7. Testimonianze**

Si presentano di seguito alcune testimonianze raccolte dalle città riservatarie sulla realizzazione nei singoli contesti cittadini del progetto.



### 7.1 Pippi nella città di Bari: l'esperienza degli educatori

Il progetto Pippi nella città di Bari è servito a smuovere prassi e idee ancorate a modalità consolidate ma spesso prive di metodo, creando i presupposti di azioni nuove, al passo con i tempi e con le necessità di bilancio.

Il primo problema affrontato è stato quello del limitato numero di famiglie su cui far partire la sperimentazione, a causa dello scarto tra le esigenze presenti sul territorio e la risposta, necessariamente ridotta, di questo progetto. Il "problema" è diventato però un'occasione per riflettere su quale fosse l'approccio più valido a coniugare la scientificità del metodo e una razionalità di interventi. L'amministrazione ha perciò deciso, insieme agli operatori di alcune circoscrizioni di attivarsi su tre di esse, una a nord, una al centro, una a sud, così da avere una certa rappresentatività del territorio. In accordo con queste tre circoscrizioni sono state individuate le famiglie target aventi le caratteristiche previste nel progetto e sono state scelte, con il supporto del privato sociale, le famiglie di appoggio.

Subito dopo Pippi è stato presentato alla città e alle istituzioni potenzialmente coinvolgibili: la metodologia di lavoro scelta ha consentito un concreto allargamento della "rete" di servizi e il diretto coinvolgimento delle diverse realtà istituzionali e non. Nonostante le difficoltà di collaborazione e i diversi tempi di avvio, i vari soggetti del territorio hanno cominciato lentamente ma costantemente a rafforzare le sinergie tra loro, acquisendo l'approccio che Pippi propone al di là del progetto in sé.

I servizi e gli attori che hanno fornito le prime risposte positive nella rete sono stati quelli direttamente operanti all'interno degli assetti organizzativi già esistenti, ossia i servizi congiunti Caf (centro ascolto famiglie) e Cap (centro aperto polivalente), grazie ai quali si realizzano diverse attività di: educativa domiciliare, laboratori intergenerazionali, scuola genitori e gruppi di mutuo-aiuto per famiglie target, interventi di supervisione per le famiglie di appoggio, laboratori di aggregazione e sostegno bambini e adulti, interventi di sostegno alla ricerca del lavoro, consulenze psicologiche, individuali e di coppia.

Il rapporto con questi centri e con le iniziative poste in essere ha rafforzato i legami fra gli attori del processo, dando vita a una nuova interpretazione dei servizi e dei rapporti tra utenti e istituzioni, utenti e operatori, operatori e istituzioni e tra gli stessi operatori.

Nel rapporto utenti /istituzioni, è subentrata una fiducia dapprima sconosciuta. È risaputo che le istituzioni vengono troppo spesso vissute, e talvolta purtroppo non a torto, come elementi di disturbo degli equilibri familiari che gli utenti, a loro modo, ritengono comunque di avere. In questi casi invece il grande lavoro di ascolto, accogliimento, coinvolgimento, il trattamento paritario, il riconoscimento della dignità, hanno favorito un radicale cambiamento nell'approccio alle istituzioni. Questo è stato osservato non solo nelle famiglie target, ma anche in quelle di appoggio, che hanno potuto verificare in prima persona l'intento e il modo di operare dei servizi.

In generale, tutti i diversi soggetti sono stati arricchiti di una nuova esperienza, di nuove consapevolezze e, soprattutto, ci si è accorti di un elemento divenuto preponderante e di fondamentale importanza: il confronto.

La necessità di un continuo costante confronto, inteso in senso costruttivo, all'interno di ogni gruppo, di ogni attività, è apparsa necessaria sia al fine di poter effettuare scelte condivise e ritenute pertanto le più confacenti, sia nell'evitare di caricare i singoli, soprattutto gli operatori, del peso di scelte individuali.

La validità del confronto è stata peraltro verificata in diverse circostanze, delle quali pare utile riportare alcuni casi esemplari. In uno, a causa di uno sfratto esecutivo, un nucleo familiare rischiava la disgregazione, che sarebbe probabilmente avvenuta se la famiglia non fosse rientrata nel progetto Pippi. Nell'ambito della équipe si sono valutati i servizi erogabili

in rete e si è deciso di scegliere anziché l'inserimento in comunità di madre e bambino, l'erogazione di un contributo straordinario per il pagamento dei fitti e, attraverso progetti comunali di inclusione lavorativa, si è offerta la possibilità di una nuova autonomia economica e di un graduale ritorno alla normalità. Questa soluzione ha consentito a) di evitare la disgregazione del nucleo, con l'innesco di nuove dinamiche familiari negative; b) un risparmio della spesa comunale poiché, a conti fatti, l'inserimento in comunità avrebbe comportato esborsi molto più onerosi. Un secondo esempio viene da un nucleo familiare con una bambina inserita in Pippi. Di questo stesso nucleo, ma figlie di altro padre fanno parte altre tre ragazze che erano inserite in comunità. Attraverso il lavoro di Pippi si è riusciti a far accettare al patrigno il rientro in casa delle altre tre ragazze creando altresì le condizioni di supporto e di recupero del senso di genitorialità, operazione certa lenta e problematica, che è ancora in corso ma che sta mostrando i suoi lati positivi anche attraverso un recupero di serenità familiare. Inoltre anche in questo caso va sottolineato il miglioramento del rapporto costi/benefici anche per le casse comunali. Ultimo, doloroso caso è stato quello di un bambino Pippi improvvidamente, a seguito di una discutibile (e discussa) valutazione individuale, allontanato dalla famiglia e inserito in comunità. In sede di incontro di équipe la decisione venne poi rivista, revocando la scelta e attivando ulteriori misure di tutela. Senza Pippi, rivedere una decisione presa dall'assistente sociale che ha in carico il minore sarebbe stato molto difficile.

Certo, in tutto questo percorso non sono mancate, né mancano tuttora, le difficoltà. Nonostante l'entusiasmo, peraltro generalmente condiviso nell'ambito degli addetti ai lavori, non è comunque facile organizzare ex novo un modello progettuale e perseguirlo con costanza e attenzione, specie se, come il Progetto Pippi, ha delle specifiche caratteristiche che lo sottopongono a costanti monitoraggi. Il tutoraggio operato sia a distanza che con incontri locali è stato di grande supporto, poiché è servito a chiarire e dissipare gli inevitabili dubbi e incertezze connessi alle novità portate dal progetto. Ovviamente restano alcuni aspetti che il tutoraggio non può coprire, quali l'organizzazione della rete, le attività con le famiglie target e di appoggio, il coordinamento delle varie attività costruite intorno a Pippi, che richiedono uno sforzo da parte del territorio.

Le difficoltà maggiori riscontrate nella realizzazione di Pippi sono proprio legate alla fatica che tale novità comporta, tra le quali anche la compilazione dei moduli e delle schede da redigere periodicamente, compresa l'RPM on line, strumento fondamentale, che però comporta un elevato livello di attenzione data la notevole mole di dati da inserire.

Tutte queste difficoltà passano comunque in secondo piano quando si guarda alla verifica dei risultati: questi fanno emergere una nuova consapevolezza, ossia che lavorare utilizzando il modello Pippi consente il raggiungimento di risultati superiori a quelli finora ottenuti, dando un elevato senso di gratificazione, strettamente connesso alla sensazione di riuscire a dare un senso compiuto agli sforzi profusi. Ciò fa pensare che, una volta messo a regime, il sistema introdotto con Pippi risulterà più agevole e semplice: perché ciò si possa verificare è necessario che coesistano diverse condizioni:

- piena fiducia nel metodo Pippi e nella sua capacità di conservare il rigore scientifico pur adattandolo alle peculiarità di ciascuna situazione sociale in cui interviene;
- forte spirito di collaborazione fra i vari attori chiamati a cooperare;
- sviluppo della operatività in rete con maggiore coinvolgimento delle risorse territoriali disponibili, comunali e non;
- riconoscimento dell'efficacia del lavoro d'équipe nella qualità delle risposte fornite;
- utilizzo costante e attivo degli strumenti previsti nel metodo Pippi.

Tu non puoi fare uscire il seme dal terreno. Puoi dargli solo calore e umidore e luce, e poi deve crescere (L. Wittgenstein).

#### 7.1.1 Contesto

Quello di Bari è un territorio con tante problematiche e risorse non sempre adeguate. L'esperienza di alcuni educatori fa emergere la realtà di un lavoro quotidiano fatto di numerose segnalazioni dalle scuole, di ogni genere e grado, che riguardano: evasione o inadempienza scolastiche, frequenza irregolare, comportamenti a rischio e disturbanti, tutti fenomeni che spesso sono solo la punta dell'iceberg delle reali problematiche di minori e famiglie.

Tante sollecitazioni rischiano a volte di fare perdere il senso di orientamento e non aiutano a trovare e mantenere un equilibrio nell'utilizzo delle energie e capacità professionali e umane degli educatori. A volte ci si chiede se un colloquio, una riflessione, un incontro, possono veramente raggiungere il cuore e la mente di bambini, ragazzi e giovani con tali problematiche, se sia possibile sviluppare una relazione educativa laddove vi sono ostacoli a far nascere, crescere e mantenere una relazione di aiuto, creare ascolto e vicinanza, dare continuità agli interventi. Il pensiero dei tanti ragazzi allontanati dalla scuola, dagli amici, dalle strade del quartiere e infine dalla propria casa, dalla famiglia, *per il loro bene*, per prevenire danni maggiori ed evitare che possano arrecare ferite insanabili anche sui compagni, spesso è accompagnato dal dubbio che si stia in realtà solo rimuovendo "il problema", cercando di confinarlo in un altro spazio, tempo e luogo, delegandolo ad altri.

In questo contesto diffuso di lavoro, è arrivata anche a Bari questa bambina con le treccine rosse, forte e indipendente (dagli adulti), tenera e creativa con i suoi amici umani e non: Pippi. Gli elementi che hanno coinvolto maggiormente gli educatori nella città di Bari sono stati:

- il progetto educativo personalizzato (Pep), che prevede la costruzione della rete *attorno* ai bisogni e ai diritti del bambino;
- l'ascolto del bambino è possibile solo quando l'adulto smette di parlare e si mette in ascolto.

#### 7.1.2 Progettazione e assessment

Per operatori che lavorano nei servizi socioeducativi circoscrizionali a forte presenza di marginalità sociale, entrare in un progetto pilota come questo rappresenta una sfida ad adottare un cambiamento di mentalità e operatività metodologica: una sfida che si è rivelata tanto inaspettata quanto opportuna.

Le prime esperienze di formazione a Padova, con il gruppo scientifico dell'Università, hanno fatto comprendere fin da subito che non sarebbe stata una sfida facile, ma anzi avrebbe rivoluzionato la consueta gestione del tempo e la routine operativa, e di fatto all'inizio ha richiesto anche la disponibilità di un lavoro straordinario, in una realtà lavorativa in cui si era già al limite delle forze nell'orario ordinario.

Ciò che ha impressionato positivamente gli educatori è stata l'idea contenuta in Pippi, che per aiutare il sistema familiare a orientarlo verso nuovi valori è necessario costruire una rete attorno ai bisogni e ai diritti del bambino e che l'ascolto del bambino avviene solo quando noi adulti smettiamo di parlare e ci mettiamo in ascolto. I processi che questa idea innesca coinvolgono due livelli:

- livello *individuale*: il lavoro di rete non è solo un modo di lavorare, è soprattutto una "mentalità", un punto di vista per comprendere meglio la pratica;
- livello *sistemico*: occorre un cambiamento nella rappresentazione del servizio e della sua collocazione nel territorio e nell'ambito dei singoli progetti di intervento.

Per sviluppare una cultura dell'integrazione occorre che ogni centro di erogazione di servizi impari a percepire se stesso come un elemento "necessario ma non sufficiente" al raggiungimento dell'obiettivo, come "un modo" all'interno di una rete di scambi.

Dalla consapevolezza immediata della necessità di imparare i criteri di inclusione per individuare le 10 famiglie target previste per Bari, ai primi approcci con il famigerato RPM (Rilevazione, Progettazione, Monitoraggio), ovvero lo strumento informatico in Moodle per inserire in piattaforma una valanga di dati per registrare la valutazione e la progettazione del programma Pippi, ai dispositivi offerti dal gruppo scientifico per lavorare in équipe: tante novità in cui addentrarsi, all'inizio faticosamente, poi in modo via via più lineare.

Uno dei solleciti maggiori, a livello operativo, è venuto dall'équipe multidisciplinare e integrata, un sistema che permette agli educatori di non sentirsi soli nel loro lavoro. Gli operatori sono arrivati all'équipe con in sé già l'idea che il lavoro integrato garantisce qualità, correttezza e continuità nel percorso della presa in carico, permettendo efficienza ed efficacia al processo. Sedersi allo stesso tavolo, tanti soggetti insieme – l'assistente sociale referente del caso, l'educatore professionale, l'educatore domiciliare, l'educatore del centro diurno, lo psicologo, il referente scolastico, la famiglia d'appoggio e i componenti della famiglia target – è stato vissuto molto positivamente dagli educatori, sebbene i soggetti non fossero sempre tutti gli stessi: la composizione della équipe è stata di volta in volta modificata in base agli interventi da realizzare, gli obiettivi da raggiungere e alle riflessioni da condividere.

È stato un lavoro faticoso, poiché non è agevole realizzare un patto educativo con la famiglia e tutti gli operatori coinvolti; ricercare e delineare assieme gli obiettivi, le azioni, i tempi permette di costruire veramente la rete attorno ai bisogni del bambino e aiutare il sistema familiare, orientarlo, permette di condividere il potere, di definire la situazione reale.

Tra tutti i dispositivi e gli strumenti Pippi, alcuni sono stati opportunamente modificati per adeguarli alla situazione concreta, e hanno interagito con gli altri strumenti già in uso nel servizio.

Nell'esperienza di alcune circoscrizioni, lo strumento del triangolo *Il mondo del bambino* è stato uno spunto per proporre ai bambini una sua rappresentazione semplificata, per dare la possibilità di utilizzarlo direttamente per narrare se stessi in termini personali e creativi.

Dal racconto di un educatore:

È stato meraviglioso vedere i bambini e i ragazzi raccontarsi e tracciare il loro progetto sul *triangolo*, utilizzare penne e colori per personalizzarlo.

Il dispositivo così usato ha permesso al bambino di fotografare la situazione attuale e aiutare l'educatore ad accompagnarlo nella scoperta di ciò che aveva bisogno, dando un nome alle sue emozioni e un valore e un significato ai propri sentimenti:

Essere presenti con loro mentre rappresentano il loro mondo, questo permette a noi operatori di instaurare una relazione affettivamente calda ed empatica, di comprendere ciò di cui hanno bisogno e stabilire una comunicazione chiara e aperta.

### 7.1.3 Risultati raggiunti e nodi critici

Il progetto ha permesso di avviare nuovi processi tra i soggetti chiamati a prendersi cura del bambino, senza perdere di vista il papà e la mamma.

Il nodo critico più sentito è stato quello già citato, legato al fatto che la sperimentazione sia stata limitata a 10 famiglie per ogni città, famiglie che sono state seguite in maniera approfondita, continua, stabile per un arco di tempo definito (tra i 18 e i 24 mesi). Molte delle famiglie scelte hanno necessità di godere ancora del sostegno Pippi, e molte altre vorrebbero entrare a far parte del percorso.

Altre difficoltà sono sorte quando è capitato di lasciare un genitore in “stand by” durante la realizzazione del progetto, poiché non sempre c’è stato il tempo per ascoltare e accompagnare gli adulti nelle loro difficoltà quotidiane, a volte legate a situazioni di estrema precarietà ed emergenza: dai genitori in carcere, ai tanti senza un lavoro garantito. Talvolta è stato difficile parlare di impegno scolastico o di attività ludico ricreative davanti alla mancanza del necessario per vivere.

Comunque la vicinanza ai bambini, ai ragazzi Pippi e alle loro famiglie ha portato sempre a un chiarimento, a una comprensione reciproca, a scoprire che c’era bisogno, innanzitutto, di guadagnarsi la fiducia dei genitori, e la ricerca di una vicinanza con la famiglia è stata in diversi casi premiata.

Il mondo scolastico rappresenta, ancora, un elemento di criticità, poiché alcune delle scuole del territorio sono concentrate solo sulla didattica, molte sono impegnate ad affrontare la presenza di alunni per nulla interessati allo studio e fortemente demotivati, che rendono le aule un luogo dove sfogare rabbia e dolore, e spesso emerge l’assenza di genitori vicini e in grado di prendersi cura dei figli. A questo si aggiunge la mancanza di docenti, di personale specializzato per i diversamente abili e personale ausiliario.

Probabilmente nella fase di individualizzazione delle famiglie target sono state individuate famiglie con aspetti di problematicità elevati, nel tentativo di approfittare al meglio delle risorse messe in campo da Pippi.

Nel corso del progetto, vi è stato un caso che ha richiesto l’allontanamento in comunità di un “bambino Pippi”: la scelta è ricordata da alcuni operatori con sofferenza, e fa emergere tutta la questione della condivisione delle decisioni nel gruppo, nell’équipe.

Una delle riflessioni più dibattute riguarda infatti la necessità, che accomuna molte figure professionali, dall’assistente sociale all’educatore professionale, di non essere visti come unici responsabili del processo: anche il più consapevole ed esperto professionista non può essere lasciato solo a confrontarsi con la complessità del lavoro nel sociale, perché questo può condurre a scelte precipitose che possono nascondere meccanismi di difesa, negazioni e proiezioni e anche, talvolta una fuga nell’intellettualizzazione.

Il lavoro di accompagnamento e di sostegno viene minato quando si opera in un progetto comune e poi vengono prese decisioni senza dividerle e parteciparle.

#### *7.1.4 Prospettive future e sostenibilità*

Per far sì che Pippi non diventi una cattedrale del deserto, per consolidare nel tempo le attività realizzate e ancora da realizzare è doveroso per tutti gli educatori e assistenti sociali che hanno partecipato a Pippi consolidare nel tempo:

- colloqui regolari con le famiglie coinvolte in Pippi;
- momenti di incontro tra insegnanti e genitori relativi alla chiarificazione del ruolo dei genitori, alla crescita dei figli, ai progressi positivi (e non solo alle difficoltà) del bambino a scuola;
- la consapevolezza che la scuola e i servizi del territorio debbano sostenere la partecipazione dei genitori ai diversi dispositivi, in particolare ai gruppi dei genitori proposti in Pippi.

Appare fondamentale, in questa riflessione finale, ricordare il ruolo chiave della scuola nell'assumere un approccio collaborativo, per far sì che insegnanti e genitori possano lavorare insieme in un comune progetto di coeducazione e di supporto alle madri e ai padri: il sostegno alla genitorialità è fondamentale per riuscire a costruire insieme il percorso da compiere con i bambini.

Il capitale "qualità della risorsa umana", ovvero la connessione tra le competenze richieste da un ruolo organizzativo e quelle espresse dalla persona, rappresenta forse la risorsa più preziosa per un ente e per essere valorizzato al meglio richiede che il capitale intellettuale e la conoscenza siano riconosciuti come fondamentale nel lavoro che si svolge quotidianamente.

## **7.2 Pippi nella città di Bologna: l'esperienza del gruppo territoriale**

### *7.2.1 Premessa: il contesto*

Nella città di Bologna a partire dal 2008 si è dato avvio a una trasformazione del sistema integrato dei servizi sociosanitari che ha visto due importanti novità: il decentramento amministrativo dei servizi sociali con la costituzione di servizi sociali territoriali, delegati ai quartieri/circoscrizioni cittadine e la costituzione delle aziende dei servizi alla persona (asp), quale trasformazione delle preesistenti ipab. Si sono quindi istituite tre asp, di cui una, Irides, specificamente dedicata all'area dell'infanzia e dell'adolescenza.

I servizi sociali territoriali sono stati quindi articolati in due livelli, lo sportello sociale, punto unico di accesso di tutti i cittadini al sistema dei servizi, con una funzione di informazione, orientamento e osservatorio, e il servizio sociale professionale, a tutt'oggi suddiviso in tre aree tematiche: minori, adulti, anziani. Alle asp, tramite lo strumento dei contratti di servizio è stato affidato principalmente il ruolo di produttori di servizi gestiti in parte con personale proprio e in parte tramite soggetti del privato sociale. Al centro si è costituito un dipartimento, a oggi denominato Benessere di comunità, che comprende alcuni settori tra cui quello dei servizi sociali, che ha il compito di offrire un supporto tecnico alla programmazione e al sistema dei servizi anche attraverso azioni di coordinamento rivolte ai Sst e in ambito sociosanitario.

In questa fase il sistema nel suo complesso è impegnato a ricercare opportuni aggiustamenti, in un modello decentrato che necessita di correttivi che tengano conto anche delle crescenti difficoltà economiche e di rapporti più funzionali tra i diversi soggetti coinvolti, al fine di contrastare gli indubbi rischi di frammentazione che hanno segnato gli ultimi anni.

In particolare, nell'area dell'integrazione sociosanitaria, si è assistito allo sviluppo di modelli antinomici tra Comune e azienda sanitaria, fortemente orientato al decentramento il primo, costretto a scelte di estrema razionalizzazione coincidente con scelte di maggior accentramento nella gestione dei servizi la seconda.

Contestualmente al decentramento, nel tentativo di orientare l'intervento degli educatori – fino a quel momento collocati all'interno del servizio per minori e famiglie – verso una prospettiva di prevenzione legata in particolare all'attività nelle scuole, si è operata la scelta di trasferire questa figura professionale nei servizi educativi territoriali.

Il servizio sociale professionale è perciò monoprofessionale, così come lo sono le équipe territoriali di base che operano in ciascun quartiere.

Ciò ha comportato un diffuso sentimento di isolamento professionale negli assistenti sociali e la difficoltà a condurre stabilmente interventi integrati, non potendo fare affidamento su gruppi di lavoro consolidati e dove aspetti logistici e di diverse appartenenze

istituzionali intervengono a rendere ancora più complessa la condivisione delle strategie e delle scelte operative.

Pippi si colloca nell'ambito di un percorso che cerca di ridiscutere le forme dell'integrazione nell'ambito dei servizi per i minori riponendo al centro delle scelte organizzative la necessità di qualificare l'intervento a favore dei bambini, a partire da alcune criticità riscontrate, fra cui appunto la mancanza di équipe multiprofessionali stabili, un generale affaticamento degli operatori legato alla riduzione di risorse disponibili, all'elevato turn over e alla aumentata complessità del bisogno sociale, il numero crescente di interventi a favore di minori che si presentano in condizioni di emergenza.

#### *7.2.2 La partenza: il gruppo di lavoro*

Nel febbraio 2011, all'interno dell'équipe Minori cittadina, il tavolo di lavoro che raccoglie tutti i responsabili e/o coordinatori dei servizi sociali territoriali di area minori, è stato presentato il progetto. 5 quartieri dei 9 cittadini hanno aderito alla sperimentazione: Santo Stefano, San Vitale, San Donato, Navile e Saragozza. La partecipazione è stata spontanea e ha privilegiato la motivazione degli operatori che si sono resi disponibili a mettersi in gioco e a offrire alle famiglie la possibilità di sperimentare un nuovo approccio di lavoro.

Grazie alla preventiva adesione al progetto anche da parte delle altre istituzioni è stato possibile coinvolgere fin dalle tappe iniziali, le due giornate di formazione presso l'Università di Padova (20 e 21 marzo 2011) e la selezione delle famiglie target, non solo le assistenti sociali dei servizi sociali territoriali ma anche altri operatori, con profili professionali diversi, dell'ausl, di asp Irides, delle cooperative Rupe e Dolce.

Questo passaggio è stato determinante perché ha permesso di creare un terreno comune, una base teorica e metodologica da cui partire per un viaggio che ha previsto come prima tappa quella della rivisitazione del proprio modo di lavorare. I cambiamenti organizzativi intervenuti nel corso degli ultimi anni e la crescente emergenza sociale hanno sempre più "schacciato" gli operatori verso interventi realizzati in urgenza e, in quanto tali, con l'inevitabile e ansiogeno obiettivo della messa in protezione del minore. Ciò ha determinato anche una sempre maggiore scissione tra le molteplici attività dirette ai bambini e/o adolescenti (comunità educative residenziali e/o semiresidenziali, centri socioeducativi, educativa domiciliare ecc.) e le azioni orientate a sostenere i loro nuclei di origine. In particolare i servizi sociali nella pressione del "fare" sembrano aver smarrito la possibilità di agire un pensiero ri-flessivo e la capacità di andare a ricercare non solo il funzionamento disadattivo ma anche, e soprattutto, le risorse delle famiglie cosiddette vulnerabili, quelle aree ancora funzionanti dalle quali partire per fronteggiare il momento critico, nello spazio delle loro relazioni (dentro e fuori la famiglia).

Le giornate di formazione che hanno anticipato l'avvio della ricerca e a cui hanno partecipato gli operatori dei diversi contesti istituzionali sono state l'occasione per riconoscere questi principi e per decidere se accogliere la sfida. In particolare due costrutti teorico-metodologico, *resilienza e integrazione*, unitamente al ri-condurre al centro dell'intervento (e quindi dell'équipe) il bambino con le sue relazioni familiari, sembrano essere stati quelli che maggiormente hanno ispirato l'avvio del processo nella città di Bologna e la costituzione del suo gruppo di lavoro.

Chiameremo infatti così la macro-struttura portante che si è "spontaneamente" costituita, non specificatamente prevista dall'impianto della ricerca, e che è stata il nucleo fondante da cui sono nate prima le équipe multiprofessionali e, successivamente, il gruppo territoriale.

In aprile 2011, successivamente alla formazione, in occasione del primo tutoraggio si è composto infatti un gruppo che è divenuto stabile e a cui hanno partecipato, come per le giornate di formazione, operatori afferenti ai diversi ambiti istituzionali, non tutti impegnati nelle équipe ma tutti coinvolti in modo trasversale nella realizzazione dei vari dispositivi previsti da Pippi.

La struttura del gruppo di lavoro è stata composta da 5 soggetti istituzionali: Comune, asp Irides, ausl, terzo settore, Università di Padova, e 18 componenti stabili: 7 assistenti sociali responsabili del caso, un'assistente sociale con funzione di coordinamento e un'insegnante-psicologa dai quartieri; una psicologa del consultorio familiare e una neuropsichiatra infantile della Neuropsichiatria infantile dell'ausl; una psicologa e una educatrice del Centro per le famiglie dall'asp Irides; una psicologa e un'educatrice della cooperativa sociale Rupe; una coordinatrice del servizio educativo della cooperativa sociale Dolce; 2 tutor del gruppo scientifico dell'Università di Padova.

Selezionate le famiglie target il gruppo di lavoro ha individuato anche le modalità di costruzione delle équipe multiprofessionali: 5, una per ogni quartiere coinvolto, all'interno delle quali sono stati inseriti altri soggetti, secondo lo spirito di Pippi non solo operatori ma anche insegnanti, famiglie, famiglie target, famiglie di appoggio.

È opportuno specificare che visto il numero di famiglie target e il vincolo posto della partecipazione nelle équipe di almeno un professionista dell'ausl, è stata richiesta la collaborazione di altri operatori oltre alla psicologa e alla neuropsichiatra infantile coinvolte stabilmente nel gruppo di lavoro. Ciò ha determinato un punto di criticità: mentre infatti gli operatori del gruppo di lavoro hanno avuto l'occasione, come si è detto, di rielaborare la propria prassi operativa orientandola verso principi e obiettivi scelti e con-divisi, realizzando nelle proprie équipe una reale integrazione dell'intervento, ciò non sempre è avvenuto nelle équipe dove questo confronto interno non è stato garantito.

### *7.2.3 Dal gruppo di lavoro al gruppo territoriale*

La presenza di un gruppo di lavoro stabile composto fin dalla sua origine da una pluralità di soggetti istituzionali, formalmente autorizzati a parteciparvi da parte dei propri dirigenti, ha reso possibile la "naturale" creazione di un'altra struttura operativa prevista dalla sperimentazione: il gruppo territoriale.

Secondo quanto indicato nella Guida operativa di Pippi il gruppo territoriale sostiene e monitora il lavoro delle équipe, crea consenso sociale intorno al progetto, informa a livello interno e interistituzionale, promuove il progetto come stabile metodo di lavoro ed è composto, oltre che dal referente territoriale, da rappresentanti di varie istituzioni.

Nel periodo luglio-ottobre 2001 sono stati pertanto mossi i passi necessari per la nascita e l'avvio del gruppo territoriale. La prima azione importante è stata quella di individuare un referente territoriale, fino a quel momento infatti a interfacciarsi con il Ministero e l'Università erano stati più soggetti (del Comune e di asp) variamente coinvolti nella sperimentazione. La scelta del referente è stata condivisa e orientata verso una persona che facesse parte stabilmente del gruppo di lavoro e che avesse, quindi, maturato una conoscenza diretta dell'impianto progettuale, dei suoi dispositivi, delle famiglie target e delle attività delle équipe.

Successivamente sono stati individuati i componenti del gruppo territoriale in modo da costituire un gruppo "misto" formato da rappresentanti del gruppo di lavoro e soggetti con funzioni di connessione ai punti strategici decisionali. In particolare:

- per il Comune di Bologna il referente territoriale, un referente del Settore servizi sociali, un referente dei quartieri, un referente del Settore istruzione;



- per l'azienda usl di Bologna un referente del Dipartimento cure primarie, un referente del Dipartimento salute mentale;
- per asp Irides 2 referenti del Centro per le famiglie;
- per il privato sociale un referente della cooperativa sociale Dolce, 2 referenti della cooperativa sociale Rupe.

È stata quindi inviata da parte del Settore servizi sociali una comunicazione formale inerente Pippi con un esplicito riferimento al gruppo territoriale, ai suoi componenti e funzioni.

Nel mese di novembre del 2011 si è svolto il primo incontro ufficiale del gruppo territoriale, preceduto da una convocazione scritta inviata a tutti i componenti con allegato l'ordine del giorno. In tale circostanza sono state ratificate come proprie da parte del gruppo le funzioni indicate nella Guida operativa, con una particolare focalizzazione sugli obiettivi relativi alla circolazione dell'informazione e all'avvio di un processo che favorisse la trasformazione di Pippi da progetto sperimentale a modello operativo nei territori. Dopo quel primo incontro il gruppo territoriale è divenuto un tavolo di lavoro stabile che, pur strettamente connesso al gruppo di lavoro e alle équipe, si è dotato di una struttura e di un metodo propri.

Gli incontri si sono svolti a cadenza periodica (mediamente ogni 2 mesi), sono sempre stati preceduti da una convocazione scritta con ordine del giorno ed è stato individuato un componente con funzione di coordinamento che ha prodotto e fatto circolare un verbale dopo ogni incontro. All'interno del verbale sono stati indicati di volta in volta obiettivi, azioni, tempi e sono stati distribuiti i compiti tra i partecipanti.

Le attività realizzate dal gruppo territoriale hanno avuto come obiettivo principale, nella prima fase (periodo novembre 2011/maggio 2012) quello di far circolare l'informazione relativa al progetto Pippi oltre i confini del gruppo di lavoro. È stata redatta una scheda tecnica sintetica, con una grafica che ne favorisse una lettura immediata e selettiva, contenente informazioni sul progetto e sulla sua realizzazione nella città di Bologna, che è stata periodicamente aggiornata. Sono stati individuati eventi pubblici all'interno dei quali ottenere uno spazio per presentare Pippi e distribuire la scheda tecnica, sono stati individuati da parte di ogni componente dei canali (tavoli di lavoro, internet) dove far arrivare e diffondere la scheda. Tramite i componenti del gruppo territoriale presenti all'Ufficio di Piano è stato possibile far inserire Pippi nella programmazione per l'anno 2011 dei piani di zona, mediante la compilazione di una specifica scheda intervento, quale attività realizzata dal Comune in forma integrata con l'ausl.

Parte rilevante dell'attività del gruppo territoriale in questa fase è stata anche rivolta a individuare strategie per coinvolgere il mondo della scuola nel progetto, infatti la comunicazione formale dell'avvio della sperimentazione era stata inviata soltanto ai dirigenti delle scuole frequentate dai bambini delle famiglie target mentre le altre scuole della città non erano state informate.

Nel periodo successivo (giugno-dicembre 2012) l'attività del gruppo territoriale è stata invece orientata verso il secondo obiettivo e cioè quello di dare avvio a un processo che permetta il radicamento nel territorio di Bologna del metodo di lavoro proposto oltre Pippi, una volta cioè che la sperimentazione sarà conclusa.

Per far ciò è stato fondamentale sensibilizzare, tenendoli costantemente informati e coinvolgendoli in alcune circostanze anche direttamente, prima di tutto gli interlocutori interni: l'assessore ai Servizi sociali e il dirigente del Dipartimento del Comune, i dirigenti dell'ausl. Quindi il gruppo territoriale ha iniziato a creare connessioni con soggetti esterni:

assessore all'Istruzione del Comune, dirigenti scolastici, funzionari e assessore alle Politiche sociali della Regione Emilia-Romagna. Ciò ha reso possibile arrivare alla Conferenza cittadina dell'offerta formativa che vede coinvolto tutto il mondo della scuola (dirigenti, insegnanti, rappresentanti dei genitori ecc.) e organizzare, nella forma del partenariato, un convegno su Pippi in Regione.

#### *7.2.4 Risultati raggiunti, nodi critici e ipotesi di sviluppo*

Il primo importante risultato raggiunto è stato quello di avere creato uno spazio, fisico e tra persone, all'interno del quale far confluire principi, costrutti teorici, strumenti confrontabili e validati scientificamente nonché un metodo di lavoro. Questo spazio, che ha assunto una struttura tri-dimensionale (gruppo di lavoro, équipe e gruppo territoriale), comprende più soggetti, è riconosciuto formalmente ed è fortemente integrato al suo interno. Esso inoltre ha assunto una doppia valenza: da una parte è divenuto un laboratorio sperimentale di pensiero e di messa a punto di buone prassi (con l'attenzione a documentare il proprio lavoro e a verificarne gli esiti in modo scientifico) e dall'altra un luogo dove definire strategicamente gli obiettivi e le azioni utili a far progredire e sviluppare queste buone prassi.

Il secondo risultato è quello di aver ri-trovato, nel nostro "ciberspazio", la possibilità di lavorare insieme, con altri operatori, di altri servizi, con le famiglie che non sono più viste soltanto nella prospettiva del disagio, e quindi quali oggetto di un intervento, ma anche nell'ottica delle loro risorse (della resilienza) e quindi della possibilità di divenire soggetti attivi nel proprio percorso di "crescita". Abbiamo sperimentato che questo cambiamento è possibile, non facile e necessita di essere accompagnato da un intensivo impiego di risorse materiali, professionali e umane.

Altro risultato è quello di aver tenuto insieme, all'interno di un vero partenariato, non soltanto diversi servizi di istituzioni pubbliche ma anche queste con il privato sociale e la società civile. Il privato sociale in particolare è stato il ponte per raggiungere, con un pensiero "nuovo" le famiglie di appoggio, quelle famiglie, coppie, singole persone che mettono a disposizione spazio di aiuto verso altre famiglie, temporaneamente in difficoltà. Ed il vero obiettivo raggiunto è l'aver rivisitato insieme (assistenti sociali del Servizio sociale territoriale, operatori del Centro per le famiglie, operatori di coop Rupe e famiglie) il proprio modo di intendere questo tipo di intervento, cercando di superare pregiudizi e prassi operative consolidate verso un nuovo orientamento che valorizza il "sapere informale" e l'esperienza di chi dà la propria disponibilità a "stare accanto", assumendo un'ottica di scambio e reciprocità. Si è così passati dall'idea di "appoggio" tipica dell'affido tradizionalmente inteso, che mette al centro dell'intervento il minore, a quella di rete di prossimità all'interno della quale una famiglia affianca (svolge cioè una sorta di tutoraggio) l'intero nucleo familiare, attraverso gesti semplici di presenza nella quotidianità che supportino la relazione genitori-figli e le relazioni del nucleo con il proprio contesto di vita.

Ciò è stato possibile grazie al processo che abbiamo descritto nei paragrafi precedenti e alla creazione di luoghi di pensiero e di azione condivisa.

La presenza di una struttura operativa integrata ha permesso anche la sperimentazione di forme nuove di intervento (gruppi di genitori e gruppi di bambini delle famiglie target) co-condotti da operatori appartenenti a diversi contesti istituzionali (Comune, ausl, asp e coop Rupe) con una duplice ricaduta: arricchire l'intervento delle differenti conoscenze e abilità professionali e favorire il passaggio di questa esperienza nei rispettivi ambiti di lavoro.

La realizzazione del gruppo territoriale, in particolare, ha permesso di aprire dei canali di comunicazione sull'esperienza che si è realizzata con Pippi, di far circolare l'informazione e di sensibilizzare i punti strategici decisionali circa l'efficacia del metodo di lavoro. Ha

offerto un luogo e una struttura all'interno dei quali poter progettare (individuando attori, risorse e fasi) le azioni per promuovere la trasformazione da Pippi da progetto sperimentale a stabile metodo di lavoro nei territori.

All'interno di questo articolato processo non mancano però anche le criticità, alcune legate ad aspetti di tipo organizzativo e altre ai processi comunicativi.

Primo aspetto da considerare è che il gruppo territoriale, nato all'interno del gruppo di lavoro, non è riuscito o forse non ha avuto modo e tempo di allargarsi ad altre presenze significative del territorio: soggetti che rappresentassero direttamente le scuole oltre al funzionario dell'Ufficio istruzione del Comune, referenti del privato sociale oltre alle 2 cooperative coinvolte nella sperimentazione, rappresentanti dei Sest (Servizi educativi e scolastici territoriali) e dei quartieri non aderenti al progetto, altri interlocutori dell'ausl.

Le attività che sono state pensate non sempre hanno trovato la possibilità di uno sviluppo concreto, non tanto per l'assenza di risorse ma principalmente per la variabile tempo, troppo stretto quello della ricerca e serrato di impegni quello dei componenti del gruppo territoriale, degli operatori ecc. In particolare il piano di coinvolgimento delle scuole nelle équipe e nel progetto, programmato ma non realizzato, è rimasto a oggi un'area scoperta e sensibile.

Anche i processi comunicativi hanno evidenziato la presenza di svariate criticità: le informazioni talvolta si sono bloccate per la frammentazione dei piani e dei passaggi organizzativi e gestionali nonché per la pluralità dei soggetti da raggiungere (l'operatore non informa il proprio responsabile, il quale a sua volta non si informa dello stato di avanzamento del progetto; l'operatore non condivide con il collega l'esperienza realizzata; all'informativa diffusa in quel tale ambito, mediante internet e/o materiale cartaceo e/o una comunicazione verbale, non seguono aggiornamenti e azioni di coinvolgimento; anche quando si crede che l'informazione sia stata efficace di fatto non è giunta a destinazione ecc.).

E proprio l'analisi dei nodi critici ci porta a introdurre il tema conclusivo di questo breve contributo: quale sviluppo è auspicabile per capitalizzare l'importante esperienza realizzata con Pippi? Sicuramente il tempestivo avvio di un'azione di sostegno e manutenzione, prima che il tempo "vuoto" della fine della sperimentazione spazzi via quanto è stato faticosamente realizzato. È necessario che quanto di innovativo si è sperimentato trovi riconoscimento mediante atti formali, anche determinati nel tempo, che ne legittimino sia la struttura operativa che il metodo di lavoro. È necessario che il gruppo di lavoro e il gruppo territoriale, attraverso protocolli d'intesa in ambito locale, possano proseguire la loro attività, non più rivolta a 10 "privilegiate" famiglie target ma orientata a formare gli operatori dei territori e a riprodurre la cultura dell'integrazione e della resilienza.

È necessario avere più tempo per trasformare un'esperienza di nicchia, che ha interessato poche famiglie e pochi operatori, in un patrimonio di principi, di strumenti, di interventi che riguardi il territorio e la comunità di appartenenza.

### **7.3 Pippi nella città di Firenze: gli operatori come formatori**

La città di Firenze ha partecipato alla sperimentazione Pippi sin dall'inizio del programma con un gruppo di circa 20 professionisti operanti in due circoscrizioni della città, ritenendo che tale percorso avrebbe potuto produrre valide ricadute sull'attività professionale degli operatori, replicabili nel tempo.

I servizi, dopo la formazione iniziale degli operatori coinvolti nella sperimentazione, si sono organizzati a due livelli: a livello territoriale con la costituzione di 2 équipe e, a livello centralizzato, con la costituzione di una "cabina di regia" per l'attivazione a livello cittadino

dei dispositivi progettuali. Si è proceduto quindi all'individuazione delle famiglie target e, contemporaneamente, si è lavorato alla predisposizione dei dispositivi ovvero delle attività da calibrare per ciascuna situazione familiare e da mettere in atto sulla base di ogni singolo progetto.

Gli operatori hanno gradualmente appreso la metodologia grazie al lavoro di implementazione portato avanti insieme al gruppo scientifico. Nella primavera del 2012 gli stessi operatori hanno ritenuto utile estendere la conoscenza dell'approccio teorico, del metodo e degli strumenti utilizzati all'insieme dei servizi fiorentini, organizzando, in totale autonomia anche dal gruppo scientifico stesso, 2 giornate formative a cui hanno partecipato 35 operatori territoriali dell'area minori e famiglia. Tali giornate si sono suddivise in una prima parte plenaria di presentazione dell'esperienza, a carattere informativo, e in una seconda parte, a carattere propriamente formativo.

Alla prima giornata sono intervenute alcune autorità per presentare sia l'approccio teorico di Pippi, sia la sua implementazione sul territorio fiorentino dal punto di vista politico, il dirigente del Servizio famiglie e minori, il referente cittadino del progetto, la responsabile dell'educativa domiciliare dei quartieri interessati, un giudice onorario del Tribunale per i minorenni, alcuni membri del gruppo scientifico. In questo primo momento è stato possibile sia raccogliere le testimonianze dei vari attori che hanno partecipato al progetto sia offrire ai partecipanti la cornice teorica del programma.

La giornata propriamente formativa è stata preceduta da un lavoro di preparazione che ha coinvolto sia i singoli professionisti che le équipe multidisciplinari nel loro insieme, nel quale si è riflettuto su quali sono stati gli aspetti innovativi di Pippi che più hanno influito sull'operato quotidiano e nella conduzione dell'intervento con le famiglie. Grazie a questo lavoro, sono state individuate le tematiche su cui lavorare all'interno delle due giornate del percorso formativo, che sono state:

- il lavoro con la famiglia (la partecipazione della famiglia al progetto di aiuto)
- l'équipe multidisciplinare
- la microprogettazione
- gli strumenti di Pippi.

Nella prima giornata, le assistenti sociali delle équipe multidisciplinari hanno illustrato lo strumento RPM on line attraverso alcuni esempi pratici in cui è stato utilizzato il metodo della micro-progettazione. Si è scelto anche di narrare il percorso di crescita professionale avvenuto dentro Pippi: le difficoltà iniziali che si sono incontrate nell'assumere questo metodo di progettazione e valutazione, come attraverso il supporto dei tutoraggi con il GS si è acquisita maggior consapevolezza della necessità di progettare ponendo attenzione all'individuazione di micro-obiettivi condivisi con il bambino e la sua famiglia ed effettivamente raggiungibili, la possibilità di rendere visibili i miglioramenti conseguiti dalle famiglie target tra il tempo iniziale (T0) e il tempo intermedio dell'intervento (T1), ecc.

Le educatrici del servizio educativo domiciliare hanno invece proposto un intervento sull'utilizzo degli strumenti utilizzati in Pippi con lo scopo di dare voce ai genitori e ai bambini e di tenere uniti il momento della valutazione con il momento della progettazione. Ci si è soffermati specificatamente sull'utilizzo delle eco-mappe, *Il pentolino di Antonino* e il kit sulla genitorialità<sup>1</sup>, valorizzando il racconto diretto delle loro esperienze e i contenuti delle attività, anche attraverso immagini del lavoro svolto.

---

<sup>1</sup> Cfr. Milani, Serbati, *Ius* (a cura di, 2011); *Ius*, Milani (a cura di, 2011); Carrier (2011); Lavigueur, Coutu, Dubcau (2011).

Specificatamente, le attività correlate all'utilizzo del *Il pentolino di Antonino* sono state utili per:

- aiutare a conoscere la vita del bambino dal suo punto di vista
- promuovere la capacità del bambino di raccontare se stesso in prospettiva cronologica, utile a comprendere tutta la storia e la traiettoria biografica di ogni bambino
- promuovere l'espressione dei sentimenti riguardo a se stessi, agli eventi della vita, alle persone
- stimolare la consapevolezza delle proprie responsabilità nel creare il proprio futuro
- aiutare a capire che nel "pentolino" non ci sono solo difficoltà/fattori di rischio, ma anche risorse/fattori di protezione.

Il kit sulla genitorialità, oltre a essere un facilitatore dei colloqui con i genitori, ha rivelato i seguenti punti di forza:

- le immagini sono immediatamente comprensibili anche per chi non comprende bene la lingua italiana
- permette di focalizzare meglio ciò su cui riflettere grazie alle immagini proposte
- crea un clima disteso in cui i genitori possano anche divertirsi riflettendo su di sé.

Nella seconda giornata le équipe hanno quindi proposto a gruppi multiprofessionali (formati da assistenti sociali ed educatori) un lavoro su un caso attraverso l'utilizzo di una traccia che li invitava a progettare un intervento di sostegno su una delle tre aree che costituiscono il "triangolo del bambino"<sup>2</sup>: il bambino, la famiglia, l'ambiente. Gli operatori Pippi, grazie all'esperienza compiuta nei tutoraggi, hanno illustrato ai colleghi presenti l'importanza di progettare l'intervento non solo su/con il bambino, ma su tutte le dimensioni, senza nascondere che anche gli operatori-Pippi, nel T1, hanno manifestato forti difficoltà a progettare sui tre lati, e sono stati gli apprendimenti resi possibili durante i tutoraggi a consentire di non perdere di vista l'obiettivo di tenere il focus sul bambino, sui suoi genitori, sul loro ambiente di vita e sulle relazioni fra questi elementi. Al termine dei lavori di gruppo è stata quindi co-costruita insieme una progettazione relativa ai tre lati del triangolo tramite un grande cartellone preparato dagli stessi operatori Pippi.

Le giornate formative hanno consentito di raccogliere le impressioni degli operatori intervenuti e di pensare alle buone prassi immediatamente applicabili.

Nei questionari di valutazione somministrati ai partecipanti sono state proposte tre domande:

1. Cosa pensi di utilizzare nella tua pratica professionale quotidiana di ciò che hai appreso oggi?
2. Pensando al servizio educativo domiciliare come cambia il tuo modo di iniziare e condurre un intervento?
3. Come può migliorare il funzionamento dell'équipe multiprofessionale, tenendo conto dei limiti di risorse, di tempo, ecc.?

Le risposte a queste domande hanno permesso di verificare un forte interesse e una convinta intenzione ad assumere questo sguardo più ampio sul mondo del bambino e ad

---

<sup>2</sup> Anche il "triangolo", ossia il modello multidimensionale denominato *Il mondo del bambino* è uno degli strumenti di lavoro che mediano l'approccio teorico proposto nella Guida operativa (cfr. Milani, Serbati, Ius, a cura di, 2011).

applicare subito la metodologia della microprogettazione (l'individuazione di obiettivi accessibili ed effettivamente raggiungibili, operazionalizzabili) e gli strumenti di Pippi.

Questa piccola esperienza, nel suo complesso, è stata molto rilevante in quanto, localmente, ha dato l'opportunità a educatori e assistenti sociali coinvolti nella sperimentazione di mettersi in gioco pienamente e di effettuare un riposizionamento passando da operatori a formatori Pippi.

Formatori non nel senso di insegnanti che utilizzano un approccio verticale dall'alto al basso, ma di tutor che favoriscono una condivisione orizzontale delle esperienze e una riflessione su di esse, risvegliando le potenzialità professionali, la motivazione verso un agire sociale davvero innovativo che renda possibile introdurre procedure e tecniche stimolanti e maggiormente efficaci per l'operato quotidiano dei servizi. L'importanza di questa esperienza locale sta inoltre nel fatto che, grazie a essa, tutta la comunità di pratiche e di ricerca che si è costruita all'interno di Pippi ha potuto trarre ispirazione e individuare nuove pratiche di formazione e contaminazione degli operatori non-Pippi all'approccio teorico e metodologico proposto da Pippi. Infine, anche il gruppo scientifico ha tratto spunti importanti da questa esperienza iniziando a pensare a delle modalità di *coaching* da attivare fra operatori che hanno partecipato alla sperimentazione di Pippi e coloro che potrebbero, nel futuro, partecipare ad azioni di estensione della sperimentazione stessa.

### **8. Riflessioni conclusive**

Pippi propone un percorso coerente che prevede un'unitarietà in tutte le tappe dell'intervento con le famiglie negligenti (*assessment*, progettazione, realizzazione, valutazione) e offre un insieme di strumenti concreti per operativizzare gli obiettivi dell'intervento e realizzarli in un sistema organico e definito temporalmente di responsabilità e azioni.

In questo breve contributo abbiamo voluto fare un primo punto – del tutto provvisorio essendo la raccolta dei dati relativi al T2 ancora in atto – sull'implementazione del programma a circa un anno e mezzo effettivo dall'inizio reale del lavoro fra le *équipe* e le famiglie target, documentando i primi esiti sul cambiamento delle famiglie di tale implementazione.

In estrema sintesi, per quanto riguarda l'implementazione, emerge che permane un grande impegno – sostenuto da una motivazione e una dedizione rimasti stabili nelle *équipe* coinvolte – nel portare avanti il programma, anche se si rendono via via più evidenti velocità diverse nel procedere delle città. Diversità dovute al fatto che il disegno sperimentale sia multicentrico e abbia cioè al suo interno importanti differenziazioni degli assetti organizzativi, delle culture professionali, delle risorse disponibili, come si è reso visibile, fra l'altro, nella giornata di confronto sulle buone pratiche organizzata a Padova il 31 maggio 2012. Inoltre la loro partecipazione è riscontrabile nella sostanziale, anche se complessa, fedeltà alla compilazione dei diversi strumenti e nell'utilizzo progressivamente più sistematico di RPM on line.

Questo primo dato relativo alla stabilità dell'impegno e della partecipazione globale dei servizi, sembra suggerire che Pippi possa avere una sua sostenibilità rispetto all'assetto attuale dei servizi per i bambini e le famiglie, nonostante il difficile momento storico in cui Pippi sta compiendo il suo percorso.

Ciononostante, il livello di partecipazione e i suoi esiti, benché ancora provvisori, sono stati resi possibili:

- dal meccanismo centrale di Pippi, quello del tutoraggio (in presenza e a distanza), che attribuisce massima importanza ai processi di accompagnamento degli operatori e all'intreccio fra le dimensioni dell'intervento, della ricerca e della formazione;
- dalla messa a disposizione di un approccio teorico che tiene insieme teorie, modello (*Il mondo del bambino*, come cornice di riferimento centrale) e una molteplicità di strumenti che favoriscono la concretezza del processo di progettazione e valutazione dell'intervento;
- dalla disponibilità della piattaforma Moodle che, oltre alle consuete funzionalità, nel T1 ha reso più affidabile la compilazione dei questionari grazie alla possibilità di caricare le risposte on line.

La familiarizzazione con il quadro teorico di riferimento – il “triangolo” – e il suo strumento operativo – RPM on line – è stata lenta e faticosa, ma nel complesso effettiva, come si deduce soprattutto dal fatto che i livelli progettati attraverso RPM migliorano. Il fatto che le dimensioni in cui le équipes si sono impegnate in una progettazione condivisa, siano quelle che migliorano di più, ci sembra un primo dato, sul piano della ricerca, che merita di essere sottolineato. Esso indica innanzitutto che laddove c'è maggiore impegno delle équipes verso e con le famiglie e quando il patto formativo e di accompagnamento con il gruppo scientifico è mantenuto, i miglioramenti sono effettivi e RPM on line sembra qualificarsi come uno strumento che può registrare adeguatamente e dare visibilità a tale processo di valutazione e progettazione.

Questo processo è sicuramente avviato – come dimostra anche la compilazione maggiore dei questionari da parte degli insegnanti, l'iniziale presenza della famiglia d'appoggio e la partecipazione, almeno iniziale, di alcuni psicologi alle équipes – ma è evidentemente ancora agli albori.

Pippi, inoltre, insiste sul coinvolgimento dei bambini e delle figure parentali in ogni tappa dell'intervento, in modo da poter condividere la responsabilità delle azioni da portare avanti con gli operatori in ogni progetto personalizzato. Questo coinvolgimento, in apparenza semplice e scontato, sembra invece richiedere un processo di cambiamento, date le pratiche attualmente in atto nella maggior parte dei servizi, a tutto tondo. È questo processo di cambiamento, come dimostrano i miglioramenti appena percettibili avvenuti nelle famiglie e documentati attraverso la seconda compilazione di RPM e la seconda somministrazione dei questionari, che probabilmente necessita di un tempo ben più lungo dei 6 mesi intercorsi tra T0 e T1 e tra T1 e T2, oltre che di condizioni organizzative e tecniche più stabili di quelle presenti nell'attuale sistema di welfare per i bambini e le famiglie.

PAGINA BIANCA



### 3. ANALISI COMPLESSIVA DELLA PROGETTUALITÀ 285 SOSTENUTA CON IL FONDO ANNO 2011 E AGGIORNAMENTO DEL SET MINIMO COMUNE DI INDICATORI DI CONTESTO E DI BENESSERE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA DELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE

#### **1. Analisi dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza della legge 285/1997 nell'anno 2011**

##### **1.1 Un quadro d'insieme**

In questo paragrafo vengono presi in considerazione i progetti inseriti nella banca dati 285/1997 relativi all'annualità 2011. L'obiettivo generale è fornire elementi di valutazione misurabili sui cambiamenti delle caratteristiche dei progetti messi in campo negli anni che vanno dal 2008 a tutto il 2011. Tale operazione di confronto risulta particolarmente efficace e corretta considerando che l'archivio informatizzato, attraverso il quale i referenti delle 15 città riservatarie rendicontano l'attività progettuale messa in campo, ha mantenuto, negli anni considerati, un set comune di variabili. A questo elemento di qualità, va aggiunto il fatto che l'uso della piattaforma informatizzata per la trasmissione dei dati, prevedendo l'obbligo di inserimento di variabili chiave (pena l'impossibilità di salvataggio della scheda di rilevazione), ha permesso di ottenere un ottimo livello di completezza nella serie di dati.

Prima di procedere all'analisi delle caratteristiche dei progetti finanziati dalla legge 285 nel 2011, verificando eventuali elementi di continuità o di novità rispetto agli anni precedenti, risulta interessante delineare in quale contesto economico (ovvero di finanziamenti) si è mossa la progettualità negli anni che vanno dal 2008 al 2011.

Considerando l'importo complessivo finanziato alle 15 città riservatarie nei 4 anni indicati, si evidenzia una diminuzione delle somme erogate di circa il 20%, passando dai 43.904.999,99 euro del 2008 ai 35.188.814,00 del 2011. L'andamento in questi anni è costantemente decrescente con decrementi più consistenti a partire dall'annualità 2010.

Il numero di progetti negli anni prescinde dal finanziamento attraverso il quale vengono sviluppate le attività sul territorio. Se infatti i finanziamenti complessivamente decrescono, i progetti aumentano negli anni di poco meno del 15% (473 nel 2008 e 535 nel 2011), con andamento altalenante negli anni intermedi ma con valori che stanno comunque all'interno degli estremi citati. Ciò non sorprende, poiché, come già ampiamente sottolineato in altre relazioni, l'attività progettuale, pur non potendo, in assoluto, non tenere conto dell'ammontare delle risorse disponibili, segue logiche gestionali e organizzative che prescindono dai finanziamenti, soprattutto nei casi in cui un singolo progetto con un elevato grado di articolazione e di complessità può, in termini di utenza potenziale e di personale impegnato, equivalere finanziariamente a un numero elevato di piccoli progetti.

Sul tema dei finanziamenti derivanti dal fondo 285 risulta interessante la valutazione del peso relativo del fondo sulle spese correnti dei Comuni, riscontrabile dai bilanci consuntivi, in particolare in riferimento alla sottovoce di spesa "Asili nido e servizi per infanzia e minori".

I bilanci riferiti all'anno 2010 permettono preliminarmente di fornire delle indicazioni interessanti sull'ammontare riservato alla spesa nel settore sociale ed emerge come cresce la spesa pro capite per funzioni nel sociale pari, nel 2010, a 225 euro (era di 198,7 euro del 2008 e 215 nel 2009). Si conferma una forte differenza, già evidenziata nei precedenti monitoraggi, tra le città riservatarie del Centro-Nord, per le quali il valore della spesa pro capite è mediamente pari a 260 euro, e quelle del Sud e nelle Isole (circa 150 euro).

Salta anche la spesa pro capite per minore nell'area degli asili nido e dei servizi per l'infanzia pari a 499,50 euro (erano 476,30 nel 2009), con differenze che si mantengono rilevanti tra le due aree geografiche: al Centro-Nord la spesa pro capite è crescente rispetto al 2009 e risulta più che doppia di quella delle città riservatarie del Sud-Isole nonostante, anche in questo caso, si registri una crescita (615,60 contro 312,70 – nel 2009 erano 596,39 contro i 233,93 euro). Un'analisi per singola città evidenzia differenze ancora maggiori: se ad esempio la spesa pro capite per minore è di circa 810 euro a Bologna e 700 euro a Firenze, all'estremo opposto tale spesa raggiunge i 165 euro a Palermo e i 180 euro a Napoli.

Tabella 1 - Spesa pro capite dei Comuni - Anno 2010

Città riservatarie	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	193,66	353,91
Bologna	301,40	807,52
Brindisi	177,81	238,30
Cagliari	303,58	436,25
Catania	187,96	502,15
Firenze	258,81	690,57
Genova	130,52	516,11
Milano	275,90	691,23
Napoli	91,50	180,53
Palermo	82,43	165,20
Reggio Calabria <sup>(a)</sup>	44,80	22,92
Roma	235,12	650,92
Taranto	n.d.	n.d.
Torino	299,20	322,55
Venezia	319,99	623,16

(a) il dato si riferisce al 2009

I dati appena esposti mostrano, con forte evidenza, modalità di utilizzo dei fondi nell'area sociale e ancor più nella specifica area dei minori, estremamente diversificate tra aree geografiche e tra città riservatarie. Interessante verificare, in un simile contesto, come il fondo 285 finisca per incidere sulla spesa sostenuta per finanziare progetti destinati all'infanzia e all'adolescenza.

Una prima valutazione deriva dal confronto tra le distribuzioni marginali della spesa per asili nido e per servizi per l'infanzia e quella relativa al riparto del fondo 285. Fatta 100 la spesa corrente per servizi per l'infanzia delle 15 città e analogamente per il fondo 285, il

peso relativo della quota di riparto del fondo 285 è sistematicamente più alto nelle città del Sud e delle Isole rispetto a quelle del Centro-Nord (fa eccezione Torino con un peso relativo del fondo 285 leggermente superiore).

**Tabella 2 - % spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori e % fondo legge 285/1997**

Città riservatarie	% spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (1)	% fondo Legge 285/97. Decreto di riparto 2011 (2)	Diff % (2)-(1)
Bari	2,5	4,3	1,8
Bologna	5,5	2,3	-3,1
Brindisi	0,5	2,2	1,6
Cagliari	1,1	2,7	1,5
Catania	3,7	5,4	1,6
Firenze	4,9	3,0	-2,0
Genova	6,0	4,8	-1,2
Milano	18,8	9,9	-8,9
Napoli	4,6	16,3	11,7
Palermo	2,8	11,3	8,4
Reggio Calabria	0,2	3,9	3,8
Roma	40,2	21,7	-18,5
Taranto			0,0
Torino	5,8	7,0	1,2
Venezia	3,3	1,9	-1,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Rispetto alla scorsa rilevazione, scende di circa un punto percentuale il valore medio di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e minori, attestandosi intorno al 4,8% (era il 5,6% nello scorso monitoraggio e il 7% nel monitoraggio 2009), mentre rappresenta l'1,7% della spesa corrente per funzioni nel sociale, valore anch'esso in leggera decrescita. Anche in questo caso le differenze tra aree geografiche sono molto forti: al Sud e Isole le percentuali superano di 4 o 5 volte quelle del Centro-Nord.

Considerazioni analoghe, anche se in proporzioni diverse, emergono se si considera il dato relativo al fondo della legge 285 pro capite per minore, laddove al Centro-Nord il valore medio è di 18,30 euro mentre al Sud è di 37,30 euro. Risulta statisticamente interessante (confermando le tendenze che emergono dalla tabella 2) rilevare che le due serie di dati relative alle spese pro capite per minori, calcolate sul fondo 285 e sulla spesa corrente per i servizi per l'infanzia per le 15 città, presentano un buon grado di correlazione negativa ( $\rho = -0.70$ ). In altri termini, nelle città con i più alti valori di spesa media pro capite legati al fondo della legge 285, corrispondono valori medi pro capite più bassi di spesa corrente per i servizi per l'infanzia.

I dati continuano quindi a confermare un quadro in cui allo scarso investimento sulla spesa sociale da parte delle città del Sud-Isole, corrisponde al contempo, una maggiore propensione ad attingere dalle risorse provenienti dal fondo 285.

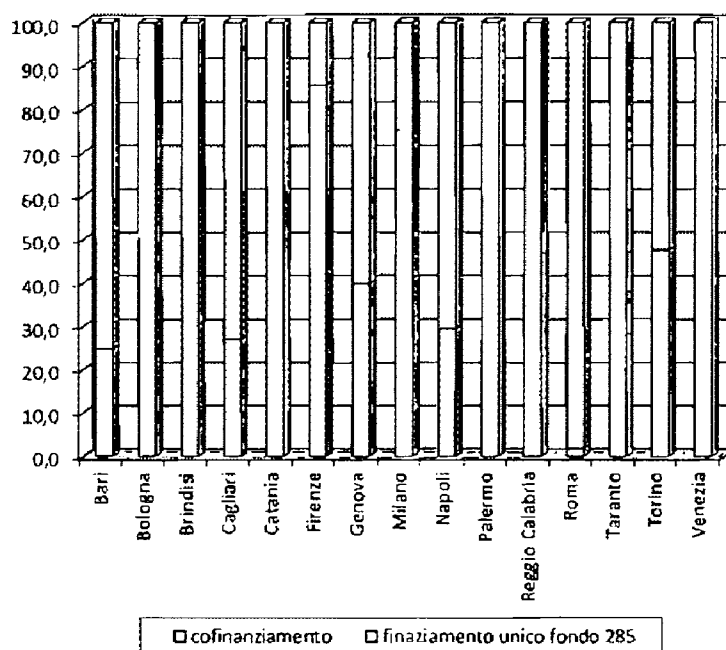
**Tabella 3 - Ripartizione del fondo legge 285, valori pro capite e incidenza sul totale della spesa corrente per asili nido e servizi per l'infanzia e per i minori**

Città riservatarie	Fondo Legge 285/97. Decreto di riparto 2011	Fondo legge 285 pro capite per minori (euro)	Incidenza del Fondo Legge 285/97 sul totale della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori
Bari	1.528.006,30	29,28	8,3
Bologna	820.497,08	16,65	2,1
Brindisi	759.209,57	47,97	20,1
Cagliari	933.152,52	48,81	11,2
Catania	1.888.581,54	35,04	7,0
Firenze	1.051.270,71	20,16	2,9
Genova	1.686.681,81	20,07	3,9
Milano	3.480.707,59	17,63	2,6
Napoli	5.728.287,97	30,82	17,1
Palermo	3.968.014,78	31,62	19,1
Reggio Calabria <sup>(a)</sup>	1.381.030,86	42,41	125,3
Roma	7.636.861,33	16,98	2,6
Taranto	1.188.534,71	35,79	n.c.
Torino	2.470.026,68	18,81	5,8
Venezia	667.950,55	17,51	2,8
<b>Totale</b>	<b>35.188.814,00</b>	<b>22,42</b>	<b>4,8</b>

(a) l'incidenza è calcolata su dati di spesa corrente 2009

Relativamente al tipo di fondi utilizzati per l'attivazione dei progetti, circa il 65% dei progetti risultano avere un finanziamento unico del fondo 285. Il dettaglio per città riservataria richiama e conferma elementi analizzati in precedenza, relativamente alla maggiore propensione delle città dell'area del Sud e delle Isole all'utilizzo dei finanziamenti che derivano dal fondo della legge 285. Sono 5, infatti, le città che utilizzano totalmente il finanziamento unico della legge 285, di cui 4 nell'area del Sud e nelle Isole (Catania, Palermo, Reggio Calabria e Taranto), con Bari, Cagliari e Napoli con una quota di progetti con finanziamento unico del fondo 285 che supera il 70%.

Figura 1 – Progetti secondo il tipo di finanziamento e città riservataria - Anno 2011 (composizione %)



Per il 35% di progetti in cui siano previsti dei cofinanziamenti, le fonti di finanziamento maggiormente indicate sono legate a fondi dell'ente gestore (62% dei progetti cofinanziati), ad altri fondi comunali (29%) e in maniera decisamente residuale il ricorso a fondi regionali, fondi statali e fondi provenienti da soggetti privati.

### 1.2 I progetti: tra continuità, trasformazione e durata

I progetti dell'anno solare 2011 sono stati 535, 36 in più rispetto al 2010 e 24 in più rispetto al 2009. Sui 36 progetti in più rispetto alla precedente rilevazione incide fortemente la progettualità espressa dalle città del Centro-Nord, per le quali l'aumento è complessivamente di 29 progetti, con un forte aumento della città di Milano che da sola conta un +31, passando da 68 a 99 progetti.

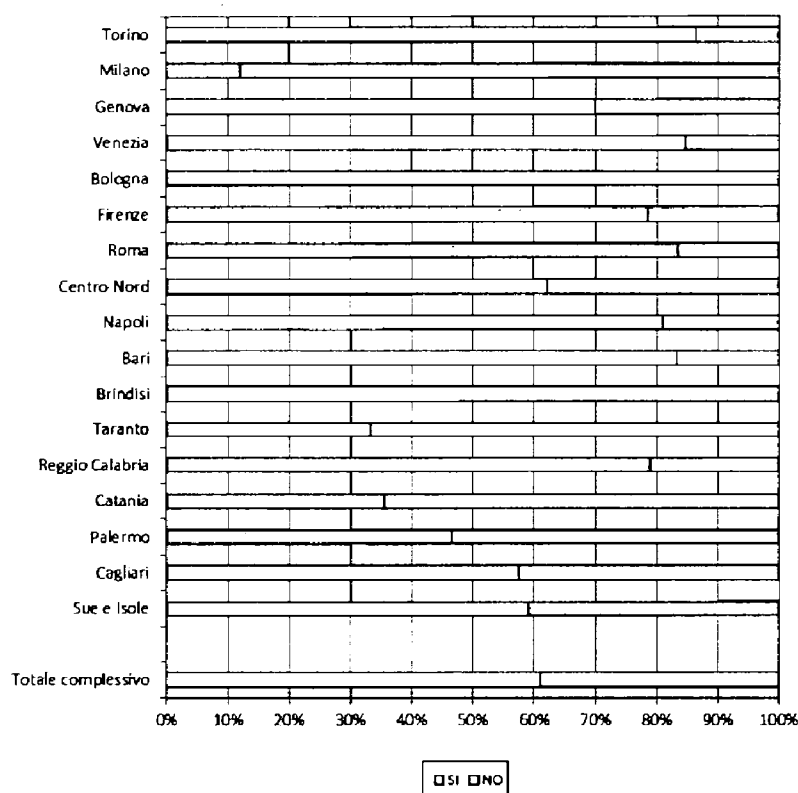
La distribuzione territoriale conferma le tendenze emerse nei monitoraggi svolti negli anni precedenti. Nelle città riservatarie del Centro-Nord si concentra poco più del 60% dei progetti realizzati nell'anno monitorato, con un picco nelle città di Roma, Torino e Milano – queste 3 città da sole contano più della metà (54%) di tutti i progetti del 2011. Sul restante 40% dei progetti che afferiscono a città del Sud e Isole, si registra una minore concentrazione dei progetti tra le varie città. Palermo, che conta il maggior numero di progetti dell'area (59), esprime l'11% delle progettualità totale seguita da Napoli con 37 progetti, pari al 7% circa del totale.

**Tabella 4 - Numero di progetti per città riservataria e area geografica. Anno 2011**

	<b>Città</b>	<b>Progetti</b>	<b>% di progetti</b>
Centro-Nord	Torino	88	16,4
	Milano	99	18,5
	Venezia	13	2,4
	Genova	10	1,9
	Bologna	1	0,2
	Firenze	14	2,6
	Roma	103	19,3
	<i>Totale di area</i>	<b>328</b>	<b>61,3</b>
Sud-Isole	Napoli	37	6,9
	Bari	12	2,2
	Brindisi	7	1,3
	Taranto	9	1,7
	Reggio Calabria	19	3,6
	Palermo	59	11,0
	Catania	31	5,8
	Cagliari	33	6,2
	<i>Totale di area</i>	<b>207</b>	<b>38,7</b>
	<b>TOTALE</b>	<b>535</b>	<b>100,0</b>

Dei 535 progetti monitorati, il 45% è stato attivato e in corso nel 2011, il rimanente 55% si è concluso, con delle lievi differenze territoriali; mentre per le città dell'area del Sud-Isole prevale la quota di progetti conclusi (66%), nel Centro-Nord quelli conclusi sono poco meno della metà e pari al 46%.

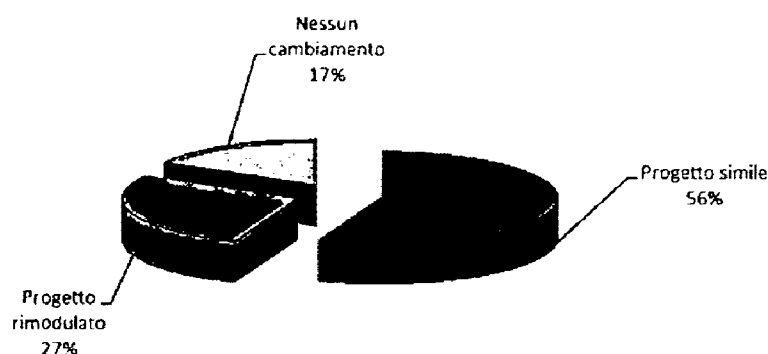
Il 60% circa di tali progetti, inoltre, risulta in continuità, percentuale che si mantiene costante negli anni che vanno dal 2008 al 2011 e che per quest'ultimo anno non presentano differenze territoriali di rilievo, laddove la proporzione di progetti in continuità nelle due aree territoriali è sostanzialmente identica al dato medio complessivo.

**Figura 2 – Continuità dei progetti per area geografica e città riservataria - Anno 2011 (composizione %)**

Tra le città riservatarie spicca il dato di Milano, i cui i progetti non in continuità sono decisamente la maggioranza e pari a circa il 90%. Le uniche altre tre città in cui prevale la quota di progetti non in continuità sono Taranto, Palermo e Catania.

Sul tema della continuità si è molto dibattuto con i referenti delle città, anche in sede di tavolo di coordinamento, per chiarire se e in che misura la continuità rappresenti un valore da perseguire o meno. È piuttosto unanime il consenso sul fatto che dare continuità a un progetto dia riferimenti importanti ai fruitori dei progetti stessi, consolidando e radicando un'offerta che "rischia" però di trasformarsi in servizio, contravvenendo alla logica che sta alla base della legge 285, che nasce per stimolare e promuovere l'innovazione.

Figura 3 - Progetti in continuità secondo un'eventuale trasformazione. Anno 2011 (composizione %)



Se alle considerazioni legate alla continuità uniamo le informazioni relative alle eventuali trasformazioni operate sui progetti, si delinea un quadro di sostanziale staticità, con più dei due terzi dei progetti per i quali non è stato operato nessun tipo di cambiamento o si ripropongono progetti simili. Fatta eccezione per il 2009, anno in cui la quota di progetti in qualche modo trasformati fu appena il 15%, negli anni 2008-2011 tale percentuale si attesta intorno al 25%.

Le informazioni derivanti dalla durata degli interventi vanno a completare il quadro delle caratteristiche dei progetti legati ad aspetti temporali. I dati forniti sui progetti del 2011 descrivono una situazione che sostanzialmente rimane stabile rispetto agli anni precedenti. La maggior parte dei progetti (62%) ha una durata che va dai 7 ai 12 mesi. Se a questa frazione di anno sommiamo la durata inferiore ai sei mesi, comprendendo così tutti i progetti con durata inferiore all'anno, la percentuale arriva al 78%. Residuale la quota (4%) di progetti con durata superiore ai 2 anni.

Si conferma quindi una tendenza a garantire le attività di durata annuale, coerentemente con l'assegnazione dei fondi: un meccanismo che, come già sottolineato nelle precedenti relazioni, segnala una certa prudenza nella gestione dei progetti/servizi. Se da un lato, come indicano i dati, si cerca di garantire la continuità del progetto, dall'altro rimane incertezza sulle modalità attraverso le quali poterlo sostenere, poiché non è certo e preventivabile l'ammontare delle risorse disponibili.

Tabella 5 - Progetti secondo la durata per area geografica - Anno 2011

Durata del progetto	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Fino a 6 mesi	34	10,4	49	23,8	83	15,5
Da 7 a 12 mesi	194	59,1	142	68,9	336	62,9
Da 1 anno a 2	86	26,2	5	2,4	91	17,0
Più di 2 anni	14	4,3	10	4,9	24	4,5
<b>TOTALE</b>	<b>328</b>	<b>100,0</b>	<b>206</b>	<b>100</b>	<b>534</b>	<b>100,0</b>

Considerando la variabile durata, distinguendo i progetti afferenti alle due aree geografiche, si rilevano delle differenze piuttosto significative. Se infatti sono poco più del 70% i progetti delle città dell'area del Centro-Nord con durata inferiore all'anno, per il Sud-Isole tale quota sale al 92%. Come evidenzia chiaramente la tabella precedente, la differenza



di 22 punti percentuali è praticamente tutta concentrata nella classe di durata che va da 1 a 2 anni, con il 26,2% di progetti nel Centro-Nord e appena il 2,4% nel Sud-Isole.

### 1.3 Tipologia di interventi e di diritti promossi

La banca dati dei progetti 285 negli anni ha subito piccole revisioni in varie sue parti, nel tentativo di adeguare lo strumento di rilevazione e renderlo sempre più adatto a descrivere la capacità progettuale delle città. Le voci relative alle 13 tipologie di intervento e alle 12 tipologie di diritto promosse, a cui i curatori dell'immissione dei dati devono ricondurre i progetti, hanno seguito questo processo di revisione, tenendo fede, in maniera prioritaria, alle indicazioni date dagli articoli della legge. Vista la complessità e l'articolazione dei progetti, in funzione di una migliore capacità descrittiva, si è data la possibilità di indicare 2 tipologie di intervento e 3 tipologie di diritti promossi.

Per quel che riguarda le tipologia di intervento prevalente non si segnalano particolari scostamenti rispetto alle distribuzioni emerse negli scorsi monitoraggi. Tempo libero e gioco e il sostegno alla genitorialità sono ancora gli interventi maggiormente indicati nei vari monitoraggi, registrando percentuali superiori al 30% dei progetti, con un ordine di posizionamento che si alterna negli anni. Nel 2011 il tempo libero e il gioco risulta l'intervento più indicato nei progetti, seguito dal sostegno alla genitorialità: ciò segna un riallineamento rispetto al 2008 e al 2009, nei quali a prevalere era proprio la tipologia del tempo libero e del gioco, dopo il temporaneo primato del 2010 per il sostegno alla genitorialità. Da notare che il primato della tipologia "tempo libero" non accomuna entrambe le aree geografiche: nell'area del Centro-Nord la tipologia più indicata rimane infatti il sostegno alla genitorialità (34,8%), mentre nel Sud-Isole risulta fortemente dominante l'indicazione del tempo libero e gioco (46,9%).

I dati della tabella che segue mostrano il dettaglio delle incidenze delle varie tipologie di intervento.

Tabella 6 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento e area geografica - Anno 2011

Tipologia prevalente	Centro-Nord		Sud-Isole		Totale	
	progetti	per 100 progetti	progetti	per 100 progetti	progetti	per 100 progetti
Tempo libero, gioco	100	30,5	97	46,9	197	36,8
Sostegno alla genitorialità	114	34,8	55	26,6	169	31,6
Sostegno all'integrazione scolastica	94	28,7	32	15,5	126	23,6
Sensibilizzazione e promozioni	37	11,3	65	31,4	102	19,1
Sostegno all'integrazione dei minori	47	14,3	30	14,5	77	14,4
Sostegno a bambini e adolescenti	36	11,0	29	14,0	65	12,1
Contrasto alla povertà	39	11,9	13	6,3	52	9,7
Educativa domiciliare	19	5,8	11	5,3	30	5,6
Interventi socioeducativi per la prima infanzia	21	6,4	7	3,4	28	5,2
Progetto di sistema	21	6,4	7	3,4	28	5,2
Interventi in risposta	17	5,2	8	3,9	25	4,7
Affidamento familiare	10	3,0	6	2,9	16	3,0
Abuso	5	1,5	5	2,4	10	1,9

La distribuzione delle tipologie di intervento per area geografica, mostra alcune differenze relative alle posizioni successive alle prime due: particolarmente evidente è il diverso peso che hanno all'interno della serie le voci relative al "Sostegno all'integrazione scolastica" (indicato nel 29% circa dei progetti del Centro-Nord e 15% del Sud-Isole) e la voce "Sensibilizzazione e promozioni", in cui viceversa i progetti nel Sud-Isole sono il 31,4% e al Centro-Nord l'11,3%.

Menzione a parte merita la pur limitata quota di progetti indicati come "Progetti di sistema", che rappresentano appena il 5% del totale dei progetti (complessivamente 28 progetti, di cui 21 nell'area del Centro-Nord), stesso numero registrato per l'annualità 2010. Ricordiamo che 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 e non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi.

Ulteriori considerazioni sono relative alle tipologie di diritti promossi, per i quali, ricordiamo, era possibile esprimere fino a 3 indicazioni per uno stesso progetto. Dettagliare le tipologie di interventi ha il duplice obiettivo di focalizzare l'utilizzo del fondo da una parte, e dall'altra, di monitorare come siano concretamente messi in campo i diritti espressi nella Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, di cui le tipologie elencate sono espressione.

**Tabella 7 - Tipologia prevalente di diritti promossi dal progetto - Anno 2011**

Tipologia di diritto	per 100 progetti
Diritto al gioco	40,6
Diritto all'educazione	33,6
Diritto alla partecipazione	31,4
Diritto allo studio	28,2
Diritto al recupero	17,8
Diritto alla propria identità	17,4
Diritto famiglia responsabile	14,4
Diritto all'autonomia	13,1
Diritto alla salute	11,0
Diritto all'informazione	8,2
Diritto alla protezione da abuso	6,9
Diritto alle cure	5,6
Diritto di speciale trattamento	1,3

Il diritto al gioco risulta quello con la frequenza più alta (poco meno di 1 progetto su 2 punta alla promozione del diritto al gioco), confermando il dato rilevabile dalle varie edizioni del monitoraggio. È opportuno ricordare, come già segnalato nella relazione sui dati del 2008, che in questa voce è possibile che confluiscono quei progetti che hanno direttamente promosso il diritto al gioco ma anche quelli che attraverso lo strumento del gioco sono intervenuti in ambiti diversi. Questo doppia interpretazione, in cui il gioco è visto come diritto da promuovere, in alcuni casi, e strumento da utilizzare per lo sviluppo del progetto, in altri casi, crea inevitabilmente una piccola distorsione e un sovra-dimensionamento per questa area di intervento.

Il diritto all'educazione e allo studio riguarda un'altra fetta importante di progetti, continuando a rappresentare un strumento centrale di supporto alle difficoltà che la scuola incontra, soprattutto nell'ambito dell'integrazione e accoglienza di bambini e ragazzi di culture diverse.

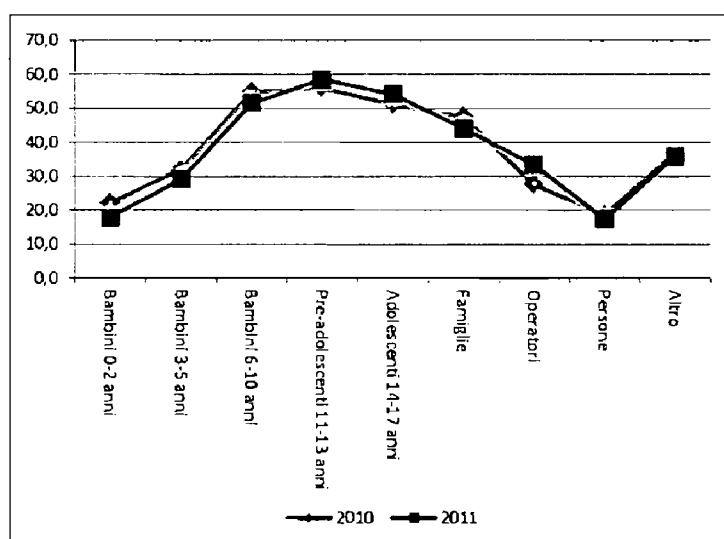
All'estremo opposto della serie ordinata di dati, risultano il diritto alla protezione da abuso, indicato in 7 progetti su 100, il diritto alle cure (5,6%) e fanalino di coda vede il diritto di speciale trattamento (1,3%).

#### 1.4 I destinatari

Per quel che riguarda i destinatari, il format permette di indicare anche più soggetti e mette a disposizione del compilatore un dettaglio analitico delle categorie o gruppi di destinatari cui sono riferibili i progetti. Tra questi sono individuabili: minori (ripartiti per classi d'età), famiglie, operatori e, infine, la generica voce "persone" in cui può essere specificata più chiaramente la tipologia di utenza cui è rivolto il progetto.

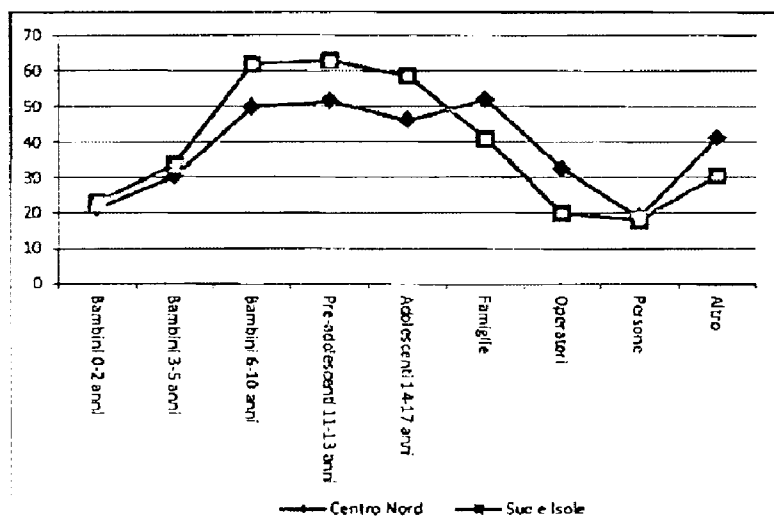
La figura descrive in maniera piuttosto eloquente la sostanziale stabilità del dato per la voce relativa ai destinatari. Il grafico prende in considerazione gli ultimi due anni di monitoraggio, ma nulla cambierebbe se si aggiungessero anche il 2008 e il 2009. In linea con quanto emerso negli ultimi monitoraggi, quindi anche per il 2011, i destinatari maggiormente indicati nei progetti sono i preadolescenti, ossia ragazzi e ragazze tra gli 11 e i 13 anni (58,8%). Seguono bambini di età compresa tra i 14 e i 17 anni (54,0%) e tra i 6 e i 10 anni (51,4%) e, infine, le famiglie (44,1%). Bambini di 0-2 anni e "persone" sono le categorie verso i quali si rivolge il minor numero di progetti (17% circa).

Figura 4 - Progetti secondo i destinatari - Anni 2010 e 2011 (per 100 progetti)



Non cambia l'andamento appena descritto se si analizzano le risposte per aree geografiche: si segnalano solamente incidenze più alte di progetti con l'indicazione di destinatari preadolescenti e adolescenti nell'area del Sud-Isole, per il quale risulta però decisamente più bassa la quota di progetti con l'indicazione della voce altro (22%), laddove al Centro-Nord tale voce arriva al 44,5%.

**Figura 5 - Progetti secondo alcune tipologie di destinatari e area geografica.  
Anno 2011**



### 1.5 La titolarità e la gestione dei progetti

Per la quasi totalità dei progetti (95%) la titolarità è della città riservataria, vi è quindi una netta preponderanza dell'ente pubblico come soggetto titolare degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, anche nella sua organizzazione decentrata: il 70% dei progetti ha come titolare il Comune stesso e un ulteriore 25,6% un ente decentrato, ossia municipio, circoscrizione o quartiere. Soltanto nel 5% dei casi (pari a 25 progetti) l'ente titolare è un soggetto del terzo settore. I pochi progetti nei quali la responsabilità degli interventi è demandata a soggetti altri rispetto al Comune sono tutti nell'area del Centro-Nord. Per le città di questa area geografica la quota di tali progetti rappresenta circa l'8% dei progetti, dato in decisa decrescita rispetto al monitoraggio precedente nel quale la quota di progetti con titolarità di un altro ente arrivava al 18%, segnalando un tentativo di decentramento che alla luce dei dati del presente monitoraggio sembra rientrato.

Per i progetti afferenti all'area del Sud-Isole si conferma una modalità operativa per la quale sono sempre le città ad avere la titolarità e solo 1 progetto afferisce a municipio, circoscrizione o quartiere.

Tabella 8 - Progetti secondo l'ente titolare e area geografica - Anno 2011

Ente titolare	Centro Nord		Sud e Isole		Totale		
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	
Titolarità della città riservataria	Comune	167	50,9	206	99,5	373	69,7
	Municipio/Circoscrizione/Quartiere	136	41,5	1	0,5	137	25,6
Titolarità di un altro ente	Terzo settore	20	6,1	0	0,0	20	3,7
	Scuola, ente di formazione	2	0,6	0	0,0	2	0,4
	Azienda sanitaria locale	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Altro	3	0,9	0	0,0	3	0,6
<b>TOTALE</b>	<b>328</b>	<b>100,0</b>	<b>207</b>	<b>100,0</b>	<b>535</b>	<b>100,0</b>	

Relativamente alle modalità attraverso le quali viene gestito il progetto, le informazioni disponibili nella banca dati 285 riguardano la forma di affidamento e il tipo di ente gestore, con la specifica relativa alla presenza di eventuali partner e, in caso affermativo, la tipologia.

Più di un progetto su 2 (54%) ha come forma di affidamento l'appalto di servizi, dato che si mantiene sostanzialmente stabile negli anni di monitoraggio, fatta eccezione per il 2008, anno in cui la quota di tali progetti scende al 30%. Scende in maniera consistente nel 2011 la quota di progetti per i quali si ricorre a una gestione diretta, passando da valori oscillanti intorno al 10% per gli anni 2008, 2009 e 2010, a un più modesto 4%. Residuale la quota di progetti affidati a una gestione mista. Negli ultimi tre anni di monitoraggio tali valori oscillano tra il 2% e il 3% del totale. Al contrario, risulta costantemente alta l'indicazione della voce "altro", con percentuali intorno al 40%.

Da un punto di vista territoriale ricorre, nei monitoraggi, un più massiccio ricorso all'appalto di servizi per i progetti dell'area Sud-Isole (intorno al 70% dei progetti dell'area) rispetto al Centro-Nord, dove tale quota scende intorno al 40%. Situazione completamente ribaltata per la voce altro, che al Centro-Nord registra un numero di indicazioni decisamente più alto rispetto al Sud-Isole.

L'analisi delle specificazioni fornite alla voce "altro" individua delle significative ricorrenze sintetizzate nella tabella che segue.

Tabella 9 - Progetti secondo la forma di affidamento e l'area geografica - Anno 2011

Forma di affidamento	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Appalto di servizi	138	42,1	152	73,4	290	54,2
Gestione diretta	15	4,6	9	4,3	24	4,5
Gestione mista	10	3,0	1	0,5	11	2,1
Altro	165	50,3	45	21,7	210	39,3
di cui:						
convenzione	56	17,1	0	0,0	56	10,5
contributo	48	14,6	0	0,0	48	9,0
affidamento diretto	53	16,2	45	21,7	98	18,3
altra	8	2,4	0	0,0	8	1,5
<b>TOTALE</b>	<b>328</b>	<b>100,0</b>	<b>207</b>	<b>100,0</b>	<b>535</b>	<b>100,0</b>

L'affidamento diretto riguarda il 18,3% dei progetti e risulta l'unica voce specificata nei 45 progetti delle città del Sud-Isole. Nell'area del Centro-Nord, la "convenzione" e il "contributo" sono le altre voci individuabili, con quote che sommate superano il 30% dei progetti di quella area.

I dati appena illustrati evidenziano un processo di esternalizzazione piuttosto generalizzato, laddove la gestione diretta riguarda solamente circa 4 progetti su 100, e quella mista un ancora più residuale 2% (35 progetti sommando le due voci). L'appalto di servizi o l'affidamento diretto sono le forme attraverso le quali viene affidata la gestione del progetto a soggetti privati per poco più del 70% dei progetti (per l'area del Sud-Isole la percentuale arriva al 95%).

A fronte di una titolarità che risulta quasi esclusivamente in capo alla città riservatarie, la gestione e la realizzazione degli interventi previsti nei progetti sono invece affidati in 4 progetti su 5 (83,6% pari a 447 progetti) a un'organizzazione del terzo settore. Il limitato numero di progetti per i quali la gestione fa capo direttamente alla città riservataria è in linea con i dati, appena citati, relativi alla forma di affidamento.

Tabella 10 - Progetti secondo l'ente gestore e l'area geografica - Anno 2011

Ente gestore	Centro Nord		Sud e Isole		Totale		
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	
Gestione della città riservataria	Comune	32	9,8	8	3,9	40	7,5
	Municipio/Circostrizione/Quartiere	1	0,3	0	0,0	1	0,2
	Terzo settore	256	78,0	191	92,3	447	83,6
	Scuola, ente di formazione	20	6,1	1	0,5	21	3,9
Gestione di un altro ente	Azienda sanitaria locale	2	0,6	1	0,5	3	0,6
	Soggetto - Impresa privata	3	0,9	1	0,5	4	0,7
	Ente pubblico locale	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Altro	14	4,3	5	2,4	19	3,6
<b>TOTALE</b>		<b>328</b>	<b>100,0</b>	<b>207</b>	<b>100,0</b>	<b>535</b>	<b>100,0</b>

È quindi il terzo settore l'interlocutore principale per l'ente locale per la gestione dei servizi rivolti all'infanzia, all'adolescenza e alle famiglie. La preponderanza di questi progetti non permette nessun tipo di considerazioni in relazione all'eventuale maggior utilizzo del terzo settore per alcune specifiche aree di intervento, essendo massicciamente presente in tutte le tipologie di intervento, dal sostegno alla genitorialità al progetto di sistema. Potrebbe allora essere interessante, in futuro, verificare quali organizzazioni del terzo settore operino con efficacia nella gestione dei progetti e se all'interno di queste ci sia una specializzazione di alcune (per esempio cooperative sociali o organizzazioni di volontariato) in certi ambiti rispetto ad altri.

Ultime considerazioni relative alla gestione dei progetti derivano dall'indicazione dell'eventuale presenza di un partner. È in crescita il dato relativo al ricorso del gestore a un partner, passando dal 26% dei progetti del 2008 all'attuale 40%, con costanti incrementi nelle annualità intermedie. A livello territoriale, nel 2011, non si registrano differenze rilevanti tra le due aree, con il Centro-Nord che registra una percentuale di progetti in cui è presente un partner dell'ente gestore leggermente superiore (40,5% contro 36,2% del Sud-Isole). Da segnalare, inoltre, che la crescita costante dei progetti con coinvolgimento di partner accomuna entrambe le aree territoriali, più marcata per le città del Sud-Isole che raddoppiano in termini relativi, passando dal 18% del 2008 all'attuale 36%. Più contenuto l'incremento dei progetti afferenti all'area del Centro-Nord che passano dal 31% del 2008 al 40% del 2011. Laddove il partner sia presente, infine, esso viene individuato – per la gran parte dei progetti (60%) – nell'area del terzo settore, caratteristica che accomuna le città delle due ripartizioni geografiche. Scuola, ente pubblico e azienda sanitaria partecipano come partner alla gestione dei progetti solo per una quota marginale (meno del 10%).

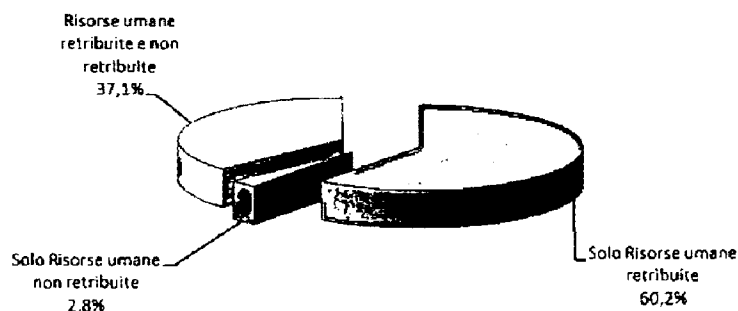
#### 1.6 Le risorse utilizzate: umane e finanziarie

Per completare il quadro della progettualità messa in campo dalle città riservatarie vengono forniti elementi che riguardano le risorse di personale ed economiche impegnate per la realizzazione degli interventi.

Con riferimento al primo aspetto si rileva che in quasi tutti i progetti (488 progetti pari al 93%) sono presenti risorse umane retribuite, in 200 progetti operano risorse umane non retribuite, infine, in 186 progetti sono indicate sia risorse umane retribuite che non.

Tenendo conto congiuntamente delle indicazioni fornite relativamente alla presenza delle risorse umane retribuite o meno, possono essere fatte considerazioni ulteriori. Sono infatti 302 (60%) i progetti per i quali vengono utilizzate solo risorse retribuite, 186 analogamente a quanto detto in precedenza sono presenti entrambe le situazioni retributive e per il 3% circa dei progetti (14) si indica l'utilizzo esclusivo di risorse non retribuite.

Figura 6 - Progetti secondo le risorse umane retribuite e non retribuite - Anno 2011



Tra le figure professionali retribuite quelle maggiormente indicate sono gli psicologi e i pedagogisti, gli educatori in ambito sociale e gli animatori socioculturali.

Sul fronte dei costi, i dati confermano il trend evidenziato nel monitoraggio 2009 e 2010.

Poco più della metà dei progetti rientra in due classi di costo: il 26% rientra in quella più bassa ossia fino a 25.000 euro, il 25,2% rientra nella classe intermedia compresa tra 50.001 euro e 100.000 euro, con minime differenze tra aree geografiche (nell'ordine dei 2-3 punti percentuali).

**Tabella 11 - Percentuale di progetti secondo le classi di importo finanziato e l'area geografica - Anno 2011**

	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da 100.001 a 150.000	Da 150.001 a 250.000	Oltre i 250.000	Totale
Centro Nord	25,0	13,7	26,2	18,6	9,1	7,3	100,0
Sud e Isole	27,5	14,0	23,7	15,0	12,1	7,7	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>26,0</b>	<b>13,8</b>	<b>25,2</b>	<b>17,2</b>	<b>10,3</b>	<b>7,5</b>	<b>100,0</b>

Se incrociamo la distribuzione dei progetti secondo la classe d'importo finanziato e la durata emergono indicazioni già riscontrate in altre edizioni della banca dati. I progetti con la durata più corta (fino a 6 mesi) si concentrano nelle classi d'importo più basse (75% hanno un finanziamento inferiore ai 50.000 euro).

**Tabella 12 - Progetti secondo la durata del progetto e la classe di importo finanziato - Anno 2011**

Durata del progetto	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da	Da	Oltre i 250.000	Totale
				100.001 a 150.000	150.001 a 250.000		
Fino a 6 mesi	45	17	7	5	6	3	83
Da 7 a 12 mesi	81	44	93	58	32	28	336
Da 1 anno a 2 anni	12	11	25	22	14	7	91
Più di 2 anni	1	2	10	6	3	2	24
n.i.	0	0	0	1	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>139</b>	<b>74</b>	<b>135</b>	<b>92</b>	<b>55</b>	<b>40</b>	<b>535</b>

Aumenta, al salire della durata, la percentuale di progetti che hanno un finanziamento superiore ai 50.000 euro. Sono il 62% nella classe che va da 7 mesi a un anno, il 75% da 1 anno a 2 e l'87% per i progetti con durata superiore ai 2 anni.

## **2. Bambini e adolescenti nelle città riservatarie attraverso gli indicatori disponibili**

### **2.1 Premessa**

In continuità con le precedenti relazioni, nel settembre 2012 è stata avviata in collaborazione con i referenti 285 delle 15 città riservatarie una raccolta dati – conclusasi nel dicembre dello stesso anno – per la valutazione del benessere e delle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti attraverso l'elaborazione di un'ampia batteria di indicatori quali-quantitativi.

La matrice di partenza del presente lavoro è rintracciabile in quanto già sviluppato nel quaderno 49 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e



l'adolescenza<sup>1</sup> e successive relazioni – in cui si realizzavano ricognizioni sui dati e sulle informazioni sull'infanzia e l'adolescenza a disposizione nelle città riservatarie – e da quanto trattato nel quaderno 51<sup>2</sup> dello stesso Centro nazionale – che ha teso a riorganizzare i dati di livello nazionale e regionale raccolti negli anni in mappe di domini e indicatori della condizione e del benessere dei bambini e dei ragazzi.

Come nelle precedenti tornate di rilevazione 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 declinata in 7 dimensioni di senso:

- struttura sociale;
- relazioni e legami;
- partecipazione sociale;
- salute e sicurezza;
- inclusione scolastica;
- diffusione e uso dei servizi;
- istituzioni.

La principale novità di questa edizione è rappresentata dall'estensione dei contenuti informativi della rilevazione. Accanto ai dati quantitativi infatti, ricalibrati sulla base delle informazioni effettivamente a disposizione delle amministrazioni locali, sono stati sondati, attraverso una serie di quesiti cui era necessario rispondere con una semplice indicazione di presenza/assenza le opportunità, i servizi, i progetti, le iniziative e le attenzioni rivolte specificamente alla fascia d'età 0-17 anni. Si è trattato di un impegno significativo per i referenti della 285 che hanno svolto sia il ruolo di collettori delle informazioni relazionandosi, laddove necessario, con numerosi soggetti e uffici del Comune, che di intermediari attivi, provvedendo all'invio della griglia debitamente compilata al Centro nazionale e garantendo in alcuni casi anche il successivo raccordo per meglio specificare le informazioni in esse contenute.

Al termine della campagna di rilevazione nelle 15 città, un primo elemento di soddisfazione emerge anche nel confronto con le precedenti rilevazioni facendo segnare una piena adesione da parte di tutte e 15 le città – lo scorso anno mancavano all'appello le città riservatarie di Brindisi, Catania e Palermo –, pur se con alcuni distinguo nella qualità e nella quantità di informazioni sulle quali fare affidamento. Di norma i dati raccolti si riferiscono all'annualità 2011 o alla data del 31/12/2011, sebbene non sia infrequente che alcune città abbiano fornito informazioni relative all'ultima annualità a disposizione, che in taluni casi risultano addirittura più aggiornate e recenti delle date menzionate.

Al di là dei risultati, che saranno illustrati nelle prossime pagine, l'attuale ricognizione restituisce – attraverso i dati sui livelli di partecipazione attiva delle città, di effettiva disponibilità delle informazioni, sulla bontà delle stesse, sulle aree di senso più deboli e lacunose – un quadro delle possibilità di fattivo sviluppo di un'operazione conoscitiva che intenda indagare i livelli di benessere e le condizioni di vita dei bambini e i ragazzi nelle città riservatarie.

## 2.2 La struttura sociale

Sebbene con diversa gradazione di intensità, non c'è città riservataria che non abbia conosciuto nel corso degli ultimi decenni i fenomeni, oramai noti, della persistente denatalità – frutto dei timidi comportamenti riproduttivi delle coppie – e del progressivo

<sup>1</sup> Cfr. Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di, 2010).

<sup>2</sup> Cfr. Belotti, V., Moretti, E. (2011)

invecchiamento della popolazione residente. È di tutta evidenza che tali dinamiche si siano ripercosse, assieme al crescente ricorso alla separazione e al divorzio, sulle forme familiari, sia in quanto alla composizione che alla dimensione della stessa famiglia. In linea generale, a livello nazionale, sono cresciute le famiglie composte di una sola persona, le coppie senza figli e le famiglie monogenitoriali, mentre decrescono le coppie con figli e le famiglie estese.

È utile soffermarsi in questa sede sulla perdita di peso delle famiglie con figli minorenni, un fenomeno largamente trasversale al territorio nazionale. Pressoché tutte le città hanno fornito importanti dati per approfondire in modo pertinente lo 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 o in modo ancor più pertinente sul totale delle famiglie con figli minorenni.

Tabella 13 - Struttura sociale

Macro Area	Città	Famiglie con figli minorenni	Famiglie monogenitoriali con figli minorenni	Famiglie residenti in totale	% famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie	% famiglie monogenitoriali con figli minorenni sul totale delle famiglie	% famiglie monogenitoriali con figli minorenni sul totale delle famiglie con figli minorenni
Centro Nord	Torino	87.706	17.135	442.321	19,8	3,9	19,5
	Milano	110.039	30.876	717.671	15,3	4,3	28,1
	Venezia	25.169	5.716	131.612	19,1	4,3	22,7
	Genova	57.926	13.043	285.614	20,3	4,6	22,5
	Bologna <sup>(a)</sup>	33.500	12.000	204.598	16,4	5,9	35,8
	Firenze	35.215	13.314	185.252	19,0	7,2	37,8
	Roma	301.179	103.672	1.361.618	22,1	7,6	34,4
	<b>Totale di area</b>	<b>650.734</b>	<b>195.756</b>	<b>3.328.686</b>	<b>19,5</b>	<b>5,9</b>	<b>30,1</b>
Sud e Isole	Napoli	114.830	17.134	374.652	30,6	4,6	14,9
	Bari	33.400	2.501	134.888	24,8	1,9	7,5
	Brindisi	9.906	n.d.	22.470	44,1	n.c.	n.c.
	Taranto	35.329	1.660	81.418	43,4	2,0	4,7
	Reggio Calabria	19.022	3.856	74.142	25,7	5,2	20,3
	Palermo	n.d.	n.d.	266.747	n.c.	n.c.	n.c.
	Catania	35.878	8.447	133.676	26,8	6,3	23,5
	Cagliari	12.785	3.245	42.358	30,2	7,7	25,4
	<b>Totale di area</b>	<b>261.150</b>	<b>36.843</b>	<b>1.130.351</b>	<b>30,2</b>	<b>3,3</b>	<b>14,1</b>
	<b>Totale</b>	<b>911.884</b>	<b>232.599</b>	<b>4.459.037</b>	<b>21,8</b>	<b>5,2</b>	<b>25,5</b>

(a) I dati delle famiglie con figli minorenni e delle famiglie monogenitoriali con figli minorenni sono stimati sulla base dei valori al 2010

I processi di denatalità e invecchiamento della popolazione storicamente più rigidi e persistenti nel Settentrione hanno fatto sì che, al 31 dicembre 2011, l'incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie – il cui trend risulta in diminuzione negli anni – risulti mediamente più alto nelle città del Sud e delle Isole (30,2%) con valori massimi a Brindisi (44,1%), Taranto (43,4%), Napoli (30,6%), Cagliari (30,2%) e minimi nelle città del Centro e del Nord, in particolare a Milano (15,3%), Bologna (16,4%) e Firenze (19%).

D'altro canto la crescente instabilità familiare dovuta all'incremento delle separazioni e dei divorzi, non presenta una polarizzazione territoriale altrettanto netta, al punto che alla stessa data di fine 2011, la percentuale di famiglie monogenitoriali con figli minorenni, fa segnare le incidenze più alte nelle seguenti città: Cagliari (7,7%), Roma (7,6%), Firenze (7,2%), Catania (6,3%). Se restringiamo il campo di osservazione, in modo più pertinente, alle famiglie con figli minorenni, emerge con evidenza la maggiore concentrazione dei nuclei monogenitoriali nel Centro e nel Nord del Paese, con le punte massime a Firenze (37,8%), Bologna (35,8%) e Roma (34,4%), città nelle quali un nucleo familiare con figli minorenni ogni 3 risulta composto da un genitore con figli minorenni.

### 2.3 Relazioni e legami

Preso atto dell'assenza di rilevazioni, indagini e ricerche nelle città riservatarie – fondate su metodologie comuni che ne garantiscano la comparabilità delle risultanze – sul tema delle relazioni e legami che i bambini e i ragazzi intessono, non è possibile in questa sede descrivere quanto di positivo appartiene alle esperienze del loro vivere quotidiano. Infatti, i dati collezionati attraverso i referenti 285 riguardano soprattutto o esclusivamente, le attività di assistenza proprie dei Comuni e dei soggetti che operano a livello territoriale, che si limitano a descrivere gli ambiti di prevenzione e cura di profili di disfunzionalità e di disagio. In questa sede le informazioni quantitative raccolte già nella precedente Relazione sono state affiancate da ulteriori informazioni qualitative nel tentativo di ampliare il ragionamento ed estenderlo anche ai servizi e alle opportunità che si configurano in ciascuna città.

Tabella 14 - Relazioni e legami

Macro Area	Città	Minorenni in affidamento familiare	Minorenni accolti nei servizi residenziali	Popolazione residente di 0-17 anni	Affidamenti familiari (a singoli, famiglie e parenti) per 10.000 residenti di 0-17 anni	Minori accolti nei servizi residenziali per minori per 10.000 minori residenti di 0-17 anni	Minori fuori dalla famiglia di origine per 10.000 residenti di 0-17 anni
Centro Nord	Torino <sup>(a)</sup>	700	800	131.947	53,1	60,6	113,7
	Milano	236	1.199	200.634	11,8	59,8	71,5
	Venezia	194	284	38.484	50,4	73,8	124,2
	Genova	358	558	84.353	42,4	66,2	108,6
	Bologna <sup>(b)</sup>	68	220	50.494	13,5	43,6	57,0
	Firenze	123	168	52.447	23,5	32,0	55,5
	Roma <sup>(b)</sup>	639	800	454.524	14,1	17,6	31,7
	<b>Totale di area</b>	<b>2.318</b>	<b>4.029</b>	<b>1.012.883</b>	<b>22,9</b>	<b>39,8</b>	<b>62,7</b>
Sud e Isole	Napoli	208	468	189.516	11,0	24,7	35,7
	Bari	152	337	53.519	28,4	63,0	91,4
	Brindisi	n.d.	89	15.826	n.c.	56,2	n.c.
	Taranto	43	96	33.205	12,9	28,9	41,9
	Reggio Calabria	84	82	32.563	25,8	25,2	51,0
	Palermo	177	735	127.244	13,9	57,8	71,7
	Catania	53	485	53.897	9,8	90,0	99,8
	Cagliari	9	136	20.285	4,4	67,0	71,5
	<b>Totale di area</b>	<b>726</b>	<b>2.428</b>	<b>526.055</b>	<b>13,8</b>	<b>46,2</b>	<b>60,0</b>
	<b>TOTALE</b>	<b>3.044</b>	<b>6.457</b>	<b>1.538.938</b>	<b>19,8</b>	<b>42,0</b>	<b>61,7</b>

(a) Il dato degli affidamenti familiari e dei minori accolti nei servizi residenziali sono stimati sulla base del valore al 2010

(b) Il dato dei minori accolti nei servizi residenziali è stimato sulla base del valore al 2010

Il numero di minorenni temporaneamente allontananti dal nucleo familiare di origine e collocati in accoglienza – affidamento familiare o comunità residenziale – fornisce un'utile indicazione sulla misura delle relazioni familiari compromesse. È importante ricordare che l'allontanamento temporaneo del minore dalla propria famiglia è possibile solo quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore – non avendo sortito effetti significativi i preventivi interventi di sostegno e di aiuto disposti in suo favore – oppure in caso di necessità e di urgenza. Ciò detto, la diffusione di questa pratica può essere messa in relazione con la fragilità e la precarietà delle relazioni e delle situazioni familiari. Va però considerato che 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, in un frangente storico – oramai consolidato – di ristrettezza delle risorse a disposizione.

La casistica dei minorenni fuori dalla famiglia di origine si caratterizza in primis e senza sostanziali eccezioni per un maggior ricorso al collocamento nei servizi residenziali, piuttosto che all'affidamento familiare, nonostante nel Paese si registri oramai una perfetta parità numerica tra queste due misure di accoglienza – poco meno di 15mila casi per ciascuna modalità. Osservando l'incidenza dei fuori famiglia di origine alla data del 31/12/2011, in relazione alla popolazione minorile delle città, è del tutto evidente che non esistono gradienti geografici così definiti, potendo riscontrare valori alti come relativamente bassi sia tra le città riservatarie del Nord che del Sud.

Come già accennato le relazioni e i legami sono state sondate anche attraverso la presenza o meno di servizi e opportunità fruibili sul territorio comunale.

Delle 14 città che hanno fornito risposta ai quesiti posti – Bologna non ha fornito indicazioni al riguardo – le voci maggiormente rappresentate riguardano nell'ordine: i tavoli di coordinamento interistituzionali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza (13 città su 14); la collaborazione delle associazioni familiari con i centri affido, l'esistenza di spazi protetti per gli incontri tra genitore/figli, l'esistenza di centri gioco/incontro per bambini e genitori a titolarità pubblica o sostenuti tramite finanziamenti pubblici, l'esistenza di servizio/servizi comunale/i per l'affido (12 città su 14); meno frequenti ma comunque ampiamente presenti risultano i tavoli di coordinamento tra Comune e terzo settore sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza (11 città su 14), i protocolli locali interistituzionali per la presa in carico dei bambini in situazioni di disagio (10 su 14), la partecipazione delle associazioni familiari alla programmazione di zona (9 su 14). Guardando diversamente alle città riservatarie le sole 2 che dichiarano di garantire sul proprio territorio ciascuno dei servizi/opportunità sopra richiamate sono Venezia e Bari.

**Tabella 15 - Relazioni e legami in relazione ai servizi e opportunità del territorio**

Macro Area	Città	Le associazioni familiari collaborano con i Centri affido?	Esistenza di spazi protetti per incontri genitore/figli (spazi neutri)	Esistenza di centri gioco/incontro per bambini e genitori a titolarità pubblica o sostenuti tramite finanziamenti pubblici	Esistenza di servizio/servizi comunitari/ per l'affido	Le associazioni familiari partecipano alla programmazione di zona?	Protocolli locali interistituzionali per la presa in carico dei bambini in situazioni di disagio	Tavoli di coordinamento interistituzionali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza	Tavoli di coordinamento Comune e terzo settore sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza	Totale
	Torino	x	x	x	x	x	x	x	x	3
	Milano	x	x	x	x	x	x	x	x	8
	Venezia	x	x	x	x	x	x	x	x	7
	Genova	x	x	x	x	x	x	x	x	7
Centro Nord	Bologna	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
	Firenze	x	x	x	x	x	x	x	x	7
	Roma	N.D.	x	x	x	x	x	x	x	7
	<b>Totale di area</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	
	Napoli	x	x	x	x	x	x	x	x	7
	Bari	x	x	x	x	x	x	x	x	8
	Brindisi	x	x	x	x	x	x	x	x	7
	Taranto	x	x	x	x	x	x	x	x	6
Sud e Isole	Reggio Calabria	x	x	x	x	x	x	x	x	6
	Palermo	x	x	x	x	x	x	x	x	7
	Catania	x	x	x	x	x	x	x	x	7
	Cagliari	x	x	x	x	x	x	x	x	5
	<b>Totale di area</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	
	<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	

## 2.4 La partecipazione sociale

La precedente edizione della Relazione poteva contare sui dati derivanti da una delle esperienze di ricerca più estensive e complete condotte in Italia e realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>1</sup> per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tesa a indagare i pareri e le idee che bambini e ragazzi hanno degli spazi decisionali del loro vissuto quotidiano. In mancanza di più recenti indagini e di statistiche mirate – conseguenza di alcuni pregiudizi legati al convincimento che i bambini abbiano limitate capacità linguistiche e siano incapaci di astrarre i concetti e dunque sarebbero in qualche misura inadatti a rispondere in modo adeguato ai quesiti che gli vengono posti, risultando inaffidabili le loro risposte se interpellati sullo stesso oggetto di analisi nel tempo – la scelta è stata quella di concentrare l'attenzione sulle opportunità di partecipazione in cui i bambini e i ragazzi possono sperimentarsi a livello comunale attraverso l'offerta partecipativa garantita dagli stessi enti locali.

Tabella 16 - Partecipazione sociale

Macro Area	Città	Promozione di manifestazioni pubbliche (mostre, festival, ecc..) progettate in modo partecipato con bambini e ragazzi	Attività di valutazione partecipata di piani e attività realizzati dalle istituzioni	Realizzazione di esperienze di programmazione territoriale partecipata con i bambini e gli adolescenti	Esperienze di progettazione urbanistica partecipata con i bambini	Adozione di monumenti e aree pubbliche da parte di scuole o classi	Realizzazione di incontri del consiglio comunale o circoscrizionale dei ragazzi con il consiglio comunale e/o con il sindaco	Presenza di consigli circoscrizionali dei ragazzi	Presenza di consiglio comunale dei ragazzi	Totale
Centro Nord	Torino	x		x	x	x		x		5
	Milano	x						x		3
	Venezia	x		x	x	x		x		5
	Genova	x	x	x		x				4
	Bologna	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
	Firenze	x		x	x		x		x	5
	Roma	x			N.D.	x		x		3
	<i>Totale di area</i>	6	1	4	3	4	2	4	1	
Sud e Isole	Napoli	x				x		x		3
	Bari	x	x	x						3
	Brindisi	x	x	x	x	x		x	x	7
	Taranto	x								1
	Reggio Calabria	x				x			x	3
	Palermo	x	x	x		x				4
	Catania	x				x				2
	Cagliari	x				x	x		x	4
	<i>Totale di area</i>	8	3	3	2	5	1	2	3	
	<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	

<sup>1</sup> Cfr. Belotti, V. (a cura di, 2011).

Eccezion fatta per Bologna che non ha fornito risposta, non c'è città che non preveda la "Promozione di manifestazioni pubbliche (mostre, festival, ecc.) progettate in modo partecipato con bambini e ragazzi": si tratta certamente di una voce un po' ampia ma che indica una diffusa sensibilità al tema da parte delle istituzioni. Negli ambiti più specifici che si è teso indagare, ovvero programmazione/valutazione, progettazione urbana/adozione monumenti, consigli dei ragazzi, cala vistosamente l'incidenza di partecipazione. In particolare:

- se la "Realizzazione di esperienze di programmazione territoriale partecipata" coinvolge i bambini e i ragazzi di 7 città su 14, le "Attività di valutazione partecipata di piani e attività realizzati dalle istituzioni" sono più circoscritte e aperte ai bambini e ai ragazzi di sole 4 città;
- la "Adozione di monumenti e aree pubbliche da parte di scuole o classi" è presente in 9 città su 14, mentre più rare sono le esperienze di "Progettazione urbanistica partecipata" presente in 5 città su 14;
- limitatissima e concentrata per lo più nel Sud e Isole risulta la "Presenza di consigli comunali dei ragazzi" (4 su 14), mentre più presenti nel Centro e nel Nord sono le esperienze di "Consigli circoscrizionali dei ragazzi" che complessivamente si riscontrano in 6 città su 14. Per ovvie ragioni ancor più limitate sono le esperienze di "Incontro del consiglio comunale o circoscrizionale dei ragazzi con il consiglio comunale e/o con il sindaco" che si realizzano in sole 3 città sulle 14 rispondenti.

Cambiando prospettiva di sguardo, sono le città di Brindisi (7 opportunità partecipative su 8), Firenze, Torino e Venezia (ciascuna con 5 opportunità su 8) a contemplare i più ampi spazi di partecipazione ai bambini e ai ragazzi residenti.

### 2.5 La salute

La condizione di salute è solitamente considerata una dimensione cruciale per la valutazione dello stato di benessere dei bambini e degli adolescenti. La notevole mole di informazioni di livello nazionale e regionale a disposizione sul tema diventa però decisamente più esigua quando la prospettiva di analisi è quella del livello territoriale della singola città. Confrontandosi con questa realtà la proposta di indicatori si è limitata sul versante quantitativo a sole due informazioni – il tasso di mortalità infantile e il tasso di mortalità per incidenti stradali degli 0-17enni – mentre ha teso a indagare in modo più approfondito alcuni temi più squisitamente qualitativi sulla base di una traccia di quesiti a risposta chiusa finalizzati a rilevare la presenza/assenza di strutture, servizi, attività, ecc.

Tabella 17 - Salute e sicurezza

Macro Area	Città	Morti residenti nel primo anno di vita	Nati vivi residenti	Morti residenti di 0-17 anni in incidenti stradali	Popolazione residente di 0-17 anni	Tasso di mortalità infantile (per 1.000 nati vivi)	Tasso di mortalità per incidenti stradali degli 0-17enni (per 10.000 0-17enni)
Centro Nord	Torino	16	8.097	0	131.947	2,0	0,0
	Milano	39	12.328	130	200.634	3,2	6,5
	Venezia	0	2.057	0	38.484	0,0	0,0
	Genova	14	4.411	8	84.353	3,2	0,9
	Bologna	n.d.	n.d.	n.d.	50.494	n.c.	n.c.
	Firenze	28	8.643	2	51.621	3,2	0,4
	Roma	78	25.477	5	454.524	3,1	0,1
	<i>Totale di area</i>	<i>175</i>	<i>61.013</i>	<i>145</i>	<i>1.012.057</i>	<i>2,9</i>	<i>1,4</i>
Sud e Isole	Napoli	33	9.413	n.d.	189.516	3,5	n.c.
	Bari	n.d.	n.d.	n.d.	53.519	n.c.	n.c.
	Brindisi	2	774	n.d.	15.826	2,6	n.c.
	Taranto	n.d.	n.d.	n.d.	33.205	n.c.	n.c.
	Reggio Calabria	20	1.685	n.d.	32.563	11,9	n.c.
	Palermo	26	6.702	n.d.	127.244	3,9	n.c.
	Catania	n.d.	n.d.	n.d.	53.897	n.c.	n.c.
	Cagliari	6	918	0	20.285	6,5	0,0
<i>Totale di area</i>	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>	<i>526.055</i>	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>	

Come facilmente intuibile il tasso di mortalità infantile rappresenta l'indicatore chiave della dimensione perché riflette il livello di efficienza<sup>2</sup> dei servizi sanitari sul territorio. In Italia su questo fronte si sono raggiunti traguardi rassicuranti che pongono il Paese nel novero di quelli a più bassa mortalità infantile. Per permettere un confronto corretto tra le diverse realtà comunali in gioco, in questa sede la misura della mortalità infantile è calcolata in riferimento ai nati vivi del comune e al numero di decessi di residenti nel comune occorso nel primo anno di vita. Sono 11 le città riservatarie che hanno fornito i dati necessari per il calcolo della mortalità infantile. I valori più contenuti si riscontrano nelle città del Centro e del Nord con valori di 2-3 decessi di bambini di 0 anni ogni 1.000 nati-vivi, mentre i valori più alti si riscontrano nelle aree del Sud Italia, con un picco, preoccupante, della città di Reggio Calabria che con un tasso di mortalità infantile di 11,9 presenta un valore 4 volte superiore alle città che vantano le migliori performance.

Più lacunosa è la disponibilità di dati sul secondo indicatore, ovvero sul tasso di mortalità per incidenti stradali degli 0-17enni: a tal riguardo hanno fornito informazioni 8 città su 15. Eccezion fatta per Milano che presenta un valore di 6,5 morti di 0-17enni ogni 10mila minorenni residenti, tutte le altre città si collocano al di sotto della soglia dei 2 morti ogni 10mila.

Sul fronte dei servizi e delle opportunità di cura e accudimento della salute dei bambini, esse appaiono sufficientemente diffuse e uniformemente distribuite tra le città riservatarie, così come riportato nella tabella riepilogativa che segue.

<sup>2</sup> L'efficienza è sicuramente legata alla formazione del personale medico, all'uso di macchinari all'avanguardia, all'igiene dei locali.



Tabella 18 - Salute e sicurezza in relazione ai servizi e alle opportunità del territorio

	Centro Nord											Sud e isole						Totale
	Torino	Milano	Venezia	Genova	Bologna	Firenze	Roma	Totale di area	Napoli	Bari	Brindisi	Taranto	Reggio Calabria	Palermo	Catania	Capriani	Totale di area	
1. Esistenza di centri/équipe PUBBLICI specializzati per la presa in carico (diagnosi e trattamento) di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento e abuso sessuale	x		x	x	N.D.		2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7	9
2. Esistenza di centri/équipe PRIVATI (gestiti da cooperative, assoc., altro) specializzati per la presa in carico (diagnosi e trattamento) di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento e abuso sessuale	x	x	x		N.D.	x	4	x		x		x	x	x	x		5	9
Esistenza di Centri anti violenza per l'aiuto a donne vittime di violenza domestica e ai loro figli	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	13
Esistenza sul territorio comunale di comunità di accoglienza per bambini allontanati dalla famiglia di origine	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x		x	x	x	x	x	x	7	12
Esistenza sul territorio comunale di comunità di accoglienza madre - bambino	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	13
Esistenza di progetti per la protezione di minorenni sfruttate/i nel circuito della tratta e/o del mercato della prostituzione	x	x	x	x	N.D.	x	5	x		x		x	x	x	x	x	6	11
Esistenza di progetti di informazione alla salute e alla sessualità nelle scuole del secondo ciclo, gestiti dai servizi pubblici	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7	12
Esistenza di attività pubbliche di preparazione al parto per donne in gravidanza e coppie	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7	12
Corsi di educazione stradale	x	x	x	x	N.D.	x	6	x		x		x	x	x	x	x	6	12
Presenza di Ospedali podiatrici	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x				x	x	x	x	5	10
Presenza di Consultori giovani	x	x	x	x	N.D.	x	5	x				x	x	x	x		4	9
Esistenza di protocolli/accordi per l'integrazione socio - sanitaria	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	13
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>N.D.</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>		

Considerando la mancata risposta di Bologna, sono 3 le esperienze comuni che coinvolgono quasi tutte le città riservatarie, ovvero 13 città su 14 rispondenti: a) esistenza di centri anti violenza per l'aiuto a donne vittime di violenza domestica e ai loro figli; b) esistenza sul territorio comunale di comunità di accoglienza madre/bambino; c) esistenza di protocolli/accordi per l'integrazione sociosanitaria.

Di contro le esperienze meno battute, 9 città su 14 rispondenti, riguardano: a) esistenza di centri/équipe sia pubblici che privati specializzati per la presa in carico (diagnosi e trattamento) di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento e abuso; b) presenza di consulenti giovani.

Rovesciando la prospettiva di sguardo, e avendo a riferimento le città, Milano, Napoli e Palermo risultano le esperienze cittadine con il maggior numero di attività di tutela nell'ambito della dimensione della salute e sicurezza, ciascuna con 12 esperienze all'attivo.

## 2.6 L'inclusione scolastica

Per ovviare alle molte problematiche emerse nella precedente edizione in merito alla valutazione dei livelli di inclusione scolastica nelle città riservatarie, attraverso le diverse sottodimensioni della scolarità, degli esiti e della dispersione scolastica – inficiati per lo più dalla mancanza di dati a livello cittadino e dall'affidabilità degli stessi, laddove esistenti – in questa rilevazione il focus è rappresentato dalla presenza/assenza di servizi e progetti per contrastare l'abbandono scolastico e favorire la frequenza dei gruppi di soggetti più svantaggiati.

Tabella 19 - Inclusione scolastica

	Centro Nord								Sud e Isole								Totale di area	Totale
	Torino	Milano	Venezia	Genova	Bologna	Firenze	Roma	Totale di area	Napoli	Bari	Brindisi	Taranto	Reggio Calabria	Palermo	Catania	Cagliari		
Esistenza di servizi/progetti per il contrasto dell'abbandono scolastico	x	x	x	x	N.D.	x	x	6	x	x	x	x	x	x	x	x	8	14
Esistenza di servizi/progetti SPECIFICI per il contrasto dell'abbandono scolastico da parte di bambini rom sinti e caminanti	x	x	x	x	N.D.	x	x	6	x	x			x	x			4	10
Esistenza di servizi/progetti SPECIFICI per il contrasto dell'abbandono scolastico da parte di bambini stranieri	x		x	x	N.D.	x	x	5	x	x			x	x	x		5	10
Esistenza di servizi/progetti per favorire la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia da parte di bimbi appartenenti a famiglie a rischio di esclusione sociale	x	x		x	N.D.	x		4	x	x	x	x	x	x	x	x	8	12
Esistenza di servizi/progetti SPECIFICI per favorire la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia da parte di bimbi appartenenti a famiglie ROM SINTI E CAMINANTI	x			x	N.D.	x	x	4	x	x			x	x			4	8
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>N.D.</b>	<b>5</b>	<b>4</b>		<b>5</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>		

Eccezion fatta per Bologna che non ha fornito risposta ai quesiti posti, tutte le città dichiarano l'esistenza di servizi/progetti per il contrasto dell'abbandono scolastico in senso generale. Meno diffuse ma comunque largamente presenti sono le esperienze progettuali più mirate, finalizzate al contrasto dell'abbandono scolastico dei bambini stranieri (10 città su 14 rispondenti) e dei bambini rom, sinti e caminanti (10 su 14).

Ampio è anche il novero delle esperienze di diffusione di servizi/progetti per favorire la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia da parte di bimbi appartenenti a famiglie a rischio di esclusione sociale (dodici città su quattordici), che diventano otto su quattordici se si va a restringere il campo ai servizi/progetti per favorire la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia da parte di bimbi appartenenti a famiglie rom, sinti e caminanti.

Tra le città, Torino, Genova, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Palermo hanno lavorato attivamente su ciascuno di questi fronti.

### **2.7 Diffusione e uso dei servizi**

Come per altre dimensioni in studio, anche per indagare la spesa, la diffusione e l'uso dei servizi in questa edizione è stato adottato il doppio binario della raccolta dei dati quantitativi affiancati da una griglia tesa a rilevare la presenza/assenza di opportunità e iniziative di fruizione.

Il primo blocco di indicatori quantitativi è inerente all'area degli interventi e dei servizi erogati alla cittadinanza da parte dei Comuni.

Tabella 20 - Spesa, diffusione e uso servizi

Macro Area	Città	Utenti del servizio per l'affidamento dei minorenni per 1.000 residenti di 0-17 anni	Utenti del servizio per l'adozione nazionale e internazionale del minorenni per 1.000 residenti di 0-17 anni	Utenti del servizio per il post adozione nazionale e internazionale del minorenni per 1.000 residenti di 0-17 anni	famiglie con figli minorenni coinvolti in attività di mediazione familiare per 1.000 famiglie con figli minorenni	interventi di sostegno alla genitorialità per 1.000 famiglie residenti	Utenti presi in carico per sostegno socio educativo scolastico per 1.000 residenti di 0-17 anni	Interventi di assistenza domiciliare socio-assistenziale per famiglie con minorenni per 1.000 famiglie residenti con figli minorenni	Utenti minorenni dei servizi di mediazione linguistico-culturale in ambito scolastico per 1.000 minorenni stranieri residenti	Utenti che hanno usufruito di contributi economici per i servizi scolastici per 1.000 residenti di 0-17 anni	famiglie con figli minorenni che hanno usufruito di contributi economici a integrazione del reddito familiare per 1.000 famiglie residenti con figli minorenni
Centro Nord	Torino	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	7,0	N.C.	N.C.
	Milano	1,2	0,7	0,5	1,1	13,2	36,5	8,4	N.C.	414,8	37,7
	Venezia	1,9	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	4,8	121,4	N.C.	8,5
	Genova	13,0	2,0	0,9	N.C.	0,7	6,2	5,9	105,1	149,0	N.C.
	Bologna	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	322,6	28,7
	Firenze	1,9	3,1	1,0	1,1	0,8	9,8	1,6	39,8	N.C.	14,0
	Roma	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	2,6	2,5	44,7	256,4	N.C.
	Napoli	0,8	0,4	0,2	1,1	1,2	0,0	0,8	68,9	634,1	138,6
	Rari	7,9	0,0	N.C.	0,4	24,6	13,5	1,5	30,8	N.C.	42,4
	Brindisi	11,4	N.C.	N.C.	12,5	20,9	10,1	4,9	89,0	353,3	125,1
Sud e Isole	Taranto	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
	Reggio Calabria	N.C.	1,3	1,3	0,3	0,1	14,1	3,0	14,3	0,0	0,4
	Palermo	1,4	0,5	0,4	N.C.	11,8	8,9	N.C.	60,6	N.C.	N.C.
	Catania	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
	Capri	0,8	1,2	2,4	3,4	0,0	12,5	3,9	N.C.	1,8	N.C.

Più che commentare i singoli dati riportati in tabella, sembra qui utile proporre alcune considerazioni per facilitarne la lettura e apprezzare al meglio il valore degli stessi: a) 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; b) l'ampio range di variazione dei valori per gran parte degli indicatori — certamente connesso al significato degli indicatori stessi e di ciò che a essi viene attribuito nelle diverse città — invita alla prudenza rispetto alla valutazione delle diverse performance delle città in gioco; c) la disponibilità del dato, in media, per non più della metà delle città riservatarie in studio rappresenta infine l'ultimo limite che va certamente preso in considerazione.

Più densa è l'informazione derivante dalla griglia qualitativa sulla spesa, diffusione e uso dei servizi.

**Tabella 21 - Spesa, diffusione e uso dei servizi in relazione alle opportunità del territorio**

	Centro Nord							Sud e Isole							Totale			
	Torino	Milano	Venezia	Genova	Bologna	Firenze	Roma	Totale di area	Napoli	Bari	Brindisi	Taranto	Calabria	Palermo		Catania	Cagliari	Totale di area
Esistenza servizio per l'adozione nazionale e internazionale a livello comunale		x		x	x	x	x	5	x		x	x	x	x	x	x	7	12
Esistenza servizio per interventi di sostegno nel post adozione		x		x	x	x	x	5	x		x	x	x	x	x	x	7	12
Esistenza di servizio/i pubblico/i per la mediazione familiare		x		x	x	x	x	5	x	x	x		x	x	x	x	7	12
Realizzazione di interventi per il sostegno alla genitorialità per famiglie in situazione di disagio		x		x	x	x	x	5	x	x	x	x	x	x	x	x	8	13
Presenza di aree attrezzate per nomadi		x		x	N.D.	x	x	4	x	x	x		x	x	x	x	7	11
Presenza di biblioteche per ragazzi	x	x	x	x	N.D.	x	x	6	x	x	x	x		x		x	6	12
Presenza di Musei per ragazzi	x	x		x	N.D.	x	x	5	x								1	6
Organizzazione di Centri estivi per i bambini	x	x	x	x	N.D.	x	x	6	x	x		x	x	x		x	6	12
Realizzazione di Progetti Bicibus e Pedibus	x	x	x		N.D.	x	x	5			x						1	6
Realizzazione di attività di Animazione di strada	x	x	x	x	N.D.	x	x	6	x	x	x	x	x	x	x	x	8	14
Iniziative di educazione ambientale	x	x	x	x	N.D.	x	x	6	x	x	x		x	x	x		6	12
Realizzazione di progetti per favorire la formazione professionale di minori		x			N.D.	x	x	3	x	x	x	x	x	x	x		7	10
Esperienze di affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati		x		x	N.D.	x		3	x	x			x		x		4	7
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>12</b>		<b>12</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>		

12 città dichiarano l'esistenza di servizi dedicati a livello comunale per l'adozione nazionale e internazionale, per il sostegno nel post adozione, e per la mediazione familiare. Più nutrito è il gruppo di città (13 su 15) che realizzano interventi per il sostegno alla genitorialità per famiglie in situazione di disagio.

Su un altro fronte, relativamente ampio risulta il ventaglio di offerte culturali e ricreative per i bambini e i ragazzi: 12 città hanno biblioteche per ragazzi; 6 sono dotate di musei per ragazzi; in 12 città si organizzano centri estivi per bambini; 6 prevedono la realizzazione di progetti *bicibus* e *pedibus*; 14 realizzano attività di animazione di strada; 12 di attività di educazione ambientale.

Anche sul fronte dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati emerge una diffusa presenza di servizi che riguarda i progetti per favorire la formazione professionale di minori stranieri non accompagnati (10 città su 14) e le esperienze di affidamento familiare degli stessi (7 su 14).

In questa dimensione spiccano in quanto a diffusione e uso dei servizi le città riservatarie di Milano e Firenze, entrambe attive su tutti gli aspetti che sono stati indagati.

### 2.8 Le istituzioni

La dimensione delle "istituzioni", che indaga le attenzioni rivolte alla cittadinanza in crescita da parte dei soggetti territorialmente competenti e in primo luogo il Comune di appartenenza, rappresenta la principale novità del ragionamento sin qui sviluppato sui livelli di benessere e sulla condizione dei bambini e degli adolescenti nelle città riservatarie. Tale dimensione sonda una ampio ventaglio di questioni che oltre a raccontare delle iniziative a favore di bambini e ragazzi testimonia anche delle opportunità di cui gli stessi sono almeno teoricamente portatori.

In questa seconda accezione, ad esempio, si segnala come stentino ad attecchire negli statuti e nei regolamenti comunali espliciti riferimenti alla condizione dei bambini e degli adolescenti. Tracce di tale riconoscimento "alto" sono rintracciabili a Torino, Genova, Roma, Bari e Palermo. Non sorprende dunque verificare che non c'è esperienza comunale che si richiami esplicitamente alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, documento che, come noto, rappresenta senz'altro il riferimento principe sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza cui ogni soggetto operante in questo ambito dovrebbe attenersi.

Deleghe assessorili sul tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono presenti in 9 città su 14 – non avendo risposto la città di Bologna – e ugualmente diffuse – 9 città su 14 – risultano gli uffici/organismi che hanno il compito di coordinare gli interventi in materia di infanzia e adolescenza. Più limitata, anche in considerazione del fatto che si tratta di un istituto di più recente ideazione, la presenza di figure di garanzia dei diritti dell'infanzia a livello comunale, ovvero i garanti dell'infanzia.

Tabella 22 - Le azioni dei Comuni nel promuovere e tutelare i diritti dei cittadini in crescita

	Centro Nord							Sud e Isole							Totale			
	Torino	Milano	Venezia	Genova	Bologna	Firenze	Roma	Totale d'area	Napoli	Bari	Brindisi	Taranto	Calabria	Palermo		Catania	Cagliari	Totale d'area
Lo statuto e/o il regolamento comunale fa riferimento ai bambini e agli adolescenti	x			x	N.D.	x	3		x					x			2	5
Esplicito riferimento alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo nello statuto e/o nel regolamento comunale					N.D.		0										0	0
Esiste una delega assessorile sul tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza?	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x			x			x		4	9
Esistenza all'interno dell'amministrazione comunale di un ufficio/organismo avente il compito di coordinare gli interventi in materia di infanzia e adolescenza	x	x	x	x	N.D.	x	5	x	x			x	x		x		5	10
Esistenza di una figura di garanzia dei diritti dell'infanzia a livello comunale (es. Garante infanzia)	x		x	x	N.D.	x	4										0	4
La città redige un rapporto sulla condizione dell'infanzia in città			x	x	N.D.		2	x						x			2	4
Adesione all'iniziativa di Legambiente "100 strade per giocare"			x	x	N.D.		2	x		x							2	4
Adesione alla rete delle Città amiche delle bambine e dei bambini			x	x	N.D.		2	x	x	x		x					4	6
Esistenza di un meccanismo di monitoraggio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza				x	N.D.		1	x	x	x		x	x				5	6
Se sì, in tale monitoraggio sono in atto processi di coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti?				x	N.D.		1	x	x	x		x					4	5
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>N.D.</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>			

Per quanto concerne l'adesione della città a iniziative degne di nota sul fronte dei diritti di cittadinanza si segnala che 6 città, per lo più nel Sud del Paese, prendono parte alla rete delle Città amiche delle bambine e dei bambini, 4 delle quali aderiscono anche all'iniziativa di Legambiente *100 strade per giocare*.

Un altrettanto limitato novero di città riservatarie ha sperimentato la redazione di un rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (4 su 14), mentre relativamente più diffuse risultano le esperienze di monitoraggi sistematizzati delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza (6 su 14) che peraltro prevedono in 5 casi su 6 processi di coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti.

Tra le città riservatarie le più attive risultano Genova e Napoli con rispettivamente 9 e 7 iniziative delle 10 indagate.

PAGINA BIANCA



## 4. INFANZIA, 285 E POLITICHE LOCALI A CONFRONTO

### 1. Introduzione

Questo contributo si propone di collaborare all'analisi della progettualità 285 effettuata nelle città riservatarie attraverso un'attività di ricerca e di studio dei piani di zona (L. 328/2000) e di alcuni documenti di programmazione regionale riferiti all'annualità 2011. La finalità generale è provare a disegnare una cornice sociopolitica di fondo che possa risultare utile all'esame della progettualità 285.

Com'è noto, il piano di zona è uno dei principali strumenti funzionali a programmare il welfare locale, sebbene non tutti gli eventi costitutivi di un processo di *governance* delle politiche sociali di una determinata città siano riconducibili alla pianificazione zonale<sup>1</sup>. In senso sociologico, il piano di zona potrebbe essere definito come uno strumento messo nelle mani di una comunità locale – concepita come entità consapevole, attiva e responsabile – per aiutarla a leggere, valutare, programmare e guidare il proprio sviluppo verso un orizzonte di protezione sociale, promozione dei diritti di cittadinanza e benessere diffuso. Si tratta di “mete sociali” che andrebbero pensate, progettate, costruite, erogate e verificate e, laddove necessario, riprogettate mediante relazioni di reciprocità complessa fra tutti gli attori in gioco<sup>2</sup>.

Generalmente ogni piano di zona si compone di una o più sezioni dedicate, in maniera più o meno dettagliata e accurata nelle sue specificazioni tematiche, alla presentazione delle politiche sociali per la famiglia, gli adolescenti e i bambini, e alla descrizione degli approcci, strategie, interventi e servizi pensati per loro. Proprio queste politiche hanno costituito il primo oggetto di studio della ricerca documentale, che ha preso avvio da alcuni interrogativi preliminari: quali concezioni culturali sono alla base delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nei piani zonali delle città riservatarie? Quali sono le forme del riconoscimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza? Ci sono espliciti richiami alla legge 285? È visibile la valorizzazione del bambino come persona nei piani di zona presi in esame? Quali ambiti di intervento vengono considerati privilegiati nei piani zonali? C'è qualche riferimento alla Convenzione Onu? Si può parlare di un auto-referenzialismo delle politiche sociali per i bambini sul versante locale? Con riferimento alla collocazione geografica, c'è una “contaminazione” fra gli atti di programmazione regionale? Quale raffigurazione dei minori e delle loro famiglie emerge dai piani di zona delle città riservatarie?

Ovviamente non è stato possibile trovare una risposta risolutiva a tutte le questioni poste. Nei limiti del fattibile, si è cercato di sviluppare una riflessione critica, basata su un ragionamento induttivo proteso verso la comparazione, su due dimensioni tematiche specifiche: la fragilità familiare<sup>3</sup> e l'adolescenza. In ciascun piano di zona queste dimensioni

<sup>1</sup> Si pensi a tutti quei progetti che soggiacciono a logiche ministeriali o europee.

<sup>2</sup> Singoli cittadini, nuclei familiari, gruppi di volontariato, associazioni di quartiere, organizzazioni sindacali, centri per l'impiego, centri per la giustizia minorile, imprese, ospedali ecc.

<sup>3</sup> Sembra opportuno notare che il tema della fragilità familiare è stato affrontato anche nel progetto Pippi (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzato in collaborazione con l'Università di Padova e 10 città riservatarie. Il progetto ha avanzato una proposta metodologica volta a far emergere le risorse residue di famiglie “fragili” e a sostenerle per sviluppare le capacità educative e di cura di genitori temporaneamente in difficoltà, evitando così l'allontanamento da casa dei minori.

hanno costituito dei fuochi di attenzione privilegiati per cercare di operare un confronto fra le diverse città riservatarie.

La complessa metodologia di ricerca necessaria per lo studio critico dei piani di zona ha previsto la combinazione di diverse fasi di lavoro:

- *la ricognizione e il reperimento dei piani zonali*: queste attività sono state espletate attraverso la consultazione di alcune banche dati giuridiche disponibili on line (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), l'esplorazione dei siti web istituzionali delle città riservatarie, che spesso rendono accessibili i documenti di piano, e la tenuta di contatti diretti (telefonici o tramite e-mail) con i referenti delle città, quale operazione volta specificamente a controllare e completare la dotazione informativa eventualmente già disponibile sui piani zonali;
- *la catalogazione dei piani zonali*: i documenti di programmazione sono stati catalogati e resi disponibili direttamente on line attraverso il Catalogo unico del Centro nazionale. I piani zonali, corredati dei relativi atti normativi di approvazione, sono stati raggruppati per anno in modo da offrire a ogni utente il corretto riferimento giuridico e la possibilità di consultare tutta la documentazione riconducibile alla progettazione L. 285 realizzata nell'annualità di interesse;
- *lo studio e l'analisi dei piani zonali*: dopo aver sottoposto i documenti di piano a un attento esame testuale, sono state enucleate quelle informazioni riconducibili alle due dimensioni tematiche scelte, fragilità familiari e adolescenza, e giudicate adatte a costruire un nucleo di contenuti utili a sviluppare una riflessione di tipo "comparativo" sulle politiche locali delle città riservatarie;
- *la sintesi delle risultanze dell'analisi condotta*: è stato effettuato un tentativo di ricomposizione dei tratti salienti/dominanti delle politiche locali riferite alle due dimensioni tematiche per cercare di tracciare un quadro "nazionale" per ciascun ambito indagato. Peraltro le fragilità familiari e l'adolescenza costituiscono due fenomeni sociali non completamente disgiunti; infatti le fasi di sviluppo che caratterizzano l'adolescenza mettono alla prova non soltanto i ragazzi e le ragazze, bensì anche le loro famiglie, in quanto l'adolescente è chiamato a rivedere, ridefinire, ridare significato alla relazione che ha costruito con i propri genitori in un contesto di reciprocità. La famiglia costituisce generalmente l'ambito che ha dato origine a quei modelli identificativi rispetto ai quali l'adolescente vorrebbe opporsi e separarsi per definirsi; e quanto più la famiglia si presenta fragile o impreparata (spesso a causa di fattori di disagio sostanzialmente intrinseci) a contenere e accompagnare le "oscillazioni" adolescenziali, tanto più sarà difficile per il minore portare a compimento il proprio percorso di crescita e di autonomia.

Le specifiche attività di ricognizione, reperimento, catalogazione, studio e analisi dei piani di zona delle città riservatarie hanno gradualmente dato forma alla realizzazione del cosiddetto monitoraggio dei piani zonali (vedi tabella 1), un percorso metodologico di tipo "sperimentale" che ha provato a dare continuità e sedimento alle riflessioni derivate dalla prima mappatura dei piani regionali e zonali realizzata lo scorso anno e presentata nel terzo capitolo della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285 (anno 2010)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Si è provato a integrare, approfondire e completare le risultanze derivanti da quella precedente attività di studio.

Tabella 1 - Quadro sinottico dei piani di zona delle città riservatarie monitorati - Anno 2011

BARI	Piano di zona (2009-2012)
BOLOGNA	Piano di zona per la salute e il benessere sociale (2009-2011)
BRINDISI	Piano sociale di zona (2010-2012)
CAGLIARI	Piano locale unitario dei servizi (Plus) 2007-2009 e del. GC 10 agosto 2011, n. 161 che estende il suddetto Plus al 2011 Piano locale unitario dei servizi alla persona (2012-2014)
CATANIA	Piano di zona distretto sociale sanitario (2010-2012)
FIRENZE	Piano integrato salute e società 2008-2010 e del. Assemblea dei soci Società della salute di Firenze 30 giugno 2011, n. 10 che approva il piano attuativo nella città aggiornando parzialmente il precedente Pis
GENOVA	Del. GC 25 febbraio 2010 – Linee di indirizzo per l’attivazione della Conferenza del Piano regolatore sociale di cui alla del. GC 39/2009
MILANO	Piano di zona (2009-2011)
NAPOLI	Piano sociale di zona (2010-2012)
PALÉRMO	Piano di zona 2010-2012 (azioni disponibili sul sito istituzionale) Piano infanzia-adolescenza 2012-2014
REGGIO CALABRIA	Piano strategico triennale degli interventi per l’infanzia e l’adolescenza (precisazione annualità)
ROMA	Piano regolatore sociale (2011-2015) – <i>in fase di completamento</i>
TARANTO	Piano sociale di zona (2010-2012)
TORINO	Del. GC 18 ottobre 2011 di approvazione ripartizione fondi previsti dalla legge 285/1997
VENEZIA	Piano di zona (2011-2015)

Ovviamente questo lavoro sul monitoraggio dei piani zionali, con un “ritaglio” specifico sulle fragilità familiari e l’adolescenza, è ben lontano dalla volontà di esprimere una panoramica completa e conclusiva sulla rilevanza che questi due fenomeni sociali occupano sulla totalità delle città riservatarie. In aggiunta alla sua funzione primaria di supporto tecnico per i decisori politici, lo scopo dell’attività di studio e di analisi è cercare di fornire una solida base documentale per rendere possibile una lettura “comparativa” delle politiche locali per i minori innestate sul recepimento della L. 285.

Anche quest’anno, accanto ai piani zionali, si è scelto di porre sotto la “lente analitica” – finalizzata a collocare la progettualità 285 in uno scenario di *policy* un po’ più ampio – alcuni atti della programmazione regionale che, al di là del loro aspetto ritualistico, costituiscono probabilmente una delle espressioni più manifeste del sistema di welfare territoriale.

L’attenzione è stata specificamente circoscritta ad alcuni atti regionali di programmazione sociosanitaria<sup>5</sup> (vedi tabella 2) per una serie di ragioni. Innanzitutto perché gli atti di programmazione regionale emanati sul territorio italiano sono tantissimi e il loro processo di elaborazione e attuazione si configura molto articolato, diversificato per regione e soprattutto temporalmente disallineato. Inoltre le aree tematiche che costituiscono l’oggetto delle politiche sociali declinate nei vari atti programmatici risultano profondamente eterogenee e anche la derivazione normativa che contraddistingue i documenti di piano è estremamente diversificata fra le regioni. Ulteriori fattori di complessità sono rappresentati dall’architettura dell’impianto legislativo che sostanzia i diversi atti programmatici e dalla macchinosità delle rispettive implicazioni amministrative. A ciò si aggiungono, come ulteriori elementi di complicazione, le difficoltà procedurali e

<sup>5</sup> Infatti gli atti di programmazione regionale di tipo sociosanitario presi in esame costituiscono solo una parte del più ampio ventaglio di documenti programmatici archiviati sistematicamente nella banca dati del Catalogo unico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza.

tecniche connesse al reperimento dei piani<sup>6</sup> e la diversità del lessico usato nei vari documenti. Per questa serie di ragioni è stato considerato ragionevole e “scientificamente” corretto limitare la ricerca agli atti regionali di programmazione sociosanitaria, che hanno costituito il secondo oggetto “empirico” di natura “testuale/qualitativa” preso in esame<sup>7</sup>.

**Tabella 2 - Quadro sinottico degli atti di programmazione regionale monitorati - Anno 2011**

ABRUZZO	Del. CR 25 marzo 2011, n. 75/1, Piano sociale regionale 2011-2013
BASILICATA	Del. GR 29 dicembre 2010, n. 2222, Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2011-2014; Del. CR 24 luglio 2012, n. 317, Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2012-2015
CALABRIA	Del. CR 6 agosto 2009, n. 364, Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei Piani di zona 2007-2009
CAMPANIA	Del. GR 16 aprile 2009, n. 694, Piano sociale regionale 2009-2011
EMILIA ROMAGNA	Del. Assemb. legisl. 22 maggio 2008, n. 175, Piano sociale e sanitario regionale 2008-2010
FRIULI VENEZIA GIULIA	Del. GR 11 marzo 2010, n. 465, Piano sanitario e socio-sanitario regionale 2010-2012
LAZIO	Decr. Commiss. 18 dicembre 2009, n. 87, Piano sanitario regionale 2010-2012
LIGURIA	Del. CR 1 agosto 2007, n. 35, Piano sociale integrato regionale 2007-2010; Del. Assemb. legisl. 30 settembre 2009 n. 22, Piano socio sanitario regionale 2009-2011
LOMBARDIA	Del. CR 17 novembre 2010, n. IX/88, Piano socio sanitario regionale 2010-2014
MARCHE	Del. Assemb. legisl. 16 dicembre 2011 n. 38, Piano socio-sanitario regionale 2012-2014
MOLISE	Del. CR 28 aprile 2009, n. 148, Piano sociale regionale 2009-2011
PIEMONTE	Del. CR 24 ottobre 2007, n. 137-40212, Piano socio-sanitario 2007-2010 Del. GR 12 marzo 2007, n. 43-5493, Piano triennale 2010-2012 degli interventi e dei servizi sociali Del. CR 3 aprile 2012, n. 167-14087, Piano socio-sanitario 2012-2015
PUGLIA	Del. GR 13 ottobre 2009, n. 1875, Piano regionale delle politiche sociali 2009-2011 Del. GR 24 maggio 2011, n. 1176, il Piano di azione per le famiglie “Famiglie al futuro”
SARDEGNA	Del. GR 6 ottobre 2011, n. 40/32, Linee guida per la programmazione e gestione dei Plus 2012-2014 (Piani locali unitari dei servizi alla persona)
SICILIA	DPRS 2 marzo 2009, n. 61, Programma regionale delle politiche sociali e socio-sanitarie 2010-2012
TOSCANA	Del. GR 4 luglio 2011, n. 898, Piano sanitario e sociale integrato 2012-2015 (approvazione informativa preliminare al CR)
UMBRIA	Del. CR 19 gennaio 2010, n. 368, Piano sociale regionale 2010-2012
VALLE D'AOSTA	LR 25 ottobre 2010, n. 34, Piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011-2013
VENETO	LR 29 giugno 2012, n. 23, Piano socio sanitario 2012-2016
PROV. AUT. BOLZANO	Del. GP. 15.09.2008 n. 3359, Piano sociale provinciale 2007-2009
PROV. AUT. TRENTO	LP 14 febbraio 2007, n. 5, Sviluppo, coordinamento e promozione delle politiche giovanili (definizione dei piani giovani di zona)

<sup>6</sup> Fra le difficoltà operative connesse al reperimento dei piani regionali va ricordata l'esigenza del controllo delle fonti normative degli atti programmatori, prerequisito imprescindibile per la susseguente attività di catalogazione giuridica.

<sup>7</sup> Recentemente il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha espresso una certa preoccupazione sul rischio che il decentramento dei poteri (derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione che attribuisce potestà esclusiva alle regioni in materia socioassistenziale) possa portare a un'applicazione non uniforme della Convenzione a livello locale; infatti si teme l'esistenza di diversi meccanismi di coordinamento delle politiche. Il filone di ricerca documentale sul monitoraggio dei piani zonali e degli atti di programmazione regionali potrebbe contribuire a gettare una luce anche su questo aspetto.

## **2. Uno sguardo alle politiche di welfare in Italia**

Com'è noto, la cornice “naturale” della programmazione regionale è la L. 328/2000, che s'impenna sulla realizzazione di un “sistema integrato” di servizi sociali che chiama in gioco una pluralità di soggetti<sup>8</sup> per armonizzare la frammentazione degli interventi e delle pratiche di lavoro sociale e promuovere il benessere di tutti i cittadini attraverso un accesso omogeneo ed egualitario ai diritti sociali (Bifulco, 2005).

La legge quadro ha ridefinito in maniera organica le politiche sociali, portando a compimento un processo di rinnovamento avviato in precedenza con l'approvazione di alcune importanti leggi di riforma dei servizi sociali<sup>9</sup>. Queste leggi hanno gettato le fondamenta dell'impianto normativo che, almeno nelle intenzioni dei legislatori, avrebbe dovuto rappresentare un solido punto di riferimento per la riorganizzazione dei meccanismi regolativi delle politiche sociali nel nostro Paese (Costa, 2009). Inoltre la L. 328 ha introdotto per la prima volta il concetto di “livello essenziale” nell'ambito dell'assistenza sociale e lo ha iscritto fra le competenze del governo statale. A distanza di pochi mesi dalla sua emanazione, la riforma del titolo V della Costituzione ha assegnato alle regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza, lasciando comunque allo Stato il compito di definire i livelli essenziali<sup>10</sup>.

La clausola costituzionale è assai ampia, abbraccia tutti i settori del welfare e dovrebbe servire proprio ad assicurare l'unitarietà del sistema nelle prestazioni sociali offerte e dei servizi garantiti, indipendentemente dalle diverse “cittadinanze” regionali. Sebbene gradualmente la parola “livelli essenziali” sia divenuta sinonimo di uguaglianza, essa continua a destare una diffusa preoccupazione per il fatto che, a oramai più di dieci anni di distanza dalla riforma costituzionale, non si è ancora giunti ad alcuna forma di definizione dei livelli essenziali in materia di assistenza sociale. Probabilmente c'è una difficoltà tecnica che spiega parzialmente tale ritardo: in una materia in cui gli aspetti qualitativi prevalgono sul profilo quantitativo, non è semplice procedere a una “misurazione” dei servizi; ad esempio, l'importanza che assume la relazione fra l'operatore di un servizio e un utente sfugge a una quantificazione precisa e immediata, così come risulta arduo ragionare in termini di obblighi di risultato quando essi dipendono da fattori che spesso non sono direttamente riconducibili ai servizi sociali. Forse in questa dinamica politica gioca molto anche il timore di alcune regioni del Centro-Nord di trovarsi con livelli più bassi rispetto ai loro attuali standard di erogazione, e delle regioni del Sud di trovarsi a dover “ricalibrare” la spesa regionale per soddisfare livelli molto più alti rispetto a quanto garantiscono oggi. Più in generale, sembra pesare sull'impasse decisionale il fatto che la determinazione dei livelli essenziali porterebbe a ridistribuire il bilancio statale tenendo conto della maggiori esigenze di spesa sociale: i diritti sociali, allora, a dispetto delle diverse prescrizioni della Costituzione e della legislazione regionale, si limiterebbero alle prestazioni coperte di anno in anno dalle risorse stanziare dalla legge finanziaria (Costa, 2009).

Senza addentrarsi nella ricostruzione delle ampie e complesse dissertazioni dottrinali e giurisprudenziali sulla materia, può essere interessante ricordare che lo “stallo” in cui ci si è

<sup>8</sup> Il Comune (ruolo centrale), la provincia, la regione e lo Stato, cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, secondo una modalità rispettosa del principio di sussidiarietà. Si è così affermato un tipo di welfare esteso a metà strada fra il modello statalista e il modello che affida al mercato la regolamentazione spontanea. Si tratta di un modello che presenta almeno tre vantaggi: 1) copre una gamma più ampia di bisogni sociali; 2) fa sì che l'offerta dei servizi possa adeguarsi rapidamente ai bisogni sociali emergenti nella collettività riducendo il rischio di un'eccessiva burocratizzazione; 3) stimola la qualità e l'efficienza dei servizi, grazie alla competizione che si genera fra gli attori coinvolti.

<sup>9</sup> Oltre alla legge 285/1997, vanno ricordate la legge 40/1998 sull'immigrazione e la legge 162/1998 sull'handicap grave.

<sup>10</sup> L. 3/2001, Cost. Parte II, titolo V, art. 117, comma 2, lettera m.

trovati a livello nazionale ha fatto sì che negli ultimi anni, in assenza di standard minimi e di regole certe e condivise, ogni territorio abbia risposto alle molteplici sfide poste dalla programmazione delle politiche sociali con approcci, logiche di investimento e priorità diversi. Sono infatti “fiorite” iniziative di vario tipo; alcune regioni hanno tentato di definire i livelli essenziali di assistenza attraverso concezioni differenti e varie proposte di legge. La “sfida” sociale continua, dunque, a essere caratterizzata da una situazione di incertezza dovuta alla mancanza di precise direttive, e il concetto stesso di “livello essenziale” rimane suscettibile di diverse interpretazioni, ognuna delle quali sembra sottendere un diverso orientamento di valore<sup>11</sup>.

Il processo di pianificazione sviluppato attraverso lo strumento dei piani di zona ha in qualche maniera tentato di intercettare le difficoltà connesse alla definizione dei livelli essenziali, non riuscendo però a modificare nella sostanza il quadro di forte disomogeneità nella dotazione dei servizi e degli interventi programmati.

Fra la programmazione regionale e quella zonale c'è un intreccio piuttosto complesso, imputabile a una serie di fattori, primo fra tutti l'assenza di un'immediata connessione gerarchica fra i due livelli. In ogni caso, piani zonali e atti di programmazione regionale concorrono a definire quel tipo di welfare che può dirsi riferito a una “società aperta”, in cui il pluralismo locale svolge indubbiamente un ruolo di maggior rilievo rispetto a ciò che accadeva nel precedente sistema centralistico: nel welfare tradizionale ogni cittadino aveva consolidato i propri diritti e le esigenze personali di protezione sociale in un percorso di assistenza che non lo induceva ad assumere centralità decisionale, responsabilità, opportunità di interazione con i soggetti erogatori. Invece nel nuovo sistema di politiche sociali il cittadino è chiamato ad attivare tutte le risorse di cui dispone; non è più un soggetto passivo destinatario di meri aiuti economici o di servizi, bensì deve essere messo nella condizione di accedere a una rete di relazioni e risorse funzionali alla sua piena integrazione sociale.

Le politiche sociali per i bambini, gli adolescenti e le famiglie elaborate nei piani zonali e negli atti di programmazione regionale presi in esame spingono verso una riflessione più generale sulla trasformazione e la “ricalibratura” del welfare, che si è resa necessaria a fronte dei cambiamenti sempre più repentini della società e dei condizionamenti dell'economia che hanno investito negli ultimi anni il nostro Paese (Minesso, 2011). Peraltro la crisi del welfare ha interessato la nostra società in una fase in cui ancora manca una piena consapevolezza politica della rilevanza da attribuire ai temi della cura e dei diritti dei minori; e ciò nonostante sia del tutto evidente che il sostegno allo sviluppo delle potenzialità delle nuove generazioni costituisce un investimento umano di lungo periodo, fondamentale per ogni comunità nazionale, in quanto i bambini rappresentano la nostra speranza di futuro.

Il welfare come concetto può essere articolato in maniera diversa. Ripercorrendo un breve excursus sulle sue principali componenti di significato del termine è possibile distinguere:

---

<sup>11</sup> Fra gli acronimi più in uso ci sono: *Lea*, intesi come “livelli essenziali di assistenza”; *Leps*, concepiti come “livelli essenziali delle prestazioni sanitarie”; *Liveas*, quali “livelli essenziali di assistenza sociale”. È chiaro che l'utilizzo di acronimi diversi sottende differenti orientamenti di valore: ad esempio, si pensi alla discussione circa l'opportunità di definire “livelli essenziali” o “livelli minimi” e le conseguenze che tale scelte possono scaturire in termini di responsabilità pubblica e soprattutto di risorse a essa collegate. La complessità e la delicatezza del tema rimanda in primis alle caratteristiche da attribuire a tali livelli: sono da intendere come diritti individuali a prestazioni (e quindi come diritti esigibili) oppure come tipologie di offerta intese come standard quantitativi o qualitativi minimi da rispettare? Ovviamente, a seconda della risposta, ci sarebbero diverse implicazioni di finanza pubblica, di costruzione di norme e di forme di tutela dei cittadini in caso di inadempienze.

- il *welfare residuale* (o cosiddetto della pubblica assistenza), che intende le politiche sociali come interventi a posteriori che hanno il compito di sostenere soggetti o famiglie che hanno fallito i loro compiti o che si dimostrano incapaci di affrontare problemi;
- il *welfare remunerativo*, che si basa sul concetto che chi ha lavorato ha diritto a godere di una serie di diritti e prestazioni;
- il *welfare istituzionale-redistributivo*, che sottolinea che il benessere sociale va assicurato a tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione occupazionale e che lo Stato aggiunge di fatto le sue prestazioni a quelle erogate da altri attori (mercato e reti di sostegno);
- il *welfare mix*, che rimanda a un modello misto in cui rientrano a pieno titolo come attori sociali lo Stato, il mercato, la famiglia e la comunità, in un'ottica di sussidiarietà;
- il *welfare plurale*, in cui lo Stato funge da regolatore di un welfare auto-organizzato dalla società civile che dà un forte impulso ai meccanismi di integrazione sociale;
- il *welfare basato sull'imprenditorialità sociale*: si tratta di un modello che scommette sul mutualismo, ovvero sulla capacità di amplificare l'inclusione sociale a partire da iniziative che nascono dal basso;
- il *welfare societario o comunitario*, in cui operano molteplici attori, considerati tutti egualmente responsabili in una logica delle prestazioni definibile combinatoria o reticolare (Cesareo, 2003; Bertin, Fazzi, 2010).

Ciò chiarito, con riferimento agli atti di programmazione regionale presi in considerazione, si è scelto di classificare le azioni riconducibili alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in tre macro categorie: azioni di mantenimento (inerenti a servizi già presenti sul territorio); azioni di potenziamento (riguardanti il miglioramento e lo sviluppo dell'esistente); azioni per l'innovazione (relative a interventi e servizi non ancora presenti nelle diverse realtà regionali, bensì immaginati e di nuova istituzione). Posta questa classificazione, è stata data priorità analitica alle aree del potenziamento e dell'innovazione dei servizi; in linea con l'impostazione scelta per l'analisi dei piani zonali, anche in questo caso le dimensioni tematiche da approfondire in forma trasversale sono state le fragilità familiari e le adolescenze.

Si è tentato di capire quali processi e atteggiamenti culturali possono oggi essere ricondotti alla L. 285 nei piani di zona e nei piani regionali, se le intuizioni metodologiche, i principi e i valori espressi dall'articolato della L. 285 hanno trovato sedimento negli atti di programmazione passati in rassegna riuscendo a modificare la pratica operativa della progettualità sociale per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie. Inoltre si è cercato di verificare se i documenti programmatici hanno tradotto in termini concreti gli obiettivi della legge e se quest'ultima ha favorito il miglioramento dei servizi rivolti ai minori e alle loro famiglie. Infine si è tentato di comprendere se negli atti di programmazione regionale la famiglia, i bambini e gli adolescenti compaiono come soggetti attivi del processo di progettazione territoriale e di pianificazione dei servizi sociosanitari oppure se occupano prevalentemente la posizione di destinatari "passivi" degli interventi e delle prestazioni, che in tal senso verrebbero definiti senza richiedere il loro coinvolgimento.

Al pari dei piani di zona, anche i documenti programmatori presi in esame risultano abbastanza compositi ed estremamente diversi per stile, struttura, strategie di *governance*, procedure e strumenti adottati, attività pianificate e servizi erogati nelle diverse aree di riferimento. Stante questo presupposto, sono state approfondite alcune azioni giudicate meritevoli di un'attenzione specifica per individuare le linee di tendenza delle politiche

sociali che nei territori regionali si mostrano rivolte al contenimento delle fragilità familiari e a qualificare il benessere degli adolescenti. La finalità di questo tipo di approccio analitico è stata riuscire a derivare alcuni elementi di riflessione utili a completare il quadro d'insieme disegnato per le città riservatarie, per offrire una visione "comparativa" di ampio respiro sul territorio nazionale.

La ricerca documentale svolta ha incontrato alcuni limiti; qui se ne ricordano alcuni. In primis, com'è intuibile, ciò che si trova scritto nei documenti di piano esaminati rischia molte volte di restare una dichiarazione di intenti sul disegno politico per l'infanzia e l'adolescenza elaborato nelle singole realtà locali e territoriali: per verificare l'effettiva corrispondenza fra questo disegno e la realtà sociale intesa in senso empirico, e soprattutto per valutare l'impatto di determinate scelte di programmazione sulla qualità della vita dei bambini e degli adolescenti, sarebbe necessario realizzare un'indagine sul campo, che forse potrebbe agevolare anche la ricostruzione puntuale dei meccanismi di *governance* locale e territoriale. Di conseguenza, tutti gli aspetti relativi al contesto sociale cittadino o regionale che vengono di seguito richiamati sono stati estrapolati dai documenti (cioè non sono stati rilevati empiricamente).

Un secondo limite riguarda l'eterogeneità dei documenti esaminati che, oltre a presentare una sostanziale difformità di linguaggio espressivo e un grado di dettaglio descrittivo disuguale, risultano molto diversi per la presenza o assenza di alcuni aspetti essenziali, come ad esempio l'impianto valoriale posto alla base della *policy*, i bisogni e i problemi considerati rilevanti nella città, gli obiettivi da perseguire connessi alle priorità individuate, le risorse disponibili e attivate, gli ambiti di intervento privilegiati, i servizi erogati e le relative modalità gestionali, ecc. Un terzo limite, riferito soprattutto ai piani zonal, concerne la scarsità (che si accompagna sovente alla ristrettezza della portata informativa) delle statistiche specificamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza presenti in ciascun piano (es. saldi demografici, tassi di fecondità o di natalità, spesa annuale per le strutture residenziali che accolgono i minori oppure per l'assistenza scolastica agli alunni con disabilità o ancora per i servizi erogati dai consultori in favore degli adolescenti, ecc.), e dunque la conseguente impossibilità di comparare le poche cifre disponibili.

### **3. Piano di zona e complessità sociale**

A più di dieci anni dalla sua introduzione, le valutazioni sull'utilità e l'efficacia del piano di zona hanno generato prese di posizione diverse sulle potenzialità e le difficoltà operative attribuibili a tale strumento: da una parte ci sono coloro che stentano a concepire il piano di zona come uno strumento adatto alla gestione e alla qualificazione della rete di servizi alla persona e lo considerano piuttosto come uno strumento astratto deputato ad assolvere una funzione di marketing sociale; dall'altra parte, occorre riconoscere che il piano di zona si è rivelato, in molti contesti territoriali, un'opportunità concreta per fare emergere ed esprimere le "virtualità" sociali della comunità locale in termini di gestione coordinata ed efficace della rete di servizi (Cavazza, Bursi, 2010).

Il piano di zona come strumento della programmazione locale dei servizi ha segnato un'esperienza importante, non soltanto perché si è diffuso concretamente su tutto il territorio nazionale permeando le pratiche di *governance* locale, bensì perché è riuscito gradualmente a "educare" amministratori, produttori e operatori di servizi, esponenti del terzo settore, ecc. a dare concreta attuazione alle politiche sociali delle città, cercando di migliorare la qualificazione dell'offerta dei servizi sociali, a partire da quelli rivolti alle famiglie, agli adolescenti e ai bambini.



Questi traguardi sono ancora più significativi se si ricorda che, al tempo dell'approvazione della L. 328, si paventava un rischio ideologico riferito all'uso del piano di zona, che nel corso del tempo avrebbe potuto rivelarsi solo un "involucro" ben confezionato, cioè uno strumento simbolico, sostanzialmente incapace di modificare in modo efficace l'attività dei singoli Comuni (De Ambrogio, 2008).

Il piano di zona ha offerto altresì a ciascun Comune l'opportunità di "guardarsi con occhi diversi" e di percepirsi come un "elemento vivo" di un sistema sociale e territoriale più ampio, soprattutto in quei contesti dove l'ente comunale ha assunto la regia del processo di costruzione del piano; in tal senso, ogni Comune ha dovuto imparare a oltrepassare le "resistenze politiche" connaturate al proprio ruolo istituzionale inteso in senso tradizionale e a orientarsi verso percorsi di apertura e di integrazione territoriale, resi visibili da accordi di programma, convenzioni, protocolli di intesa, oppure da esperienze di gestione associata. In quelle realtà dove il processo di implementazione è stato più lento e difficoltoso, l'avvento del piano di zona ha comunque avuto il pregio di dare avvio a un processo di costruzione di regole e assetti organizzativi prima sconosciuti alle politiche sociali di quei territori (Bifulco, Cementeri, 2007).

Resta comunque critico l'elemento della temporalità: generalmente un piano di zona copre un arco temporale di tre anni, ma ci sono esperienze diverse; inoltre la durata di un piano di zona deve contemperare esigenze apparentemente contraddittorie: da un lato, la rapidità che caratterizza il cambiamento dei bisogni, l'innovazione dei servizi, l'accesso alle risorse disponibili e il loro impiego in una progettazione prospettica; dall'altro, la complessità delle dinamiche partecipative, che richiedono invece tempi lunghi.

Attualmente il welfare è scosso da una rilevante crisi di risorse e questa situazione di preoccupante contrazione non sembra avere un termine breve: bisognerà capire se il piano di zona potrà continuare a essere impiegato per creare "reti" fra gli attori locali senza dipendere dal volume delle risorse pubbliche disponibili e, soprattutto, a quali "condizioni minime" potrà mantenere effetti positivi per la comunità con riferimento alla fase di impostazione e di attuazione. Per ogni attore (pubblico o privato) chiamato in gioco nel processo di *governance* locale diventerà più pressante l'esigenza di autodefinire il proprio ruolo nella rete dei servizi cittadini e soprattutto di esplicitare agli altri soggetti coinvolti nella dinamica di costruzione del piano di zona la propria "capacità di tenuta" autonoma, che fa leva sull'abilità di gestione, consolidamento e affinamento delle proprie risorse (d'altronde, questa è una delle logiche radicali del welfare mix).

Potrebbe accadere che la scarsità delle risorse pubbliche amplifichi il rischio di un "ripiegamento depressivo"<sup>12</sup> della virtuosità dei soggetti coinvolti nel processo di elaborazione del piano di zona di una città, e di conseguenza lo strumento si svuoterebbe di significato, finendo con l'essere interpretato come un mero adempimento.

In ogni caso, è altamente plausibile che nel prossimo futuro la programmazione delle politiche locali, e dunque l'annesso lavoro di rete sul territorio, trovi un complemento sempre più sinergico nella gestione di risorse, figure professionali, forme di comunicazione, eventi, ecc. e, di conseguenza, i coordinatori delle attività di consultazione, co-progettazione e concertazione dovranno mostrarsi sensibili alle sfide dell'innovazione. Probabilmente

---

<sup>12</sup> Fra i principali ostacoli alla realizzazione dei piani di zona va ricordato il rischio di appiattimento della programmazione sulla possibilità di accesso al finanziamento del Fnp; quest'ultimo avrebbe dovuto essere un incentivo finanziario in grado di sollecitare un lavoro di rete anche su risorse autonome degli attori locali, mentre in alcune realtà il piano di zona ha praticamente coinciso con il riparto del fondo. Quando gli attori sociali non hanno consapevolezza del fatto che la programmazione è un'attività strumentale al miglioramento del *welfare* locale e sono invece convinti che sia funzionale all'accesso ai fondi, si hanno delle ricadute negative sia sull'elaborazione della programmazione che sulla qualificazione delle politiche sociali.

faranno la differenza quegli attori che si mostreranno capaci di produrre valore riconoscibile per gli enti e i cittadini e che sapranno conquistarsi la propria legittimazione attraverso la capacità di dare “risposte aggregate” visibilmente migliori di quelle che singoli enti potrebbero produrre.

Uno dei concetti costitutivi del piano di zona come strumento di programmazione delle politiche locali è la *governance*, che rimanda al dispiegamento di un articolato processo sociale di costruzione collettiva del welfare cittadino, basato sul comune interesse a collaborare alla realizzazione di una rete unitaria e coordinata di interventi e di servizi per la sostenibilità sociale e la crescita della comunità. La *governance* mira ad armonizzare la visione, la progettualità, le risorse umane ed economiche, pensando non solo a fare economie di scala, ma a costruire una rete, una gamma di offerte e di servizi più vasta, cercando al contempo di rispettare le caratteristiche locali e i bisogni dei singoli ambiti comunali dove i servizi vengono erogati.

Tuttavia la collaborazione e la partecipazione dei diversi soggetti della società civile alla programmazione sociale nelle singole città non è automatica né risulta di immediata realizzazione; al contrario si tratta di un'attività lunga e impegnativa, che richiede il coordinamento di reti che comprendono esponenti della sfera pubblica e privata e, a livello micro, l'integrazione di diversi punti di vista, valori, interessi ecc. I luoghi dove principalmente possono essere sperimentate queste forme di coinvolgimento della società civile nella programmazione di zona sono i tavoli tematici. Chi partecipa alla pianificazione zonale attraverso i tavoli tematici è, dunque, parte in causa nella scelta degli orientamenti e delle priorità per la costruzione delle politiche locali più adeguate ai bisogni sociali del contesto di appartenenza. Tuttavia può accadere che la partecipazione dei cittadini, degli esponenti del terzo settore e delle diverse realtà istituzionali (aziende sanitarie, scuole, centri per l'impiego, centri per la giustizia minorile, ecc.) ai tavoli tematici manifesti difficoltà sia di carattere operativo che di contenuto. Infatti può accadere, ad esempio, che soprattutto nelle realtà metropolitane ad alta concentrazione di popolazione si assista alla moltiplicazione incontrollata di tavoli tematici, tavoli di rappresentanza e tavoli di concertazione.

Un altro aspetto critico è determinato dalla presenza sistematica ai tavoli dei medesimi attori sociali che rischia di impoverire la riflessione collettiva sulla progettualità. Inoltre alcuni attori sociali potrebbero avere una visione distorta del ruolo da svolgere al tavolo tematico, a causa dell'enfasi sovente posta sulla partecipazione come forma di rappresentanza e di garanzia di una “democrazia diretta”; fra l'altro, le aspettative riposte nei confronti dei partecipanti a un tavolo tematico sono raramente esplicitate e quasi mai contrattate. Invece sarebbe opportuno chiarire fin dal principio che un tavolo tematico non è un'assemblea di cittadinanza né un ciclo di conferenze né un luogo di rappresentanza del terzo settore, bensì una dimensione sociale dove persone sensibili, preparate, competenti, responsabili e disponibili si incontrano per offrire il proprio contributo alla programmazione zonale. Per essere produttivo un tavolo tematico necessita, dunque, di persone qualificate che scelgono di prendervi parte assumendosi un preciso impegno di presenza continuativa e attiva; fra l'altro, sarebbe opportuno incoraggiare l'uso di materiali di studio e di approfondimento per lasciare una traccia controllabile del percorso intrapreso e del lavoro svolto. In tutti i casi, non è escluso che possano esserci interessi particolaristici che influenzano la scelta di determinati soggetti di partecipare ai tavoli della *governance* locale e finiscano col favorire la presenza di gruppi più forti e strutturati (Avanzini, De Ambrogio, 2010).

Non gestita adeguatamente, la partecipazione ai tavoli tematici rischia di essere appiattita sul mero recepimento di informazioni da parte degli attori, che invece dovrebbero essere

sollecitati ad aprirsi al confronto per rendere possibile il riconoscimento della loro specifica funzione, la circolazione di idee, la condivisione di esperienze, conoscenze e di dati aggiornati in grado di produrre cambiamenti e tradursi, quindi, in innovazione utile a risolvere i problemi sociali presenti sul territorio. Un ulteriore elemento critico da considerare riguarda il condizionamento che il sistema dei servizi offerti negli anni passati in una determinata realtà sociale può esercitare sui meccanismi di *governance*: quanto più i servizi sociali da riconvertire sono stati caratterizzati da un elevato investimento economico e da un elevato grado di complessità organizzativa, tanto più risulterà complicato e lungo il processo di riadattamento.

Poste queste brevi considerazioni, qui di seguito si presenta una panoramica – che non è esaustiva né va considerata tale – delle principali componenti che hanno contribuito a sostanziare le politiche sociali per le famiglie fragili e gli adolescenti nei piani di zona delle città riservatarie. Viene poi interrelata a questa panoramica un'analisi delle principali dimensioni analitiche che nei piani regionali passati in rassegna sono riferite ai due ambiti di approfondimento scelti.

In modo specifico, nel paragrafo seguente si è cercato di mettere in luce alcuni segnali di sofferenza delle famiglie e le priorità di intervento pensate per loro – temi peraltro già segnalati nella precedente Relazione al Parlamento 2010, che aveva considerato come un punto focale d'attenzione l'importanza degli attributi di adeguatezza materiale, serenità affettiva, tranquillità relazionale e benessere culturale di un contesto familiare per garantire l'appagamento dei bisogni evolutivi di ogni bambino (requisito basilare per lo sviluppo di personalità compiute). L'analisi condotta ha trovato fondamento anche nella consapevolezza che l'acquisizione di elementi di conoscenza riferiti al principale contesto di crescita e di sviluppo dell'infanzia, la famiglia, sono fondamentali per costruire un sistema di welfare che riconosca e promuova realmente i diritti specifici e inalienabili dei bambini e dei ragazzi.

#### **4. Piani di zona e fragilità familiari: segnali di sofferenza e priorità di intervento**

Nel Piano di zona (2009-2012) della città di **Bari** la famiglia è considerata un elemento centrale per lo sviluppo della comunità locale, una risorsa viva per costruire delle politiche sociali adeguate ai minori. Localmente si rilevano numerose emergenze attinenti alla povertà materiale e alla solitudine relazionale delle famiglie. Il fulcro delle strategie adottate per le famiglie fragili è rappresentato dalla ricerca di un'efficace sintesi fra il sostegno alle responsabilità genitoriali, la valorizzazione delle reti sociali (informali e formali), l'appropriazione e la differenziazione delle risposte ai bisogni, il potenziamento e la riqualificazione dei servizi socioeducativi e ricreativi – da distribuire in modo omogeneo sul territorio. Gli interventi specifici pianificati per fornire un sostegno adeguato alle fragilità familiari sono vari: l'erogazione di contributi economici a sostegno delle nuove nascite; l'incremento dell'offerta pubblica di asili nido e l'erogazione di buoni o assegni (*carta*) validi per l'acquisto diretto e autonomo del servizio di asilo nido presso strutture private; la concessione di sussidi per ragazze madri e l'attivazione di interventi sperimentali di inclusione lavorativa per le donne vittime di violenza; l'istituzione di tirocini formativi per minori a rischio; il rafforzamento del servizio domiciliare ai minori e alle loro famiglie e il potenziamento dei centri socioeducativi diurni; la creazione di un centro anti-violenza di prima accoglienza e di una casa rifugio per donne e minori vittime di maltrattamento/abusi.

Particolare rilievo è dato ai servizi domiciliari che garantiscono un mirato intervento di sostegno educativo per l'accrescimento delle competenze genitoriali e il miglioramento della relazione genitore-figlio e che sono finalizzati a prevenire eventuali forme di

istituzionalizzazione dei minori. Nelle circoscrizioni cittadine sono stati istituiti vari centri polifunzionali per servizi integrati che raccordano fra loro in modo funzionale i centri aperti polivalenti per minori e i centri di ascolto per le famiglie. L'affido familiare è considerato uno degli strumenti utili per il rilancio delle politiche sociali per le famiglie fragili, al pari del rafforzamento degli interventi per i senza fissa dimora. Tali attività si sono sviluppate attraverso degli accordi con il volontariato organizzato (Caritas).

Nel Piano di zona per la salute e il benessere sociale (2009-2011) della città di **Bologna** le politiche per le famiglie fragili sono considerate intrecciate alle questioni abitative, sanitarie, educative e del lavoro; si adotta, dunque, un approccio olistico: tendere a una programmazione concertata e ottimizzata a fronte di risorse decrescenti. I segnali di sofferenza delle famiglie fragili con figli minori toccano diverse sfere: l'impoverimento (aggravato dalla crisi economica), l'inaspettata perdita del lavoro, l'aumento dei nuclei monogenitoriali, le reti sociali che faticano sempre più a svolgere funzioni di sostegno. Per i nuclei immigrati tali difficoltà rappresentano ulteriori ostacoli nei percorsi di integrazione sociale. Sono in aumento le donne sole con figli minori, spesso immigrate, considerate fra i soggetti a maggiore fragilità, cioè esposte ad altissimi rischi di esclusione; frequentemente la loro condizione di disagio sociale si riflette sulla stabilità genitoriale. Spicca l'esigenza di facilitare l'accesso alla casa per le giovani coppie e la necessità di garantire loro il diritto al lavoro, come condizione primaria del benessere delle famiglie – tema peraltro al centro degli interessi di ricerca della Consulta delle associazioni familiari e dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e strettamente connesso alla predisposizione concreta alla maternità di molte donne.

Il ruolo delle famiglie fragili è sostenuto attraverso una molteplicità di strumenti: servizi mirati, contributi economici, informazione, orientamento e accompagnamento delle famiglie e promozione di esperienze di aggregazione. È attribuita priorità al sostegno al reddito (per i nuclei monogenitoriali, le famiglie numerose o le famiglie con problematiche abitative). Nella logica della promozione dell'autonomia dei nuclei familiari e dello sviluppo delle azioni volte a conciliare i tempi di cura e di lavoro sono previsti anche sussidi economici, come ad esempio il "voucher conciliativo", accanto ad altre forme di supporto che consentono l'accesso e il mantenimento del lavoro (es. la sperimentazione del "micro-credito" o il consolidamento dei "prestiti d'onore" che consistono in prestiti, senza interessi, concessi a famiglie che si trovano in condizione di difficoltà economica temporanea). Nel documento di piano sono valorizzate anche le azioni promosse dal Centro per le famiglie. È altresì rilevato il bisogno di potenziare lo sviluppo dei servizi educativi, in particolare per la prima infanzia, in quanto in città si registra un aumento della popolazione 0-3 e una richiesta di servizi più flessibili e di qualità superiore; inoltre si impone la necessità di diffondere occasioni di confronto e formazione per i genitori, ad esempio attraverso l'offerta di consulenze, soprattutto in ambito educativo e sanitario. Appare interessante l'attivazione delle cosiddette "forme di sollievo settimanale" per famiglie con figli in grave disagio, volte a evitare le rotture del nucleo familiare e il conseguente inserimento del minore in strutture.

Nel Piano sociale di zona (2010-2012) della città di **Brindisi** le famiglie si mostrano esposte a vari fattori critici: la fragilità personale di alcuni membri per patologia o disturbi nel comportamento, la disoccupazione, la sottoccupazione, il sovraccarico di impegni familiari proprio delle famiglie monoparentali, le precarie condizioni abitative spesso a costi insostenibili, la mancanza di reti di sostegno familiare. Le aree di edilizia popolare, con la loro popolazione piuttosto problematica, continuano a rappresentare la realtà cittadina dove si concentra il maggior numero di interventi per i minori e la famiglia. Vi sono situazioni problematiche di famiglie con bimbi piccoli in carico ai centri sociali territorialmente competenti dai quali parte la richiesta di ammissione al nido dei bambini: l'inserimento al

nido per questi piccoli ha una forte valenza preventiva sul piano sociale ed educativo, sul piano del loro benessere e dello sviluppo psicofisico. Fra le azioni che caratterizzano le politiche locali si segnalano il sostegno economico ai nuclei familiari a forte fragilità sociale e alle madri sole con figli e il supporto alle donne in stato di gravidanza con reddito precario e alle famiglie indigenti nei primi anni di vita dei figli.

Il Piano sociale di zona (2010-2012) della città di **Cagliari** riconosce come criticità familiari semi-consolidate: la fragilità del ruolo genitoriale; la vacanza del ruolo maschile all'interno della famiglia, cui fa da contrappeso l'assolvimento di gran parte delle funzioni da parte della figura femminile; il crescente numero di famiglie con doppio o triplo carico; la difficoltà di accesso delle famiglie alle iniziative culturali; le problematiche relative alla ricerca della casa; la carenza sul territorio di servizi utili a favorire la conciliazione fra i bisogni di cura espressi dalle famiglie e i tempi necessari agli impegni di lavoro. Fra le problematiche connesse alla sfera "donne con figli" sono degne di nota: l'insufficienza dei posti disponibili negli asili nido; la mancanza di flessibilità negli orari scolastici; la difficoltà a trovare soluzioni alternative nei periodi di chiusura delle scuole; la scarsa tempestività e l'insufficienza dei servizi di sostegno alla donna; la bassa sensibilità della comunità locale al tema della violenza sulle donne; le forme di pregiudizio degli operatori nei confronti delle donne; la carenza di spazi e luoghi fisici in cui le donne, specialmente straniere, possono incontrarsi; la mancanza di lavoro.

Fra gli obiettivi prioritari perseguiti per il sostegno al ruolo e alle competenze genitoriali rientrano: il supporto alla coppia sin dalla sua formazione, durante la gravidanza, il puerperio nel corso del primo anno di vita del bambino; l'istituzione di un servizio di "psicologia territoriale" con obiettivi di prevenzione primaria e secondaria; l'attivazione di un servizio di "sportello pedagogico" e di altre iniziative volte alla diffusione della cultura della gestione positiva dei conflitti familiari; la realizzazione di un servizio di formazione alle baby sitter per accrescere le loro competenze anche a sostegno del ruolo genitoriale, e la creazione della nuova figura dell'operatore genitoriale. È altresì previsto l'ampliamento e l'accrescimento della flessibilità dei servizi a supporto delle famiglie (compresi asili nido comunali e centri integrati alla scuola dell'infanzia), e la creazione maggiori spazi ludici a misura dei bambini e degli adolescenti.

Lo sguardo panoramico è stato rivolto anche verso il nuovo Plus (2012-2014) della città di **Catania**. Il documento evidenzia una grave carenza sul territorio degli interventi di sostegno educativo e domiciliare per i minori che vivono in famiglie considerate fragili e la necessità di adottare azioni a tutela della grave difficoltà dei genitori a svolgere il loro ruolo, soprattutto in contesti fortemente degradati e deprivati culturalmente. In città la crescente manifestazione di disturbi del comportamento, abbandoni scolastici e assenza di riferimenti positivi, impone interventi coordinati, di tipo specialistico, ad ampio raggio che assicurino "spazi di ascolto" sia per i minori che per gli adulti del nucleo familiare fragile. Risultano carenti 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.

È in aumento il fenomeno della disoccupazione nel mercato del lavoro locale; si registra anche un incremento delle irregolarità. Le povertà estreme sono rappresentate dai senza fissa dimora. Non a caso, una priorità di quest'area è l'emergenza abitativa, legata alla difficoltà di reperire alloggi di edilizia popolare, di facile accessibilità economica.

Fra gli interventi pianificati in favore delle famiglie fragili c'è il progetto *Casa famiglia*, che si pone come obiettivo prioritario il riconoscimento della famiglia come risorsa, posta al centro di una politica di servizi riguardante tutti gli ambiti sociali, e la *Casa dell'accoglienza*, che si configura come un luogo di pronto intervento rivolto a donne con figli di minore età che vivono in una situazione di disagio sociale. Sono inoltre previste

varie azioni per l'emergenza abitativa che prevedono un'accoglienza temporanea dei familiari vulnerabili che necessitano di accompagnamento in unità abitative confortevoli. In generale si tratta di famiglie che, prive di alloggio, si trovano in particolari situazioni di emarginazione sociale a seguito di assenza di soluzioni alternative, per la mancanza di un'adeguata rete parentale, la presenza nel nucleo di minori o soggetti disabili o anziani, oppure per l'incapacità di formulare adeguati percorsi di vita, nonostante le potenzialità possedute.

Oltre che luogo della trasmissione culturale di valori, tradizioni, motivazioni durante tutto il ciclo vitale, il Piano integrato salute e società (2008-2010) della città di **Firenze** considera la famiglia una risorsa vitale e imprescindibile per lo sviluppo armonico di ogni bambino, che evidentemente cresce interagendo con figure cui è legato da vincoli biologici, affettivi e relazionali. La famiglia fiorentina appare sempre più sottoposta a continui cambiamenti che ne scandiscono la crescita e lo sviluppo in un processo che tende a conformarsi alla società in trasformazione. Quando la famiglia fragile non riesce ad affrontare e attuare il cambiamento richiesto, si possono verificare momenti di crisi, di incomprensioni e conflitti, vissuti con livelli crescenti di sofferenza. Se il peso è troppo gravoso e la pressione sociale intollerabile, la famiglia fragile può bloccarsi a una tappa del suo ciclo evolutivo e trovarsi a vivere situazioni gravemente patologiche. Emerge allora la necessità di favorire uno spazio e un tempo in cui possano esprimersi storie, vissuti, conflitti che, se trovano la possibilità di essere pensati ed espressi, possono non diventare "agiti" che si traducono in comportamenti aggressivi e violenti. In questo quadro, a Firenze ha trovato concretezza e continuità operativa il Centro di terapia familiare, costituito come riunificazione dei preesistenti centri cittadini: si colloca a "cerniera" tra i servizi di salute per l'infanzia, l'adolescenza e gli adulti, offrendosi e qualificandosi come riferimento per coppie e famiglie con rilevanti problematicità e complessità ad alto rischio. Svolge inoltre una rilevante attività anche nell'ambito della didattica e della ricerca. L'attività è integrata all'interno di progetti concordati e monitorati con i servizi territoriali, in un'ottica di lavoro integrato a rete che valorizza varie tipologie di intervento che tengono conto della visione globale del progetto terapeutico, consentendo di evitare la frammentazione dei percorsi.

L'implementazione dell'offerta di servizi volti al supporto e al rafforzamento delle competenze delle famiglie fragili, che si intende coinvolgere direttamente per renderle capaci di affrontare autonomamente le difficoltà, passa attraverso una serie di interventi: diverse forme di integrazione al reddito familiare; l'erogazione di contributi specifici per l'affitto; interventi di supporto ai nuclei monogenitoriali le cui condizioni potrebbero limitare la piena applicazione dei diritti dei minori o condizionare negativamente le funzioni educative delle figure genitoriali; il sostegno dei minori allo scopo di prevenire o contrastare esperienze con esiti di emarginazione o di devianza. Quest'ultimo servizio è reso attraverso l'affidamento temporaneo ai servizi socioeducativi di tipo residenziale o semiresidenziale, quando sono rilevate difficoltà familiari tali da non consentire ai genitori di assolvere i compiti educativi che le sono propri.

A **Genova** la famiglia appare strutturalmente fragile, nel senso che i suoi legami sembrano avere in tendenza una maggiore probabilità di essere recisi da una separazione o da un divorzio; si tratta di un fenomeno che assume un rilievo più marcato se riferito alle famiglie straniere, dove quasi 1 famiglia su 3 è monogenitoriale e nella quasi totalità dei casi è costituita da donne sole con figli. Per un bambino, crescere in una famiglia in cui sia presente un solo genitore, comporta una maggiore esposizione al rischio di impoverimento. La fragilità denunciata non riguarda soltanto la struttura delle relazioni: emergono la fatica e le difficoltà dei genitori a difendere la propria autorità nel processo di educazione dei figli e le problematiche diffuse di condivisione della responsabilità educativa; sono numerosi i casi

segnalati ai servizi di disadattamento scolastico dei bambini e di incapacità di concentrazione e rispetto delle regole, non solo in situazioni con connotazioni patologiche. Molte famiglie non riescono a conciliare gli impegni lavorativi con i compiti di cura dei figli: è soprattutto il caso delle figure genitoriali che devono accudire contemporaneamente minori e anziani non più autonomi; ma è anche il caso delle donne straniere impegnate in attività domestiche o di cura che devono conciliare tempi di lavoro sostenuti e compiti di allevamento e di cura dei propri figli in assenza di una rete familiare.

Gli interventi attivati sul territorio in favore delle famiglie fragili vanno dunque nella direzione di sostenere le ricomposizioni dei legami familiari in cui la coesione viene meno, di favorire occasioni di crescita personale (maturazione affettiva) e relazionale della famiglia e dei suoi membri, di recuperare “fondi” da investire in azioni di sostegno al reddito, di potenziare l’offerta di servizi educativi, che localmente appare ancora inadeguata, di promuovere una maggiore integrazione fra i servizi sociali per contrastare la tendenza autoreferenziale delle diverse agenzie educative.

Il Piano di zona (2009-2011) della città di **Milano** si propone di variare l’offerta delle azioni di supporto alle famiglie fragili in considerazione di una serie di fattori, fra i quali: i crescenti bisogni, sociali ed educativi, che gravano sul nucleo familiare; il progressivo e costante aumento di nuclei familiari e ragazzi migranti; la cosiddetta emergenza adolescenti, che sono inquadrati come portatori di malesseri specifici (il riferimento va dagli abusi di sostanze, alle patologie come l’anoressia o la bulimia, ai comportamenti di gruppo e individuali a carattere aggressivo o apertamente delinquenziali, ai rapporti violenti tra i generi, agli episodi di razzismo ecc.); la forte e crescente diffusione delle famiglie monogenitore o ricostituite (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.

L’incremento delle attività di sostegno al nucleo familiare in situazioni di particolare criticità trova delle risposte significative nella semplificazione dell’accesso ai servizi, associata a una personalizzazione delle offerte, e nella gamma dei centri educativi diurni che operano in termini sussidiari rispetto alle attività scolastiche e tendono a evitare il ricorso a soluzioni di istituzionalizzazione dei minori o a favorire l’uscita.

L’attuale situazione di crisi economica generale ha imposto anche la necessità di aumentare le potenzialità del supporto economico alle famiglie fragili e amplificare le tipologie di titoli e buoni a favore di nuclei familiari disagiati (bonus bebè, baby card, ecc.); generalmente questi interventi sono accompagnati da un progetto di recupero delle capacità produttive del nucleo familiare fragile o almeno di uno dei suoi referenti adulti, in quanto il tema del lavoro assume una funzione prioritaria in termini di inclusione sociale. In questa prospettiva è prestata particolare attenzione ai nuclei familiari con la presenza di più minori e ai nuclei monoparentali. Fra le azioni volte alla conciliazione dei tempi familiari (educativi, lavorativi e di cura) spicca la costruzione di una rete territoriale di “nidi famiglia”: gli obiettivi prioritari sono quelli di procedere all’accreditamento della Rete di nidi famiglia proposta dall’amministrazione e di avviare un percorso di formazione e aggiornamento rivolto alle famiglie/associazioni coinvolte nel progetto.

In particolare, la famiglia immigrata è sostenuta con servizi extrascolastici e con specifiche competenze per prevenire difficoltà e conflitti che potrebbe portare i figli ad aderire ad aggregazioni devianti. Attività specifiche di mediazione sociale sono promosse nei quartieri a più alta presenza di cittadini stranieri.

Nel Piano sociale di zona (2010-2012) della città di **Napoli** il problema delle povertà familiari trova ampio rilievo. Uno degli aspetti critici dell’erogazione dei sussidi economici sembra rappresentato dal tempo, eccessivamente lungo, che separa la presentazione della

domanda di sussidio dall'effettiva erogazione del contributo alla famiglia fragile. I sussidi economici straordinari possono rivelarsi un intervento efficace rispetto agli eventi critici e imprevisti della vita (come ad es. la perdita del lavoro), soprattutto se l'intervento è inserito in un percorso di accompagnamento che mira all'autonomia del soggetto per evitare la cronicizzazione di meccanismi assistenziali; in tale ottica, le misure di contrasto alla povertà della famiglia sono affiancate da programmi di inserimento professionale.

A fronte di una riduzione delle risorse disponibili per il contrasto alla povertà, s'intende agire per facilitare i trasferimenti dei sussidi e per potenziare gli interventi di lavoro sociale volti alla promozione e al sostegno dell'autonomia della persona e del nucleo familiare. Alcune attività risultano principalmente rivolte alla sperimentazione di nuove metodologie del lavoro sociale: si intende sviluppare un modello di presa in carico delle famiglie che mostrano vissuti di disagio socioeconomico basato sull'adozione di una metodologia di rete che definisce il concetto di "risposta al bisogno" delle famiglie vulnerabili come un processo di mobilitazione collettiva e solidale<sup>13</sup>. Uno degli obiettivi prioritari è l'accompagnamento delle figure genitoriali di nuclei familiari in difficoltà verso percorsi di inserimento sociale e professionale, anche mediante progetti individualizzati o di costituzione di piccole cooperative, per offrire loro la possibilità di trovare un lavoro o un alloggio — quest'ultimo talvolta reso disponibile attraverso l'assegnazione di piccoli beni confiscati alla camorra.

Altri interventi interessanti specificamente rivolti alle famiglie fragili sono le attività svolte dall'Osservatorio cittadino per le famiglie, che rileva periodicamente l'andamento di alcune variabili socioeconomiche-demografiche delle famiglie disagiate napoletane e dei servizi sociali offerti sul territorio, e svolge una capillare azione di sensibilizzazione sulle responsabilità dei ruoli genitoriali attraverso la diffusione di materiale informativo. Sono degne di nota anche l'attivazione dei Punti per la famiglia dedicati alle famiglie con problematiche specifiche di relazione, l'erogazione di servizi di mediazione familiare basati sulla costituzione di équipe multi-disciplinari operanti in stretta sinergia e integrazione con i consultori, e lo sviluppo delle attività del Centro per le famiglie.

A Roma le famiglie fragili con bambini si trovano ad affrontare una serie di problemi connessi all'aumento generalizzato della complessità di gestione delle attività della vita quotidiana, alla definizione di adeguate strategie di combinazione ed equilibrio di impegni lavorativi e attività di cura, alla necessità di ridefinirsi continuamente stando al passo con la crescita dei figli, la rapidità e l'instabilità dei cicli esistenziali. Spesso devono assolvere a tutti questi compiti senza il riferimento delle reti familiari e comunitarie tradizionali e con scarse risorse relazionali nella quotidianità<sup>14</sup>. La proiezione delle politiche sociali declinate sulle famiglie fragili nella città è ispirata al protagonismo della famiglia, che si intende coinvolgere nelle politiche di conciliazione fra esigenze di cura e di tempo libero, nell'esercizio dei compiti genitoriali, nella vita sociale e associativa, anche attraverso la

<sup>13</sup> Rientra in quest'ottica l'esperienza dei programmi di accompagnamento sociale (Pas) che ha permesso a numerosi nuclei familiari disagiati di entrare in contatto con il sistema dei servizi e degli interventi sociali e poter fruire di azioni di informazione, orientamento, ascolto e sostegno nella ricerca di opportunità e risorse per affrontare i diversi bisogni e le molteplici problematiche da essi stessi vissute. Alla luce della sperimentazione realizzata e nell'ottica di un ulteriore miglioramento delle attività in questione, la prosecuzione delle attività si è posta i seguenti obiettivi strategici: strutturare le équipe sociali dei Pas come una risorsa stabile sul territorio che agisce in stretta sinergia con i centri di servizio sociale territoriale ai quali è affidato il compito istituzionale di segretariato sociale e presa in carico delle situazioni di disagio; orientare gli interventi a un più ampio bacino di destinatari individuati tra le famiglie e le persone in condizione di grave disagio socioeconomico.

<sup>14</sup> Si veda anche l'*Indagine sui bisogni delle famiglie con minori del Comune di Roma*, a cura di Barbara Menghi e Romina Polverini, promossa dal Dipartimento XVI Politiche di promozione dell'infanzia e della famiglia di Roma Capitale.



promozione di reti familiari. Il protagonismo familiare è considerato una risposta alla frammentazione del tessuto sociale, in quanto consente di generare benessere e “capitale sociale” non solo per le famiglie stesse, ma per l’intera comunità metropolitana, favorendo la crescita della coesione sociale. Il modello di *welfare* vorrebbe oltrepassare definitivamente l’assistenzialismo e affermare la piena responsabilizzazione delle persone unite da un legame familiare, nel rispetto dei reciproci ruoli e dei doveri di cittadinanza; ovviamente ciò non significa lasciare che le famiglie facciano da sole, de-responsabilizzando l’azione delle istituzioni; significa invece che queste ultime non possono definire strategie e servizi senza ascoltare le famiglie, senza un loro coinvolgimento, competente, attivo e responsabile, nelle decisioni che le riguardano direttamente.

A Roma sono diminuite sensibilmente le famiglie “tradizionali” con genitori e figli, mentre sono aumentate in pari misura le famiglie con un solo componente; la preoccupante fragilità dei matrimoni può comportare un’esigenza diffusa di stati di disagio che richiedono interventi di prevenzione e sostegno. Le posizioni più a rischio sono occupate dai nuclei familiari monogenitoriali con a capo una madre single, vista la peggiore posizione salariale e contrattuale delle donne nel mercato del lavoro, e le famiglie numerose, in quanto ogni figlio è una spesa aggiuntiva che può pesare molto sui redditi più bassi e non fa beneficiare di alcun significativo sgravio fiscale<sup>15</sup> — entrambe le configurazioni hanno ricadute significative in termini di pressione emotiva sull’età dei minori.

I nuclei monogenitore hanno un numero medio di figli più basso delle coppie con figli e nel 49,8% dei casi si tratta di figli minorenni; e i minori che si trovano a vivere con un solo genitore sono certamente più esposti a una fragilità sociale e psicologica. Ad aggravare la situazione di questi minori, a volte, è l’essere ostaggi delle controversie di coppia, che finiscono per chiarirsi in tribunale, o delle tensioni provenienti dai provvedimenti giudiziari a carico di un adulto del nucleo, che chiamano in causa l’intervento dei servizi sociali nella ricerca di una diversa relazione da ricostruire tra un adulto di riferimento (familiare o non) e il minore. All’affermazione di nuovi modelli di costituzione delle coppie e delle famiglie si affianca la crescita degli immigrati.

Questi mutamenti, così delineati in forma essenziale, hanno contribuito ad accentuare l’intrinseca fragilità della famiglia, intesa soprattutto come luogo di affetti e di cure per il minore e di accompagnamento e condivisione del suo progetto di vita. L’incidenza delle famiglie straniere va da un minimo del 6,7% del Municipio X a un picco del 32,3% nel Municipio I. Il fenomeno migratorio comporta anche una crescente domanda di servizi volti alla soddisfazione di esigenze appartenenti a due sfere differenti ma complementari, quali l’emergenza e le strategie per l’integrazione. Fra l’altro, le famiglie straniere sono da considerarsi fragili anche in una condizione sociale “normale” (stabilità di lavoro e sistemazione abitativa), perché il processo di integrazione riguarda una sequenza di almeno tre generazioni.

I servizi sociali dovranno probabilmente impegnarsi a seguire con attenzione le fasi critiche del ricongiungimento familiare e delle opportunità educative offerte ai minori stranieri, garantendo la piena integrazione delle “seconde generazioni” in un contesto di diritti e doveri conosciuti e condivisi. Per dare concretezza alle politiche sociali per le famiglie fragili e considerata la presenza di due assessorati con competenze complementari rispetto al tema famiglia e i minori è suggerita la creazione di un tavolo cittadino permanente che coinvolga attivamente tutti gli attori locali che hanno competenze nel settore (dipartimenti, municipi, asl, scuola, giustizia minorile, terzo settore) e l’individuazione di criteri per la selezione degli organismi cui affidare i progetti e i servizi.

<sup>15</sup> Sul punto, si veda anche il testo di Donati (2010).

In maniera capillare, in città saranno sviluppate strategie di comunicazione sulle tematiche del disagio familiare e minorile.

Una componente marcata delle politiche sociali elaborate per le famiglie fragili sul territorio di **Palermo** riguarda l'inclusione sociolavorativa delle donne volta a offrire loro l'opportunità di conciliare la vita professionale con la realizzazione delle aspirazioni materne, e la costruzione di servizi dedicati alla fascia della prima infanzia. Come accaduto negli anni precedenti, la richiesta di iscrizione ai nidi comunali si conferma superiore rispetto alla disponibilità di posti; cosicché il *welfare* cittadino per le famiglie che mostrano segnali di disagio o insofferenza sociale è teso a risolvere il problema della carenza di servizi rivolti ai minori 0-3 anni. In particolare, a Monreale il "progetto infanzia" prevede la realizzazione di un centro infanzia per minori di età compresa tra i 2 e i 4 anni e di un servizio educativo domiciliare per minori, di età compresa tra 0 e 16 anni, e per le rispettive famiglie di appartenenza; a Piana degli Albanesi le attività del Centro di aggregazione per famiglie e minori Cresciamo insieme rendono possibile la prevenzione e la rimozione di condizioni di disagio e marginalità di molte famiglie locali, che vengono accompagnate e sostenute lungo il percorso della genitorialità.

Nel Piano sociale di zona (2010-2012) della città di **Taranto** le famiglie si mostrano soggette a radicali trasformazioni, che rischiano di modificarne profondamente l'assetto, l'organizzazione e il tipico ruolo di protezione sociale; ad esempio, sono mutati i rapporti di forza fra i componenti, le forme di relazione e dialogo fra genitori e figli, l'organizzazione del ménage familiare. È cambiato gradualmente anche il ruolo delle donne che, dopo l'ingresso nel mondo del lavoro, si trovano a ricercare un difficile bilanciamento fra la sfera professionale e la dimensione familiare, dove gravano gli impegni di assistenza e di cura; la famiglia si è poi ridotta nelle dimensioni (generalmente è carente di figure matriarcali e patriarcali solide), si è trasformata nei consumi e nell'impiego del tempo libero; sono sempre più numerose le coppie senza figli, e aumentano anche i single e i nuclei con un solo genitore e figli, a causa della frequenza dei casi di divorzio; al matrimonio si arriva in età più tarda (è preferita la convivenza), e si procrea meno e più avanti nel tempo.

Gli impegni economici che gravano sulla famiglia sono sempre più onerosi: le scarse provvidenze pubbliche offerte in coincidenza con la nascita di un figlio hanno un valore più che altro simbolico, mentre continuano a crescere sia i costi per le cure che le spese per il mantenimento del nascituro, anche in età scolare.

I giovani poi escono dalla famiglia di origine sempre più tardi, ossia quando possono fare affidamento su una stabilità economica garantita e hanno la disponibilità di un'abitazione. Si segnalano nuove povertà familiari sul piano relazionale, là dove vige la conflittualità tra i coniugi. Spesso le problematiche occupazionali si riflettono nel rapporto fra i coniugi, producendo tensioni o violenze che, in determinati casi, portano al disgregamento del nucleo familiare.

È attribuita priorità strategica al potenziamento e allo sviluppo di una gamma di interventi volti a sostenere e accompagnare le famiglie che incontrano difficoltà nella crescita e nell'educazione dei loro figli e nella cura delle persone disabili. I sistemi di accesso e di presa in carico delle famiglie sono modellati su approcci relazionali e strumenti comunicativi rispondenti alle esigenze di personalizzazione dei servizi sociali e di ascolto degli utenti. Si intende altresì promuovere e tutelare la "buona nascita", che inizia nel nucleo familiare e prosegue lungo il percorso scolastico, e superare la logica della sola prevenzione a favore della promozione, della partecipazione, dello sviluppo, dell'autonomia, della responsabilità, delle opportunità e della facilità all'accesso ai servizi.

Accanto a una povertà familiare tradizionale connessa a situazioni conclamate di disagio grave (soggetti senza dimora, alcol dipendenti, tossicodipendenti, nomadi, immigrati

clandestini, ecc.) è segnalata la crescita di un'area di sofferenza legata all'impossibilità di far fronte alle esigenze quotidiane e agli imprevisti. Si tratta di famiglie vulnerabili che spesso davanti a un evento negativo imprevisto (es. perdita del lavoro, malattia, separazione coniugale, ecc.) scivolano nel disagio e nella povertà. Sono disagi che interessano soprattutto le famiglie monoreddito o monogenitoriali e che coinvolgono in larga parte le donne. Sono poi in aumento le situazioni disagiate riconducibili a casi di solitudine, precarietà, fragilità ed esclusione dalla comunità sociale.

Particolare rilievo è attribuito alla prevenzione della conflittualità sociale: è avvertita l'esigenza di tenere sotto controllo e supportare le esigenze e gli interessi di nuclei familiari disagiati diversi, promuovere azioni di mediazione sociale, migliorare e presidiare lo spazio pubblico, cercare di armonizzare gli orari e gli stili di vita, favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in condizione di disagio economico, perché sul territorio la qualità della vita è molto eterogenea.

Sono classificati come elementi di criticità: la carenza di servizi riparativi per famiglie disagiate con minori a carico; l'inadeguatezza dell'assistenza domiciliare, soprattutto per la sua consistenza (come dimostra l'emergere di un mercato sommerso di assistenza domiciliare, sovente alimentato da lavoro irregolare di donne straniere); l'insufficienza dell'informazione e della pubblicizzazione dei servizi e delle opportunità presenti sul territorio; l'esiguità di luoghi di aggregazione e di attività specifiche per la fascia 11/17 anni che lascia insoddisfatta la domanda di socializzazione, associazionismo spontaneo e protagonismo giovanile; la carenza di attenzione, informazione, assistenza e interventi concreti nei confronti degli immigrati e delle persone con disabilità psichica; l'assenza di azioni che sostengano la solidarietà intergenerazionale

Si intende avviare un percorso di sostegno domiciliare alla genitorialità con l'obiettivo di prevenire o ridurre situazioni di crisi e di rischio psicosociale, individuale e familiare. Destinatari degli interventi sono i nuclei familiari che necessitano per motivi diversi di essere supportati nell'organizzazione della vita familiare, e le giovani coppie in procinto di diventare genitori o con figli neonati che necessitano di azioni di supporto nella presa di coscienza del loro nuovo ruolo genitoriale, con particolare riferimento alle giovani donne e mamme, spesso bisognose di speciali cure e attenzioni atte a prevenire o curare frequenti forme di depressione post partum.

Nel Piano di zona (2011-2015) della città di Venezia la centralità della persona e della famiglia è considerata il principio fondante dell'organizzazione dei servizi. Si rileva l'affermarsi di nuclei familiari di dimensioni sempre più piccole, chiamate a muoversi in un contesto sociale frammentato. In questo quadro, e relativamente alle più generali condizioni di benessere delle famiglie fragili, emergono vari bisogni: vivere relazioni sociali significative; partecipare alla vita sociale; individuare modalità di consumo che rispondono a criteri di qualità ed economicità; accedere al credito o a strumenti finanziari flessibili per rispondere alle difficoltà economiche; accedere alle informazioni che permettono una migliore fruibilità delle opportunità e delle risorse disponibili localmente.

Sul territorio veneziano i servizi educativi per la prima infanzia, oltre a essere fondamentali per le esigenze di socializzazione dei bimbi piccoli, sono considerati un'opportunità di lavoro, un sostegno al ruolo e alle competenze educative genitoriali, un luogo di incontro e di confronto fra diverse modalità e opzioni educative, nonché centri di diffusione di una corretta cultura sull'infanzia. L'applicazione della LR 22/02 – e del GR 84/2007 – ha comportato un ampliamento dell'offerta dei servizi alla prima infanzia con l'ingresso nel sistema d'offerta accreditato di numerose strutture private. Questo elemento ha favorito l'aumento dei posti a disposizione delle famiglie con figli 0-3 anni facilitando anche la differenziazione delle tipologie di offerta. L'ampliamento e la differenziazione

dell'offerta pongono però il problema di una maggiore e più omogenea rispondenza ai requisiti essenziali di qualità (soprattutto per le azioni di prevenzione sanitaria, le forme di sostegno alla genitorialità e l'integrazione dei soggetti con handicap).

Fra le priorità di intervento individuate per le famiglie fragili si distinguono: l'apprendimento culturale all'uso responsabile del denaro (alfabetizzazione monetaria); il sostegno alla capacità di acquisto e all'accesso al credito delle famiglie; il sostegno alla maternità (anche attraverso l'informazione sulla procreazione medico assistita); l'accompagnamento dei genitori alla nascita dei figli; la promozione di attività atte a favorire lo sviluppo di relazioni sociali legate all'auto-organizzazione, alla partecipazione attiva alla vita sociale, alla costruzione di forme solidali di convivenza; la diffusione di modelli di consumo etico.

### **5. Le fragilità familiari osservate nei piani regionali: scenario di alcune dimensioni analitiche**

L'approccio alle fragilità familiari adottato nel *Piano sociale regionale (2011-2013)* della **Regione Abruzzo** riconosce che i recenti processi di trasformazione sociale (immigrazione, tecnologismo, organizzazione del lavoro, crisi strutturali ecc.) che hanno investito negli ultimi anni la comunità territoriale abruzzese hanno determinato un notevole aumento della domanda sociale da parte delle famiglie fragili – proprio nella fase storica in cui nelle istituzioni, fra il contenimento della spesa pubblica e la necessità di rafforzare le responsabilità di governo locale, si assiste a una contrazione delle risorse finanziarie disponibili. Tale crescente complessità sociale si è intrecciata localmente con la scarsità di risorse, l'emersione di nuovi bisogni di tipo relazionale e la frammentazione delle responsabilità tra diversi soggetti pubblici e privati, imponendo un deciso ripensamento del tradizionale modello di welfare. Una risposta all'incremento esponenziale della domanda di servizi delle famiglie fragili è stata trovata nella promozione della responsabilizzazione delle reti sociali e, sul piano operativo, resa effettiva attraverso il potenziamento della domiciliarizzazione degli interventi e la riqualificazione del sistema dei nidi d'infanzia. Il documento di piano si propone espressamente l'obiettivo di sviluppare i servizi di socializzazione pomeridiana, in rete con le istituzioni scolastiche e le associazioni locali, per la gestione educativa del tempo libero dei bambini e dei ragazzi. Un elemento di eriticità marcata è rappresentato dalla difficoltà del sistema di welfare territoriale di prevenire e contrastare il disagio familiare e minorile: negli ultimi anni si riscontrano fenomeni di minori fuoriusciti dal proprio nucleo familiare e affidati a famiglie o a comunità residenziali, elemento rispetto al quale il sistema di welfare può rappresentare una sentinella, quale impianto di tutela familiare e minorile, ma anche un effetto in termini di incapacità di contrastare, tempestivamente ed efficacemente, l'emersione delle nuove forme di disagio.

Un tratto caratteristico del nuovo *Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità (2012-2015)* della **Regione Basilicata** – tratto che si armonizza alle scelte di *social policy* che caratterizzano il precedente atto programmatico – è la costante attenzione rivolta alle cure domiciliari e alla qualificazione dei servizi di presa in carico della famiglia per favorire il recupero delle capacità di autonomia e di relazione dei soggetti fragili nel loro contesto sociale e per strutturare percorsi di sostegno integrati alle persone vulnerabili. È in questa prospettiva che, sul piano dell'organizzazione strategica dei servizi territoriali, si è scelto di "dipartimentalizzare" le questioni tradizionalmente settorializzate come il consultorio, l'attività specialistica ginecologica e pediatrica e le problematiche dell'età evolutiva per offrire alle famiglie maggiore qualità, un'assistenza personalizzata, opportunità di salute concrete e accessibili e reali facilitazioni nell'accesso ai servizi sociali.

Il *Piano sociale e sanitario regionale (2008-2010)* **Regione Emilia Romagna**, territorio riconosciuto tradizionalmente per una consolidata esperienza nel campo della programmazione sociale, si distingue per aver considerato il sostegno alle responsabilità familiari una componente basilare delle politiche sociali, una necessità fondamentale per arricchire il tessuto sociale. Fra i diversi interventi territoriali pianificati per offrire sostegno alle famiglie fragili, il piano si è proposto il rafforzamento dei consultori familiari, teso ad amplificare l'informazione e la consulenza sui temi della sessualità e della procreazione responsabile, e dell'accessibilità ai servizi territoriali riguardanti la gravidanza, la nascita e il puerperio.

Rientra fra le urgenze sociali rilevate sul territorio romagnolo anche la complessa conciliazione dei tempi di vita, di lavoro e di cura delle famiglie. Al fine di rendere coeso e integrato il sistema dei servizi socioeducativi 0-3 anni attraverso normative aggiornate e per definire standard strutturali o organizzativi comuni ai servizi per l'infanzia, la Regione ha investito molto sulla qualità, prevedendo finanziamenti adeguati per valorizzare la cultura e sostenere la documentazione pedagogica regionale e per migliorare la professionalità delle generazioni di educatrici che entreranno nei nidi e nelle scuole per l'infanzia. Queste scelte strategiche hanno permesso di avviare scambi e confronti sulla progettazione L. 285 per tentare di trasferire nei piani sociali di zona le buone prassi acquisite grazie alla pluriennale esperienza realizzata con la "legge per i bambini" e di superare la ripetitività degli interventi.

Gli obiettivi esplicitati nel *Piano sociale regionale (2009-2011)* della **Regione Campania** mostrano una particolare sensibilità politica verso la necessità di alleggerire i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Anche in questo caso, c'è dunque la volontà di affermare una politica sociale che risolva le fragilità familiari (economiche e relazionali) attraverso la conciliazione fra vita lavorativa e vita familiare per favorire le cure dell'infanzia<sup>16</sup>.

Il *Piano sanitario e socio-sanitario regionale (2010-2012)* della **Regione Friuli Venezia Giulia** lascia intuire che le due direttrici prioritarie che caratterizzano gli interventi rivolti alle famiglie fragili sono la qualità e la professionalizzazione dei servizi sociali e il rispetto dei valori costituenti il tessuto sociale.

Gli interventi pianificati per le fragilità familiari nel *Piano sanitario regionale (2010-2012)* della **Regione Lazio** vanno implicitamente ricercati nell'attenzione che viene dedicata all'azione di potenziamento dei servizi dei consultori familiari, fra i quali rientrano: la conduzione di corsi di educazione alla salute nelle scuole del territorio; interventi mirati per famiglie appartenenti alle fasce deboli (immigrati, minori a rischio, campi nomadi), in collegamento con i servizi sanitari e sociali; consulenza e aiuto alle donne e ai bambini in caso di lesività domestica, in raccordo con i servizi socioassistenziali e con il pronto soccorso ospedaliero; l'offerta di un sostegno attivo a domicilio nelle prime settimane di vita del neonato con particolare attenzione alle donne straniere e ai gruppi a rischio.

---

<sup>16</sup> Il Piano sociale regionale (2009-2011) della Regione Campania recepisce le priorità fissate dal Qsn 2007-2013, che in relazione agli indicatori S04 e S05 prevede 5 azioni, che si pongono l'obiettivo di affrontare in maniera sistemica sia il versante della domanda che dell'offerta di servizi per la prima infanzia: ricognizione e monitoraggio dei servizi per l'infanzia in età prescolare; accreditamento di servizi per l'infanzia e acquisto di posti/servizio; erogazione di contributi per la costruzione, la ristrutturazione, l'arredamento e la gestione di strutture per l'infanzia (asili nido comunali e micro-nidi aziendali); differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale; azione di sistema per l'assistenza tecnica ai piani sociali di zona e ai Comuni singoli e associati per l'attivazione e il potenziamento di servizi per l'infanzia.

Il *Piano socio sanitario regionale (2010-2014)* della **Regione Lombardia** mostra uno sforzo teso a riposizionare al centro delle politiche di welfare le famiglie fragili, nella prospettiva di garantire, all'interno di una rete territoriale integrata di servizi sociali e sociosanitari, interventi flessibili che le sostengano in un ruolo completo di apporto societario. Appare dunque sempre più urgente l'adozione di un approccio sinergico, multidisciplinare e dinamico proteso verso il "prendersi cura" delle famiglie fragili capace di integrare aspetti di prevenzione, educazione, assistenza e cura. In questo processo risulta determinante la possibilità che ogni famiglia fragile venga adeguatamente informata e accompagnata in ogni fase di bisogno del suo ciclo vitale, evitando "vuoti" assistenziali che si ripercuotono negativamente sul sistema territoriale dei servizi. Si tratta quindi prioritariamente di rafforzare la comunicazione e l'integrazione fra le reti sociali per migliorarne la connettività e rendere funzionali le relazioni tra i diversi servizi ed enti, al fine di favorire l'accesso alle prestazioni da parte delle famiglie in difficoltà.

Con riferimento all'ambito familiare, i parametri essenziali del *Piano socio-sanitario regionale (2012-2014)* della **Regione Marche** sono l'assistenza di tipo consultoriale alle famiglie in difficoltà, la protezione del minore in stato di abbandono, la tutela della sua crescita anche attraverso affidi e adozioni, la realizzazione di interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi e la promozione di stili di vita sani nelle famiglie del territorio.

Le attività pianificate per il contenimento delle fragilità familiari nel *Piano triennale degli interventi e dei servizi sociali (2010-2012)* della **Regione Piemonte** si sono focalizzate sulla promozione di interventi precoci a favore dei nuclei in situazioni problematiche con uno o più figli neonati, alle gestanti che necessitano di specifici sostegni, alle famiglie monoparentali e alle donne vittime di violenza sessuale. In particolare, l'attenzione verso la violenza contro le donne ha trovato significativa espressione nell'approvazione della LR 29 maggio 2009, n. 16, *Istituzione dei centri antiviolenza con case rifugio*, attraverso la quale è prevista una diffusione sempre più capillare delle risposte di accoglienza e protezione delle donne vittime di violenza su tutto il territorio regionale, attraverso la collaborazione degli enti e delle associazioni impegnati nel settore.

Sul territorio piemontese, la maggior parte dei nuclei familiari risulta composta soltanto da genitori e figli, con tempi e orari di lavoro, di studio, di vita non facilmente conciliabili, in contesti dove, sempre più spesso, è difficile trovare supporto continuativo nell'ambito della rete familiare (i nonni sono troppo anziani, vivono lontano, oppure, ancora giovani, lavorano o sono a loro volta impegnati in compiti di cura degli anziani della famiglia) o delle risorse informali del territorio. Oltre alle specifiche iniziative per la realizzazione di nuove strutture, sono state avviate azioni a sostegno della natalità e della prima infanzia, come il sostegno nella gestione degli asili nido e dei micro-nidi comunali e il sostegno alle famiglie che ricorrono ai servizi privati (nidi, micro-nidi, baby parking e nidi in famiglia) in assenza di servizi pubblici.

Nel *Piano regionale delle politiche sociali (2009-2011)* la **Regione Puglia** sembra orientare il baricentro delle politiche rivolte al sostegno delle famiglie fragili verso il potenziamento e la riqualificazione dell'offerta regionale di servizi per la prima infanzia, favorendo la crescita dell'offerta pubblica di asili nido, micro-nido e sezioni primavera, per la conciliazione dei tempi di cura e lavoro. Sono inoltre promosse e incentivate alcune misure di sostegno economico in favore di famiglie in difficoltà per promuovere l'affermazione di progetti di vita e di inserimento sociolavorativo e l'affrancamento da situazioni di fragilità sociale e di dipendenza economica, ivi inclusi interventi innovativi quali, ad esempio, la costituzione di un fondo di garanzia su base d'ambito che faciliti l'accesso al credito per tutti i nuclei familiari in situazioni di temporanea difficoltà

economica per il finanziamento di spese relative alle necessità della vita familiare. Si segnala come obiettivo prioritario anche il potenziamento delle prestazioni sociali dei consultori materno-infantili, nonché della capacità di fare rete dei consultori, dei Comuni e delle organizzazioni che gestiscono centri antiviolenza. Un ulteriore obiettivo della programmazione declinata sulle fragilità familiari è il rafforzamento dell'assistenza domiciliare educativa, considerata un'efficace forma di intervento per i bisogni di crescita dei soggetti minori d'età e per osservare le eventuali disfunzioni del nucleo familiare fragile.

Non a caso, anche il più recente *Il Piano di azione pugliese per le famiglie "Famiglie al futuro"* considera la famiglia un tassello essenziale della società, indispensabile per la crescita, lo sviluppo e la cura dei bambini, la tutela della vita umana e del diritto di tutti all'informazione, alle prestazioni essenziali, alla flessibilità degli interventi e alla libera scelta dei servizi. Fra le priorità di intervento è prevista la necessità di garantire il valore sociale della maternità e della paternità e di sostenere la genitorialità come scelta consapevole, soprattutto presso le fasce più deboli della popolazione, e la promozione dell'uso dei servizi per l'infanzia in una logica territoriale di equilibrio tra la disponibilità e la domanda di servizi di cura, nella convinzione che i servizi per l'infanzia devono essere concepiti non solo come supporto ai genitori ma anche come investimento sui bambini per allargarne la socialità.

Nel *Piano sociale regionale (2010-2012)* della **Regione Umbria** i fattori di vulnerabilità sono legati alle difficoltà di accesso o di reintegro al lavoro di molti genitori e ai redditi, spesso insufficienti, delle famiglie. Fra i genitori si rileva un diffuso timore che i propri figli retrocedano lungo la scala delle opportunità sociali. Il 24% dei giovani maggiorenni che hanno smesso di vivere con i propri genitori incontra serie difficoltà economiche e il 70% di loro si trova in difficoltà da almeno 4 anni. Ciò probabilmente aiuta a comprendere perché tanti giovani preferiscono continuare a vivere con i propri genitori. Queste tendenze economiche, insieme al diradarsi delle reti di solidarietà, accentuano i rischi di riduzione della solidarietà parentale, ma non solo. Soltanto il 44% di chi si trova in difficoltà economica è stato aiutato da qualche familiare o parente, con un calo del 7% rispetto ai cinque anni precedenti. Ad accentuare la fatica e l'affanno delle famiglie umbre concorre la complessa ripartizione del tempo: nel contesto umbro i tempi sono più dilatati e meno concitati per numerose cause che derivano dalla conformazione territoriale, priva di grandi metropoli congestionate, dalla presenza di centri medi e piccoli. Tuttavia anche in Umbria molte famiglie soffrono la difficoltà di allineare tempi di lavoro e tempi di vita: l'iperpartecipazione al lavoro professionale o domestico (quest'ultimo grava ancora in gran parte sulle donne) viene pagato con la perifericità delle altre sfere di vita, determinando, fra l'altro, riflessi negativi sui rapporti di socializzazione intrafamiliare.

Il *Piano regionale per la salute e il benessere sociale (2011-2013)* della **Regione Valle d'Aosta** evidenzia che la molteplicità di esigenze espresse dalle famiglie fragili (difficoltà economiche, occupazionali, relazionali, educative ecc.) spesso oltrepassa, rendendola inefficace, la presa in carico e gli interventi dei soli servizi sociali. Pertanto, è considerata necessaria la costruzione di una fitta e solida rete di rapporti fra istituzioni, associazioni e volontariato che, se opportunamente sostenuta e coordinata, può dare luogo a interventi efficaci e risolutivi, anche in situazioni familiari complesse. Il piano mira a sostenere e promuovere la consapevolezza del valore della famiglia per l'intera società all'interno degli stessi nuclei familiari dove le figure genitoriali che assolvono per loro natura a compiti di procreazione, cura, educazione, aiuto reciproco, ecc. possono, in alcune situazioni particolari, non avere coscienza della portata di tale valore e della risorsa che rappresentano per la comunità locale. Dunque, gli interventi rivolti al sostegno della fragilità familiari

confluiscono nella valorizzazione del ruolo della famiglia nei processi di crescita e di miglioramento del benessere sociale e di coesione comunitaria.

Il nuovo *Piano socio sanitario (2012-2016)* della **Regione Veneto** individua sul territorio la presenza di due dinamiche contrapposte che agiscono sulla struttura e sulla composizione familiare: l'invecchiamento demografico e la graduale riduzione del numero dei bambini (non a caso, il modello localmente dominante riflette la presenza di un unico figlio). La combinazione di queste due dinamiche produce un allungamento strutturale della famiglia, che diventa sempre più verticale e sempre meno orizzontale. Peraltro queste dinamiche vengono in parte attutite dalla significativa presenza di comunità immigrate, caratterizzate da modelli familiari e riproduttivi molto diversi da quelli autoctoni. Inoltre si assiste a una sempre minore stabilità delle unioni e dei nuclei familiari, all'aumento dei nuclei monogenitoriali e alla più diffusa presenza di famiglie ricostruite. Le politiche di sostegno alle fragilità familiari mettono in primo piano l'importanza del compito educativo dei genitori verso i figli, la necessità della realizzazione sociale ed economica dei coniugi, l'integrazione delle famiglie immigrate effettuata attraverso interventi di mediazione culturale e altri supporti per quei nuclei particolarmente a rischio. Fra gli ambiti di attività da potenziare rientrano la qualificazione delle azioni a sostegno della genitorialità e delle neo-mamme a rischio psicologico; il sostegno degli interventi di prevenzione delle situazioni di disagio e di tutela; la realizzazione di azioni miranti alla creazione di "reti di buon vicinato" tra le famiglie anche per la collaborazione nella gestione dei tempi di cura (es. figli, genitori anziani, *housing* sociale ecc.); la revisione e la riedizione periodica delle Linee guida per la protezione e la tutela dei minori, coinvolgendo nella revisione e nell'utilizzo anche la Neuropsichiatria infantile, il Dipartimento di salute mentale, il Dipartimento per le dipendenze, l'ospedale (relativamente alle unità operative in cui siano assistiti minori).

#### **6. L'adolescenza nei piani zonali: uno sguardo panoramico alle componenti principali delle politiche locali**

Nel *Piano di zona (2009-2011)* di **Bari** sembra possibile cogliere uno sbilanciamento verso la "medicalizzazione" dell'adolescenza, in quanto il documento di piano si concentra sul proposito di evitare l'istituzionalizzazione e favorire la presa in carico integrata degli adolescenti con disturbi psichici attraverso l'erogazione di assegni di cura e sostegno. Fra le iniziative per gli adolescenti è annoverata anche la potenziale realizzazione di un gruppo appartamento finalizzato al contrasto per il rientro nel circuito delle dipendenze. Sono inoltre previsti progetti personalizzati e mirati all'inclusione lavorativa per gli adolescenti che sono transitati nei circuiti delle dipendenze; in città è attesa la creazione di un Centro permanente territoriale di contrasto alle dipendenze patologiche.

A **Bologna** si registra un aumento del consumo di sostanze psicotrope fra gli adolescenti, in particolare di alcol, cocaina, eroina, con differenti modalità e contesti di consumo, e vi è un ritorno di allucinogeni; inoltre sembra diffondersi in maniera preoccupante la pratica del *binge use* (inteso come 5 o più drink nella stessa occasione e almeno una volta negli ultimi 30 giorni) o del cosiddetto *heavy use* (5 o più drink nella stessa occasione per almeno 5 giorni in un mese) che riguarda l'alcol e altre sostanze illegali; è poi in aumento il numero dei poliassuntori a prevalenza di cocaina/e con un "fai da te" che ricerca e sperimenta diverse combinazioni – fenomeno reso diffuso dalla facilità a reperire le sostanze su internet a basso prezzo. Cresce anche la percentuale dei consumatori in situazioni di crisi ed emergenza (ricadute dopo comunità o carcere, allontanamento dalla famiglia, gravidanza, sieropositività o Aids, ecc.



A fronte di questo fenomeno “dipendenza da sostanze” così composito – fra l’altro, caratterizzato anche dall’abbassamento dell’età media dei consumatori abituali (16-17 anni per le sostanze e 13-14 anni per l’alcol) e dalla presenza di policonsumatori che assumono cocaina e altri psicostimolanti per finalità ricreative e di socializzazione – a Bologna è avvertita l’esigenza di attrezzare e innovare il sistema dei servizi territoriali. Trova espressione la volontà di realizzare un *Percorso per giovani consumatori problematici*, un progetto volto alla creazione di un centro di consulenza e di prevenzione, un luogo di cura protetto e non stigmatizzante per gli adolescenti e i giovani tossicodipendenti, per rendere possibile una valutazione psicodiagnostica e l’accoglienza di genitori, insegnanti, operatori coinvolti a vario titolo nel problema dell’uso di sostanze psicoattive.

Due specifici obiettivi delle politiche locali rivolte alla cura del benessere psicosociale degli adolescenti sono l’educazione alla promozione della salute e alla prevenzione di comportamento a rischio, con interventi nelle scuole e specifiche attività di consulenza e ascolto che dovranno tener conto delle diverse fasi dello sviluppo emotivo, cognitivo e sociale dell’adolescente, e l’implementazione dei servizi di prossimità rivolti ai contesti del divertimento notturno, nei quali promuovere la salute e la sicurezza, con particolare attenzione ai rischi legati al consumo di sostanze stupefacenti e al pericolo di incidenti stradali, in collaborazione con ausl, forze dell’ordine, servizi emergenza/urgenza, ecc.

Con riferimento specifico all’area delle tossicodipendenze, a **Brindisi** è stato siglato un protocollo di collaborazione che vede gli operatori del Comune in stretta sinergia con i colleghi del SerT per quanto riguarda il percorso di riabilitazione sociale degli adolescenti in cura: gli attori pubblici stanno cercando di operare insieme per la strutturazione di progetti personalizzati che puntano, ove possibile, all’autonomia dell’adolescente tossicodipendente in carico ai servizi. In considerazione delle osservazioni raccolte nella valutazione del piano di zona pregresso e alla luce delle nuove indicazioni normative, l’intento è consolidare i servizi sociali e gli interventi già esistenti per gli adolescenti e promuovere un sistema articolato di nuove opportunità che, in stretto raccordo con i servizi dell’area sanitaria e sociosanitaria, attengano non solo alla funzione riparatrice e/o di contenimento dei bisogni, ma siano orientati a favorire una migliore qualità della loro vita nella comunità cittadina.

Nel distretto di **Catania** si registra un crescente aumento dell’uso di sostanze psicotrope, soprattutto tra i giovani anche in fasce di età piuttosto basse, e un incremento del numero di soggetti afferenti ai servizi specialistici per problematiche correlate alla dipendenza da alcol. Il fenomeno della dipendenza è allarmante fra la popolazione immigrata. Inoltre si rileva un disagio crescente da “dipendenza comportamentale” legato alla mania del gioco d’azzardo, acquisto di biglietti di lottomatica e frequenza di sale gioco (bingo). Le politiche locali volte a fronteggiare le problematiche adolescenziali di dipendenza mirano a incidere sulle abitudini e gli stili di vita dei ragazzi per contrastare la propensione al rischio. In città si intende inoltre favorire il raccordo tra il SerT, Ministero della giustizia, i Comuni e gli enti del terzo settore che si occupano della problematica per il monitoraggio e la creazione di una banca dati. Un’altra iniziativa utile è la creazione di sportelli polifunzionali di ascolto-consulenza e di spazi aggregativi in contesti degradati per favorire la socializzazione.

La volontà di operare sulla promozione del benessere degli adolescenti si fonda sulla constatazione che, specialmente nell’era della globalizzazione e della conoscenza, le comunità locali devono poter contare, se vogliono perseguire un autentico e duraturo sviluppo, sull’apporto dinamico di conoscenze, sensibilità, capacità innovative e duttilità fornito da loro stessi. A partire da questo presupposto, il Comune di **Milano** si è impegnato a promuovere il benessere degli adolescenti e la loro partecipazione propositiva, autonoma e responsabile alla vita sociale, culturale, politica ed economica della città attraverso la rete dei centri di aggregazione giovanile, servizi di accompagnamento alla crescita rivolti a

preadolescenti e adolescenti di età compresa tra i 10 e i 18 anni. In giornate e orari diversificati questi centri promuovono iniziative di tipo educativo e di animazione, secondo obiettivi che riguardano la sfera cognitiva, affettiva, espressiva e sociale dei ragazzi. I Centri di aggregazione sono presenti su tutte le zone del decentramento cittadino e possono essere considerati, per la continuità e la forte caratterizzazione territoriale, osservatori privilegiati del mondo adolescenziale, attraverso i quali promuovere iniziative volte al benessere e alla partecipazione alla vita della città.

Si tratta di luoghi che offrono occasioni di libera aggregazione, attività di sostegno scolastico e attività laboratoriali e forniscono ai ragazzi una valida alternativa alla cultura della strada e un aiuto concreto nell'affrontare problemi nell'ambiente scolastico e in quello familiare. Permettono inoltre di comprendere un eventuale disagio, anche inespresso, e di fornire strumenti per affrontare lo studio, la scelta del proprio futuro professionale e, quindi, il positivo inserimento nel mondo del lavoro, riuscendo a costruire opportunità per ampliare il proprio orizzonte umano e culturale, in termini di conoscenze e attività creative. Consentono inoltre di 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). In tal senso, i centri di aggregazione giovanile si propongono di creare una vera e propria comunità educante.

Il *Piano sociale di zona (2010-2012)* di Napoli presta attenzione agli studi empirici dell'osservatorio Nuovi stili di consumo che hanno evidenziato un incremento esponenziale dell'uso di cocaina fra gli adolescenti. Una dei tratti più significativi del fenomeno delle droghe è il policonsumo, che prevede l'uso di cocaina aggiunta ad altri psicostimolanti associati con i cannabinoidi senza alcuna percezione del rischio e dell'illegalità. È mutata anche la percezione soggettiva e collettiva del consumo di sostanze, spesso vissuto come socializzante e anche come "marker di successo".

L'abbassamento dell'età dei consumatori, l'insorgere di nuove modalità di consumo, la ramificazione e la capillarizzazione del mercato delle sostanze richiedono nuovi percorsi di contatto e presa in carico specifici, adeguati a una realtà complessa, multiforme e non codificabile attraverso i modelli interpretativi dei servizi tradizionali.

In tale ottica, si cercherà di dare continuità alle azioni di intervento e di osservazione nei luoghi e nei contesti del divertimento notturno, con un servizio di prevenzione nei luoghi di aggregazione giovanile formali e informali, condotto da operatori che conoscono i luoghi, i linguaggi, le tendenze con l'obiettivo di promuovere divertimento sicuro e stili di vita sana.

Al fenomeno delle dipendenze da droghe, si affianca la rilevanza problematica delle scelte adolescenziali inerenti all'aborto, spesso connesse con le incertezze sempre più diffuse che riguardano l'area della sessualità e le modalità di protezione approssimative che accompagnano le prime esperienze sessuali. In ogni municipalità cittadina è stato individuato un gruppo tecnico integrato territoriale (Gpa) dedicato alle problematiche dell'adolescenza, alla programmazione e alla messa in rete degli interventi rivolti agli adolescenti. Fra gli interventi sono previsti la presa in carico integrata dei casi complessi; il contrasto all'inadempienza scolastica; la realizzazione di azioni di contatto/ascolto con tutte le scuole e di azioni di prevenzione e di promozione della salute, nonché di contrasto alla devianza minorile.

A Roma si intravede il rischio dei servizi territoriali di cadere nella "psichiatrizzazione" della devianza minorile, fenomeno che risulterebbe molto penalizzante per le giovani generazioni, in quanto la devianza richiede di essere approcciata attraverso analisi approfondite dei contesti in cui i ragazzi vivono e agiscono. Aspetti interessanti sull'adolescenza emergono dall'ultima indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della L. 285 a Roma che si focalizza sui centri di aggregazione giovanile: la condizione di solitudine

e deprivazione sociale che molti ragazzi si trovano a vivere in diversi contesti territoriali della Capitale, osservati in forma congiunta alle caratteristiche logistico-strutturali della metropoli che spesso non risponde ai bisogni quotidiani psicologici ed evolutivi dei ragazzi, costituisce un tratto preoccupante per la cura delle adolescenze, in quanto potrebbero acuitizzarsi i fenomeni di emarginazione e di devianza. Saranno dunque realizzate azioni tese alla prevenzione del disagio sociale degli adolescenti con una particolare attenzione alle aree periferiche che esprimono maggiori bisogni in questo ambito.

L'importanza dei centri di aggregazione giovanile come luoghi di incontro e socializzazione e come strumento di promozione del benessere e prevenzione del disagio trova un riconoscimento anche nel nuovo *Piano infanzia-adolescenza (2012-2014)* di **Palermo**. I centri di aggregazione si rivolgono a diverse fasce d'età e, oltre al radicamento sul territorio, fra le peculiarità che li connotano c'è la sperimentazione di nuove forme di aggregazione fra adolescenti e di condivisione del "tempo sociale", un'iniziativa molto utile in un contesto caratterizzato da un crescente aumento del numero di minorenni che delinquono (fra l'altro per reati gravi) e da un indice di dispersione scolastica molto elevato rispetto alla media nazionale. Grazie alla valorizzazione delle risorse presenti sul territorio e alla costruzione di reti di relazione, i centri di aggregazione giovanile sono divenuti nel corso del tempo dei punti di riferimento significativi per intere generazioni di ragazzi palermitani, spazi di accoglienza e di promozione sociale, culturale e sportiva, nonché poli di attivazione per percorsi di cittadinanza attiva, di legalità e di sviluppo locale. Ogni centro ha una propria specificità, che deriva dalle particolari esigenze espresse dai giovani dei vari quartieri e dalle peculiarità del contesto economico, sociale e culturale di riferimento. Obiettivi e metodologie di intervento si definiscono sulle esigenze del singolo contesto nel tentativo di offrire una risposta alle diverse forme di disagio giovanile. Nel rinomato quartiere Ballarò situato nel centro storico palermitano – che rappresenta la zona a più alta densità di popolazione straniera, dove si concentrano comunità in prevalenza bengalesi, nordafricane e cinesi – si distingue l'operato del Centro No colors, che realizza per gli adolescenti una serie di attività incentrate sull'arte come occasione di dialogo e veicolo di socializzazione.

Gli obiettivi del piano di zona di **Taranto** riferiti agli adolescenti e al fenomeno delle dipendenze si sviluppano secondo le quattro direttrici: la costituzione di "tavoli permanenti locali" della prevenzione e dell'inclusione ove si confrontino operatori pubblici, referenti scolastici ed esponenti del terzo settore; la promozione di stili di vita positivi e di interventi formativi nei confronti di coloro che rivestono responsabilità educative; una serie di interventi preventivi in particolari contesti aggregativi (discoteche, *party*); l'istituzione di almeno un centro permanente territoriale di contrasto alle dipendenze patologiche.

A **Venezia** fra gli adolescenti la dipendenza da sostanze continua a essere un fenomeno rilevante caratterizzato da una continua evoluzione; in questi ultimi anni ha assunto forme diverse e presentato nuovi e più complessi problemi individuali e sociali. Le sostanze più diffuse rimangono cannabis e alcolici, ma si conferma la diffusione del consumo di eroina e cocaina. Permane un utilizzo di "nuove" sostanze – ketamina, smart drug, spice, kratom ecc. –, facilmente reperibili anche attraverso internet, e si conferma l'utilizzo dell'eroina (prevalentemente fumata, in quanto percepita come meno pericolosa e distante dall'immagine del tossicodipendente). Sarebbe interessante riuscire a studiare i fattori di rischio che portano al poliabuso, fenomeno molto diffuso che si manifesta con l'utilizzo di cocktail di sostanze che in alcuni casi hanno portato a gravi conseguenze. Si evidenzia inoltre la dipendenza da tecnologia digitale e internet. Uno degli obiettivi delle politiche locali volte a favorire il benessere degli adolescenti è promuovere azioni che prevedono un'integrazione del pubblico e del privato sociale e della sanità privata. Si rilevano anche

nuove modalità di dipendenza comportamentali: il tabagismo e il gioco d'azzardo patologico, che continuano a rappresentare un importante problema con rilevanti implicazioni sanitarie. Spesso la "vergogna" sociale costituisce uno dei maggiori ostacoli a una presa in carico precoce dell'adolescente, e anche alla risoluzione delle problematiche relazionali e familiari connesse alla sua dipendenza patologica.

### **7. Un approccio trasversale allo studio dell'adolescenza nei piani regionali**

Nel *Piano sanitario regionale (2010-2012)* della **Regione Lazio**, che considera la salute mentale uno degli obiettivi prioritari da perseguire, gli adolescenti sono considerati uno dei gruppi sociali più esposti al rischio di soffrire di disturbi del comportamento, disordini alimentari, disagi psicotici. Un simile orientamento si ritrova anche nel nuovo *Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità (2012-2015)* della **Regione Basilicata** che predispone un potenziamento dei centri di salute mentale (Csm) già attivati con incremento del personale multidisciplinare per fornire una risposta sanitaria adeguata al disagio psichico degli adolescenti. Il piano in questione prevede l'istituzione di un sistema informativo per la salute mentale (Sism) per raccogliere, analizzare diffondere e utilizzare informazioni sui servizi di salute mentale rivolti specificamente agli adolescenti che manifestano disfunzioni o squilibri psichici. Sul fronte delle reti territoriali, le politiche regionali sostengono e promuovono l'integrazione sociosanitaria per garantire una reale assistenza integrata di tipo sanitario e sociale attraverso il raccordo con i servizi di ambito socioassistenziale e di inclusione sociale e la realizzazione di una serie di attività congiunte in favore degli adolescenti: prevenzione, informazione e sensibilizzazione rispetto al consumo di droghe, progetti di tipo socioeducativo, percorsi di reinserimento sociolavorativo.

Anche nel *Piano sociale regionale (2011-2013)* della **Regione Abruzzo** l'attenzione rivolta agli adolescenti è focalizzata sugli interventi per la salute mentale: al fine di evitare la parcellizzazione degli interventi e di salvaguardare la lettura unitaria e globale dell'adolescente con disagio psichico, nonché di consentire a quest'ultimo e alla sua famiglia una progettazione personalizzata condivisa e caratterizzata da interventi sanitari, sociosanitari, sociali e di integrazione sociale, si sottolinea la necessità di operare in modo integrato a livello di progettazioni istituzionali e di gestione operativa degli interventi territoriali.

La battaglia per la prevenzione dei disturbi psichici fra gli adolescenti si ritrova anche nel *Piano sociale regionale (2009-2011)* della **Regione Campania**, che coglie un recente allarme lanciato dall'Oms, secondo il quale la depressione, malattia emergente con trend in ascesa in tutti i Paesi e con elevatissimi costi sociali, potrà divenire nel 2020 la seconda causa di carico di malattia nel mondo, e molti adolescenti sono considerati una fascia a rischio. Nel piano campano viene esplicitato che la prevenzione e la promozione della salute degli adolescenti si raggiungono attraverso l'interazione tra le politiche sociali e sanitarie, lavorando alla correttezza dell'informazione sui fattori di rischio, alla formazione degli operatori sociosanitari, alla costituzione di servizi integrati a bassa soglia per l'intercettazione del disagio prima che si configuri come malattia e tenda alla cronicità.

La cura del disagio psichico degli adolescenti si rivela uno dei punti cardini anche del *Piano socio sanitario regionale (2010-2014)* della **Regione Lombardia** che fra gli interventi messi in campo prevede la realizzazione di una mappatura dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali presenti sul territorio per procedere a una valutazione obiettiva dei nuovi bisogni degli adolescenti e delle loro famiglie, determinando gli interventi da adottare attraverso la collaborazione degli operatori professionali impegnati nei diversi servizi

sociosanitari. La tendenza dominante sembra essere un'attenzione vigile alle condizioni degli adolescenti con diagnosi di dipendenze da sostanze/comportamenti additivi o di patologia mentale, che richiedono sempre più di potenziare e meglio qualificare l'attività dei Dipartimenti di salute mentale e delle Dipendenze. In quest'ottica viene promosso lo sviluppo di reti territoriali formali e informali (gruppi familiari e associazioni di auto-mutuo aiuto) per rafforzare le relazioni solidali nella comunità nei confronti degli adolescenti con disturbi psichici e rendere loro accessibili i circuiti comuni della vita quotidiana per superare la stigmatizzazione e l'emarginazione sociale.

La pianificazione per gli adolescenti prevista dal *Piano regionale delle politiche sociali (2009-2011)* della **Regione Puglia** ha puntato a mettere a sistema le azioni progettuali sviluppate negli anni precedenti dai servizi territoriali e specificamente rivolte alla promozione di stili di vita sana e alla prevenzione delle dipendenze patologiche fra gli adolescenti. Un ulteriore obiettivo è la costituzione di tavoli locali permanenti della prevenzione e dell'inclusione, pensati per favorire il confronto e l'operato congiunto degli operatori dei servizi pubblici, dei referenti scolastici, degli operatori del terzo settore, ecc. Parallelamente si è cercato di attuare metodologie di intervento di tipo partecipativo, mediante un'adeguata formazione degli adulti aventi responsabilità educative verso gli adolescenti (genitori, insegnanti, educatori, allenatori sportivi, insegnanti di scuola guida, ecc.), e di realizzare interventi a bassa soglia sugli adolescenti nei contesti aggregativi (concerti, rave party, mondo della notte ecc.) dove è maggiore il rischio dell'uso e abuso di sostanze.

Il trend generale delle politiche per gli adolescenti osservato nel *Piano regionale per la salute e il benessere sociale (2011-2013)* della **Regione Valle d'Aosta** va nella direzione di riconoscere che i contesti familiari, scolastici e sociali (luoghi di incontro e frequentazione) risultano significativamente importanti per l'adozione di comportamenti, atteggiamenti e stili di vita sana per i ragazzi e le ragazze che stanno attraversando la fase adolescenziale. Fra le priorità di intervento per gli adolescenti il piano conferma i programmi volti a contrastare il fumo di tabacco e l'utilizzo di sostanze stupefacenti e l'abuso di alcol. Oltre a porre l'accento sulla dimensione della salute, trovano spazio politiche volte a sostenere il protagonismo diretto degli adolescenti e a facilitare la progettazione e la realizzazione di idee e proposte autodeterminate a beneficio della comunità. Si evidenzia la necessità di creare le condizioni affinché amministratori locali, funzionari, responsabili di servizi, operatori del terzo settore e volontari di associazioni coinvolgano gli adolescenti nelle fasi di ideazione, programmazione e realizzazione di iniziative di pubblico interesse, allo scopo di contribuire a edificare una moderna *social community* e incrementare il livello di responsabilità e di impegno civile nella rete gestionale e decisionale pubblica, spesso appannaggio esclusivo della popolazione adulta.

#### **8. Un tentativo di ricomposizione del quadro nazionale: la tavola dei tratti dominanti delle politiche per la fragilità familiare e l'adolescenza derivati dall'analisi dei piani zonali e dei piani regionali**

L'ultimo passaggio dello studio condotto è costituito da un tentativo di ricomposizione delle principali caratteristiche delle politiche zonali e degli elementi più significativi degli atti di programmazione regionale rintracciati con riferimento agli ambiti della fragilità familiare e dell'adolescenza. Questo tentativo ha condotto alla costruzione della cosiddetta *Tavola dei tratti dominanti* che, ovviamente, non vuole essere un rispecchiamento onnicomprensivo delle qualità specifiche che definiscono le due tematiche oggetto di approfondimento nei piani, ma proporsi piuttosto come uno strumento tecnico, non soltanto

utile a rappresentare il momento della sintesi della ricerca documentale effettuata, ma anche a sollecitare un confronto a una discussione più allargata fra i soggetti istituzionali coinvolti nella progettualità 285.

**Tavola 3 - Tavola dei tratti dominanti delle politiche zonali e regionali riferite agli ambiti fragilità familiare e adolescenza**

<b>Fragilità familiari</b>	
<b>TRATTI DOMINANTI DEL TEMA INDAGATO</b>	<b>TRATTI DOMINANTI DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la fragilità familiare è un concetto polivalente (debolezza strutturale, povertà conclamata o rischio di impoverimento, disagio grave, affievolimento delle responsabilità educativa verso i figli, difficoltà di conciliazione tempi di lavoro e di cura, conflittualità intrafamiliare anche di tipo intergenerazionale, numerosità delle famiglie immigrate, scarsa integrazione ecc.)</li> <li>▪ la famiglia fragile è inquadrata come un “generatore di servizi”</li> <li>▪ la fragilità delle famiglie acutizza il bisogno di disporre di reti di sostegno e di solidarietà sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ valorizzazione e sostegno delle responsabilità genitoriali (L. 328/2000, art. 16)</li> <li>▪ riqualificazione dei servizi socioeducativi</li> <li>▪ potenziamento dei nidi d’infanzia</li> <li>▪ domiciliarizzazione dei servizi</li> <li>▪ servizi rivolti a madri sole con figli</li> <li>▪ servizi di mediazione familiare</li> <li>▪ erogazione di sussidi economici o contributi alloggio</li> <li>▪ servizi di alfabetizzazione monetaria</li> <li>▪ semplificazione dell’accesso ai servizi sociosanitari</li> <li>▪ promozione di esperienze di aggregazione familiari</li> <li>▪ protagonismo familiare</li> <li>▪ diffusione di centri di ascolto per le famiglie, centri di terapia familiare, rafforzamento dei consultori familiari</li> </ul>
<b>Adolescenza</b>	
<b>TRATTI DOMINANTI DEL TEMA INDAGATO</b>	<b>TRATTI DOMINANTI DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prevalenza di un approccio di <i>policy</i> emergenziale o medicalizzante</li> <li>▪ la cura delle dipendenze e la salute psichica sostanziano buona parte delle politiche</li> <li>▪ cambiamento delle modalità e dei contesti di consumo delle droghe</li> <li>▪ aumento dei poliassuntori, percezione del consumo come “marker di successo”</li> <li>▪ abbassamento dell’età media dei consumatori individuali</li> <li>▪ disagio crescente da “dipendenza comportamentale” legato al gioco d’azzardo, all’acquisto di biglietti di lottomatica e alla frequenza di sale gioco</li> <li>▪ dipendenze da tecnologia digitale e internet</li> <li>▪ rischio di psichiatrizzare la devianza minorile</li> <li>▪ il protagonismo degli adolescenti riceve poco spazio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promozione di stili di vita positivi e di interventi formativi nei confronti delle figure che hanno responsabilità educative</li> <li>▪ diffusione di centri di aggregazione giovanile come comunità educante</li> <li>▪ potenziamento dei centri di salute mentale</li> <li>▪ qualificazione dei Dipartimenti di salute mentale e delle dipendenze</li> </ul>

Nel tentativo di offrire un contributo conoscitivo utile all’analisi della progettualità 285, la *tavola dei tratti dominanti* prova a presentare in forma sistematica gli aspetti essenziali delle fragilità familiari e dell’adolescenza e i principali servizi attivati in questi due ambiti sul territorio “nazionale”, secondo quanto è emerso da una riflessione “comparativa” sui piani zonali e regionali presi in esame. Innanzitutto, come si può osservare nella tavola, i piani zonali e gli atti di programmazione sociosanitaria presi in esame hanno mostrato che quello di fragilità familiare è un concetto connotato da una polivalenza piuttosto marcata, in quanto può richiamare: la caratteristica macrosociale della debolezza strutturale (in tendenza, sembra aumentare la probabilità che i legami familiari siano recisi da una

separazione o da un divorzio), connessa a sua volta alla variazione della dimensione e della composizione delle famiglie (riconducibili anche alle mutate forme di unione e convivenza); una condizione di povertà conclamata; l'esposizione al rischio di scivolare verso l'impoverimento; la presenza — interna al nucleo familiare — di situazioni di disagio grave (es. una malattia invalidante di uno dei membri); l'affievolimento della responsabilità educativa delle figure genitoriali verso i figli; la difficoltà di molte madri di conciliare gli impegni lavorativi con i tempi di cura; stati di conflittualità irrisolta e prolungata fra coniugi (può accadere che le problematiche connesse alla sfera del lavoro possano incrinare il rapporto fra i coniugi, producendo tensioni o violenze che, in determinati casi, sfociano nel disgregamento del nucleo familiare) oppure ostilità relazionali di tipo intergenerazionale; la numerosità della prole (tratto specifico di molte famiglie immigrate), che può costituire un attributo socialmente svantaggioso; la scarsa integrazione sociale di famiglie immigrate. Fra l'altro, si è visto che le famiglie straniere sono da considerarsi fragili anche in una condizione sociale "normale" (stabilità di lavoro e sistemazione abitativa), perché il processo di integrazione riguarda una sequenza di almeno tre generazioni.

Dunque, la fragilità familiare è un concetto composito e polivalente, e di questa polivalenza occorre tener conto se si inquadra la famiglia come lo spazio di vita relazionale e affettiva, reale e quotidiana per ogni bambino, come luogo privilegiato per la costruzione del suo futuro, come il contesto più semplice e immediato per verificare concretamente il rispetto dei suoi diritti (cercando quindi di fare fuoriuscire da una logica di "isolamento" teorico la difesa dei diritti dei bambini). Inoltre è il caso di notare che il disagio sociale delle persone senza dimora (come ad esempio le madri sole con figli) ha spesso radici nella lacerazione delle relazioni familiari imputabile ad accumulo di fattori di debolezza sociale (mancanza o perdita del lavoro o della casa, sofferenza psichica, dipendenza da gioco, alcol, sostanze stupefacenti, ecc.).

Che la fragilità familiare sia un concetto "multisfaccettato" se ne ha conferma nella "parcellizzazione" delle politiche locali e territoriali, nell'apparente frammentazione degli interventi e dei servizi che nei piani zonali e regionali sono rivolti alla protezione e al contenimento delle diverse forme di fragilità familiari.

Prima di dettagliare le forme di questa "parcellizzazione" può essere interessante precisare che la tendenza "nazionale" va nella direzione di inquadrare la famiglia fragile come un "generatore di servizi", e dunque indirettamente come un destinatario per lo più "passivo" degli interventi e delle prestazioni.

In più contesti è rimarcata l'importanza della valorizzazione e del sostegno delle responsabilità genitoriali (art. 16, L. 328/2000). Altri due orientamenti strategici ricorrenti nei documenti di piano passati in rassegna sono la riqualificazione dei servizi socioeducativi e il potenziamento dei nidi d'infanzia. A essi si affianca come tratto dominante delle politiche locali per le famiglie fragili la scelta di puntare sulla domiciliarizzazione degli interventi, un tipo di approccio operativo in grado di agevolare gli operatori sociali nel loro lavoro di osservazione e di cura delle disfunzioni interne al nucleo familiare. In molte realtà è diffusa l'erogazione di sussidi economici (ad esempio a sostegno delle nuove nascite) o di contributi per l'alloggio; altrove si distinguono e meritano attenzione i servizi di alfabetizzazione monetaria. In questi casi forse potrebbe esserci il rischio di appiattire le politiche di contenimento della fragilità familiare sulla logica del mero trasferimento di risorse monetarie, senza molta attenzione alla valorizzazione delle reti e alla necessità di costruire percorsi efficienti di accesso a servizi sociosanitari.

Fra i tratti dominanti del filone delle politiche per le famiglie fragili rientrano anche il richiamo al protagonismo sociale e alla cittadinanza inclusiva delle famiglie a rischio di emarginazione, e la promozione diffusa di esperienze di aggregazioni familiari ben riuscite

(es. associazioni di mutuo-aiuto). Questi due tratti poggiano evidentemente sul presupposto che la famiglia è il generatore di ogni processo di sviluppo umano, e che tutte le persone al suo interno, in primis i bambini, sono condizionate dai legami e dalle relazioni che si instaurano in famiglia; ed è per questo che occorre nutrire tali relazioni per sollecitare forme di convivialità fra famiglie problematiche e riuscire a sviluppare una “socialità buona” per l'intera comunità.

Sul versante delle politiche per gli adolescenti, la tendenza dominante degli interventi sembra soggiacere a un approccio medicalizzante: buona parte delle strategie volte a qualificare il benessere degli adolescenti è orientata alla cura delle dipendenze, al risanamento e alla tutela della salute psichica dei minori. Un altro tratto dominante è rappresentato dal cambiamento dei contesti e delle modalità di consumo delle droghe. Ad esempio, si è visto che è abbastanza diffusa la pratica del cosiddetto “binge use” o l'acquisto di sostanze attraverso internet – abitudine facilitata dalla velocità del reperimento e dal prezzo, generalmente basso e accessibile, delle sostanze acquistate. I documenti di piano evidenziano anche che è mutata fra gli adolescenti la percezione del rischio rispetto alle conseguenze connesse all'uso e all'abuso di sostanze psicotrope; inoltre sembra cambiato il significato che gli adolescenti attribuiscono al policonsumo di sostanze che generano dipendenza, spesso vissuto come un “marker di successo”.

Il potenziamento dei centri di salute mentale e la qualificazione delle attività dei Dipartimenti di salute mentale e delle dipendenze sono i due tratti dominanti dei servizi rivolti agli adolescenti osservati nel complesso.

Un ulteriore tratto dominante delle politiche locali e territoriali rivolte agli adolescenti è rappresentato dal rischio di psichiatrizzare la devianza minorile, connesso al potenziale errore di attribuire le cause di una condotta antisociale a un presunto disturbo psichico. Alcuni documenti di piano danno rilievo al nuovo rischio di dipendenza da tecnologia digitale e internet; invece riceve poco spazio, e dunque merita attenzione sul piano conoscitivo, l'impulso delle politiche locali e territoriali verso il protagonismo civico degli adolescenti, che probabilmente riflette una ridotta considerazione complessiva del ruolo attivo che i ragazzi e le ragazze sono in grado di svolgere nella nostra società come soggetti “portatori di interesse pubblico”. Non a caso, anche la diffusione di centri di aggregazione giovanile intesi come “comunità educante” ne dà conferma.

Si tratta di esperienze abbastanza diffuse sul territorio nazionale, che però non sembrano proporre innovazioni significative nella tradizionale considerazione degli adolescenti come gruppo sociale accomunato da un'etichetta identificativa che ne copre, o quantomeno ne nasconde, la ricchezza espressiva e le culture di affiliazione e di appartenenza, e probabilmente ne appanna anche il riconoscimento come persone con diritti individuali inalienabili.



## 5. 285: UNA LEGGE ANCHE PER I BAMBINI ROM, SINTI E CAMINANTI

### 1. Uno sguardo di insieme

Il primo problema che si deve affrontare quando si tratta di definire la comunità rom, sinti e caminanti è che si è in presenza di minoranze non quantificate né, per il momento, quantificabili.

In mancanza di un censimento ufficiale e a causa della difficoltà di reperimento di dati (determinata anche dagli spostamenti di gruppi di popolazione che vivono in campi abusivi o dagli sgomberi forzati) la consistenza numerica di queste popolazioni nel nostro Paese non è infatti certa. I dati a cui ci si può riferire sono stime approssimative che provengono sia da fonti ufficiali (Ministero dell'interno), sia da associazioni del terzo settore.

La carenza dei dati è un ostacolo non solo per un corretto riconoscimento della popolazione considerata, ma anche per poterne valutare le condizioni di vita, la salute, l'inclusione sociale ad ampio spettro e di conseguenza promuovere interventi e allocare risorse.

Secondo un rapporto del Ministero dell'interno, dell'aprile 2006<sup>1</sup>, i rom, i sinti e i caminanti dovrebbero complessivamente attestarsi intorno alle 140.000 unità, dato confermato anche dalla Comunità di Sant'Egidio e da Anci, come risulta dal *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia* redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica (2011). Secondo altre fonti, i rom e i sinti ammonterebbero a 170.000 circa (Opera nomadi, Unirsi), mentre secondo alcune realtà attive nel campo dei diritti questo ultimo dato risulterebbe essere sottostimato, a causa delle "strategie mimetiche" che mettono in atto gli appartenenti a tali gruppi, onde evitare pregiudizi e stereotipi.

In generale si può sostenere che i rom siano più diffusi al Centro e al Sud Italia, mentre i sinti vivono per lo più al Nord. I caminanti, piccoli venditori ambulanti, stimabili attorno alle 6.000 unità, vivono prevalentemente in Sicilia e a Milano.

Il popolo zingaro presente oggi in Italia può essere in prima battuta suddiviso tra rom storici sedentarizzati e rom immigrati, provenienti per lo più dall'Est Europa. Tra i rom storici, l'80% è cittadino italiano (Scalia, 2006). Il gruppo dei rom storici più importante numericamente, economicamente attivo e socialmente integrato, è costituito dai rom abruzzesi, con famiglie estese ramificate in molte regioni, soprattutto del Centro e del Sud.

Nel secolo precedente, il primo grande afflusso dei rom in Italia si ha negli anni '70 dalla Jugoslavia, mentre la seconda ondata è degli anni '90. Si tratta di circa 30.000-35.000 persone, provenienti dalla Bosnia, dal Kosovo, dalla Romania, dall'Albania e dalla Polonia, in maggioranza rom romeni. La migrazione di questi ultimi giunge al suo apice all'inizio degli anni 2000, culminando nel 2005-2006 quando il fenomeno si stabilizza<sup>2</sup>. I rom di ultima migrazione costituiscono una popolazione spesso mimetizzata con altri immigrati, in

<sup>1</sup> Cfr. Scalia (2006), il rapporto è consultabile all'indirizzo web: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

<sup>2</sup> Occorre ricordare che dal primo gennaio 2007 tutti i cittadini romeni, e quindi anche una parte della popolazione rom, non sono più considerati cittadini extracomunitari, in quanto la Romania è entrata a far parte dei Paesi membri dell'Unione Europea.

condizioni di disagio e svantaggio, alloggiata in aree in disuso collocate ai margini delle città.

Per quanto riguarda lo status giuridico, i rom e sinti aventi cittadinanza italiana sarebbero circa la metà dei presenti sul territorio. Degli stranieri, il 50% risulta provenire dalla ex Jugoslavia e il restante dalla Romania, con presenze minori da Bulgaria e Polonia. Si tratta quindi di tre categorie di soggetti dotati di un differente patrimonio di diritti: cittadini italiani, cittadini di Stati membri dell'Unione Europea, extracomunitari. A questi vanno aggiunti gli apolidi e i rifugiati (Senato della Repubblica, 2011) e va sottolineato che molti giovani e giovanissimi, pur avendo nazionalità straniera, sono nati e cresciuti in Italia.

All'interno di ciascun gruppo, vi sono una miriade di gruppi e sottogruppi, caratterizzati da una serie di somiglianze, che includono la lingua, le modalità di vita e l'organizzazione familiare, ma anche di differenze, soprattutto culturali, costruite sulla base delle diverse traiettorie migratorie vissute dai singoli gruppi familiari. Si tratta quindi di comunità altamente diversificate al loro interno, tanto che è difficile che vengano riconosciute dalle stesse forme di rappresentanza comuni.

Abbandonato da anni il nomadismo (rimasto residuale in una minoranza di popolazione), gli ambienti di vita delle comunità rom e sinti sono molteplici, con macroscopiche differenze tra città e città. Per quanto in questi ultimi anni si sia da più parti sottolineata la necessità di migliorare le condizioni abitative, tra un quarto e un quinto della popolazione complessiva, circa 40.000 soggetti, vive ancora in campi che vantano caratteristiche estremamente diverse e, in generale, condizioni di vita piuttosto precarie. Si tratta di campi abusivi, senza le minime condizioni igieniche, di campi attrezzati e dotati di servizi, di campi cresciuti su terreni acquistati dalle stesse famiglie rom e sinti.

In ogni caso il campo si configura come luogo di segregazione, segnale di trattamento differenziale delle popolazioni zingare che si riflette sulle opportunità di vita: per chi vive nei campi l'aspettativa di vita si aggira intorno ai 50 anni per gli uomini e qualche anno in più per le donne, cioè circa due terzi dell'aspettativa di vita degli italiani (Scalia, 2006). Per i bambini vivere nei campi, in assenza di un sistema globale di tutele e di promozione, significa essere sottoposti al rischio di precoce mortalità infantile, a malattie derivate dal freddo, a cattiva nutrizione, a scarsa igiene, a pericoli, a stenti.

I campi sono generalmente collocati nelle grandi aree metropolitane, il che legittima e promuove a pieno titolo la spesa dei fondi della legge 285 delle città riservatarie a favore dei bambini e degli adolescenti che qui vi risiedono.

## **2. Problematiche vecchie e nuove**

Solitamente alla ribalta della cronaca per essere autori di reati e meno per essere vittime di discriminazioni, le condizioni di vita e di povertà in cui versano i rom, sinti e caminanti sono spesso omesse o dimenticate dall'informazione pubblica, per riemergere solo quando qualche minore muore per il freddo nella baracca in cui vive.

A livello legislativo, il mancato riconoscimento ai rom dello statuto di minoranza linguistica rende difficile la completa attuazione del dettato dell'art. 6 e degli articoli 2 e 3 della nostra Carta costituzionale<sup>3</sup>. La legge 15 dicembre 1999, n. 482, *Norme in materia di*

---

<sup>3</sup> Le minoranze linguistiche presenti sul territorio italiano sono tutelate per dettato costituzionale a datare dal 1948, anno dell'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica. Gli articoli della Costituzione italiana che concorrono alla tutela sono diversi. All'art. 2 che riconosce, in generale, e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, segue l'art. 3 che afferma la pari dignità sociale di tutti i cittadini e la loro uguaglianza davanti alla legge, senza distinzione

*tutela delle minoranze linguistiche storiche*, riconosce e tutela 12 minoranze (albanese, catalana, germaniche, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda), tenendo conto dei criteri etnico, linguistico e storico, nonché della localizzazione in un territorio definito. Ed è proprio rispetto alla condizione di stabilità e di durata degli insediamenti che la popolazione zingara non è stata inclusa, poiché non risponde pienamente ai criteri di ancoraggio a una determinata area del Paese, ovvero risulta priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile. Eppure per la loro specificità e tradizioni, queste popolazioni rappresentano un “unicum” nel vasto mosaico multi-etnico presente in Italia e per questo motivo andrebbero tutelate e in qualche modo protette (Senato della Repubblica, 2011).

Le dimensioni di esclusione forse più evidenti e più consolidate delle popolazioni rom, sinti e caminanti sono quelle che si ricollegano da un lato alle politiche abitative (l'Italia è tristemente nota come il Paese dei campi, realtà che, con pochissime eccezioni, non esiste in altri Paesi europei) e dall'altro all'inserimento lavorativo. Se il lavoro è un fondamentale pilastro della vita associata e il mezzo cardine per l'inserimento sociale degli individui, l'inserimento lavorativo degli appartenenti a queste comunità è fortemente problematico, poiché deve affrontare sia i forti pregiudizi della comunità maggioritaria, sia le reticenze delle comunità stesse e le difficoltà oggettive a trovare nuove formule che permettano di uscire dall'utilizzo di più consolidate attività lavorative, che si collocano sul crinale dell'economia di sussistenza o, a volte, su quello fra legalità e illegalità. Una situazione che si cristallizza nella attuale crisi economica in cui versa anche il nostro Paese, assodato che i vecchi mestieri tradizionali (giostrai, calderai, allevatori di cavalli...) non risultano più riconvertibili, e che incrementa situazioni di povertà e di indigenza.

Ma accanto a queste dimensioni di esclusione permangono e si potenziano altri problemi inerenti all'area della salute, all'accessibilità ai servizi e allo scarso utilizzo degli stessi, alla permanenza nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, all'isolamento sociale, ai rapporti preoccupanti con la giustizia.

Le problematiche delle comunità rom, sinti e caminanti oggi sono afferenti a questioni vecchie e nuove, frutto spesso di relazioni “faticose” con la comunità maggioritaria, basate su diffidenze e pregiudizi reciproci, radicate in anni di ostilità e incomprensioni, e non sono molto dissimili da quelle che investono altri popoli che si trovano a vivere all'interno di una maggioranza che ha altri valori, altre regole, altre visioni della vita. Queste comunità si trovano a dover ridefinire quotidianamente la propria appartenenza culturale allo stesso modo dei gruppi sociali non rom, ma probabilmente con tempi più rapidi e senza riferimenti, e ciò crea un disorientamento e una crisi identitaria senza precedenti.

È indicativo come anche nella *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti 2012-2020*<sup>4</sup> si sottolinei come non sia solo la collocazione prevalente delle comunità rom, sinti e caminanti (Rsc), nei cosiddetti “campi nomadi” ad alimentare la segregazione e ostacolare ogni processo di integrazione/inclusione sociale, poiché anche laddove sono state

---

di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Fondamentale è, tuttavia, l'art. 6 nel quale si dichiara esplicitamente che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

<sup>4</sup> La *Strategia nazionale 2012-2020 d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti* è stata redatta dall'Unar – Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali – e approvata dal Consiglio dei ministri nel febbraio 2012, in attuazione della Comunicazione n. 173/2011 della Commissione Europea. La Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, *Un quadro dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020*, approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011, sollecita gli Stati membri all'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei rom o all'adozione di misure di intervento nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita di questa popolazione.

riscontrate altre modalità abitative più stabili sono rilevabili forme di ghettizzazione e auto-segregazione.

Per la peculiarità della loro identità (storica, culturale e sociale), rom e sinti rappresentano, nel nostro Paese, i gruppi etnici a maggiore rischio in tema di esigibilità di diritti, come è spesso sottolineato dai servizi socioterritoriali, dalle associazioni del terzo settore, dal volontariato e dalla stessa comunità internazionale.

### **3. Crescere rom, sinti e caminanti**

La situazione di discriminazione della popolazione rom in generale si riflette anche sui minori di età, che crescono in una condizione di particolare fragilità sociale.

Crescere rom, sinti e caminanti oggi in Italia, come in Europa, non è né semplice, né scontato. Secondo le stime di Opera nomadi, riportate nel *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia* (Senato della Repubblica, 2011), le comunità dei rom e sinti sono caratterizzate dalla presenza di un'alta percentuale di minori. Il 60% della popolazione rom e sinti ha meno di 18 anni, e di questi il 30% ha un'età tra gli 0 e i 5 anni, il 47% ha dai 6 ai 14 anni e il 23% tra i 15 e i 18 anni.

La percentuale dei minori Rsc al di sotto dei 16 anni (45%) risulterebbe essere tre volte superiore rispetto alla media nazionale (15%) per lo stesso gruppo di età (Consiglio dei ministri, 2012).

Complessivamente, il numero dei bambini e i ragazzi minorenni, appartenenti a queste diverse comunità romane, si aggirerebbe intorno ai 70.000 soggetti. Un numero significativo che necessita di attenzioni e di condizioni di crescita adeguate.

Le problematiche delle generazioni più giovani sono strettamente collegate alle condizioni sociali degli adulti e delle comunità di appartenenza.

Come sottolineato nei lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (2009), il ventaglio dei diritti inevasi è molto ampio<sup>5</sup>.

In campo sanitario le condizioni di salute dei bambini rom sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, come risulta anche da indicatori quali il minore peso dei bambini alla nascita, le aspettative di vita più brevi, la mortalità infantile più elevata, una maggiore diffusione delle malattie croniche e di malattie infettive quali bronchiti, infezioni intestinali, tonsilliti. Risultano inoltre una bassa copertura vaccinale e una crescente esposizione al rischio di malattie in passato sconosciute come Hiv/Aids e altre sessualmente trasmissibili o la diffusione delle tossicodipendenze.

Nei ambito della tutela, la condizione di marginalità sociale di bambini e ragazzi romani fa sì che di essa si occupi talvolta la giustizia minorile con interventi che vanno in due direzioni: la protezione da condizioni di abbandono e di pregiudizio nei procedimenti civili o l'avvio di un processo penale quando gli adolescenti commettono reati. In questo secondo caso il coinvolgimento di ragazzi e ragazze in attività illegali e criminali presenta due volti. Da un lato ci sono adolescenti che, sempre più attratti da modelli di vita consumistici, commettono reati sia per scelte personali, come mezzo di autoaffermazione o di sopravvivenza o di autonomia, sia come scelta di arricchimento a ogni costo. Dall'altro, vi sono giovani, per buona parte infra 14enni, che sono istruiti e utilizzati sistematicamente da organizzazioni criminali per commettere dei reati. Del resto non si può nascondere che

---

<sup>5</sup> Cfr. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008- 2009. Temi e prospettive dai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009, p. 61-68.

alcune famiglie romani traggono le fonti di sostentamento dalla commissione di reati e che anche il mondo dei minori ne è pesantemente coinvolto. Ciò si esplicita con un ingresso massiccio nel circuito penale-carcerario che interessa oltre che i ragazzi maschi anche, o più ancora, il mondo femminile (Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, 2009).

Per i minori entrati nel circuito penale, se la vigente normativa prevede il principio della minima offensività del processo, della sua finalità educativa e responsabilizzante, della residualità della detenzione in favore di misure quali quella cautelare non detentiva del collocamento in comunità o la sospensione del processo e la messa alla prova, che favoriscono il reinserimento nel contesto familiare e ambientale di provenienza, l'applicazione di tale normativa diventa però complessa e di difficile attuazione per i minori rom. I motivi sono relativi a una pluralità di fattori, spesso concorrenti, quali l'esclusione sociale, scolastica e in generale formativa, le scarse risorse economiche, l'orientamento progettuale del nucleo familiare e sociale di provenienza che intende conservare/salvaguardare la propria identità etnica/culturale, la diffusa identificazione dei rom come popolazione dedita ad attività criminose.

Ma l'aspetto forse più problematico è inerente al diritto all'istruzione e alla formazione.

I bassi livelli di scolarizzazione e il diffuso analfabetismo che si riscontrano nelle minoranze rom, in Italia così come nel resto d'Europa, rappresentano uno dei fattori principali che ne ostacolano l'inclusione sociale, l'inserimento nel mercato del lavoro e la partecipazione attiva alla vita pubblica del Paese in cui risiedono.

All'interno dell'indagine statistica annuale del Ministero dell'istruzione *Alunni con cittadinanza non italiana* edita nel 2013<sup>6</sup>, una sezione è dedicata in modo specifico agli alunni "nomadi", intendendo con il termine alunni rom, sinti e caminanti. Il testo riporta dati piuttosto allarmanti.

Gli alunni nomadi iscritti nell'anno scolastico 2011/2012 ai diversi ordini di scuola sono 11.899, il numero più basso degli ultimi 5 anni, in diminuzione del 3,9% rispetto al 2010/2011. Significativo il calo di iscritti nelle scuole superiori di secondo grado (con una variazione del -26% dal 2007/2008 al 2011/2012) scesi a sole 134 unità, di cui 10 in tutto il Nord-ovest. Si osserva un calo degli iscritti nella scuola primaria (-5,7% rispetto ai 5 anni precedenti) e nelle scuole dell'infanzia (-5,8%), mentre risulta leggermente in crescita il numero di iscritti nelle scuole secondarie di primo grado. Un fortissimo calo di iscrizioni si registra già nel passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo grado, solo la metà degli alunni rom prosegue gli studi pur essendo nella fascia dell'obbligo di istruzione.

La diminuzione dei tassi di iscrizione, non legittimata dall'ipotesi di un eventuale calo di presenza della popolazione sul nostro territorio, dimostra la scarsa efficacia delle politiche di inclusione e di scolarizzazione attuate in Italia negli ultimi anni e desta serie preoccupazioni.

I dati inoltre non sono in grado di rilevare il reale andamento della frequenza scolastica dei minori iscritti, le problematiche relative, il successo formativo degli iscritti e gli esiti della scolarizzazione e, di fronte a una mancanza di informazioni sulla presenza numerica dei minori nei campi e a casi di irregolarità e di arrivi clandestini, non riescono a fornire la percentuale effettiva di frequenza scolastica sul totale dei minori aventi diritto. In assoluto sfuggono alle rilevazioni tutti quei bambini che non sono mai stati iscritti a scuola.

L'ambito della formazione scolastica, su cui si gioca buona parte dell'inserimento dei bambini romani, si configura come un buco nero. Nonostante i territori abbiano attuato

<sup>6</sup> Cfr. Ongini, Santagati (a cura di, 2013).

alcune buone pratiche di intervento sociale volte a un maggior coinvolgimento degli studenti rom, permangono bassi livelli di iscrizione, alti livelli di dispersione scolastica, insuccesso scolastico diffuso.

Altri aspetti critici, sui quali non possiamo in questa sede dilungarci, sono relativi al diritto all'identità, al soggiorno, alla residenza e alla cittadinanza<sup>7</sup> cioè alla regolarizzazione amministrativa e un accenno merita anche la povertà, difficilmente stimabile, ma evidente nella malnutrizione, nelle scarse condizioni igieniche, in un vestiario spesso logoro e insufficiente per affrontare i climi rigidi invernali.

Il mondo dei bambini e degli adolescenti delle popolazioni rom, sinti e caminanti si configura come una realtà complessa, dove si incrociano, a vari livelli, il problema dei diritti primari e della loro esigibilità, gli affanni della sopravvivenza quotidiana, i temi dell'integrazione e dell'interculturalità. Le problematiche delle generazioni più giovani sono ben chiare al Comitato Onu per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che, nell'ultimo rapporto del 2011 sullo stato di attuazione della Crc, ha richiamato l'Italia per la mancata tutela dei diritti dei minori rom, sottolineando in particolare la discriminazione in relazione all'assolvimento degli obblighi riguardanti salute, istruzione, adeguatezza delle condizioni di vita, sicurezza sociale, e ha invitato il nostro governo ad adottare rapidamente tutte le misure necessarie per assicurare l'eliminazione effettiva di qualsiasi forma di discriminazione dei minori di origine rom, in particolare nel sistema educativo e nell'erogazione dei servizi essenziali, in linea con le raccomandazioni del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD/C/ITA/CO/15, par 20)<sup>8</sup>.

Analoghi richiami e raccomandazioni sono stati effettuati anche da altre istituzioni internazionali (come la Commissione contro il razzismo e l'intolleranza - Ecri e il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa).

Affrontare oggi la situazione delle giovani generazioni presuppone di intervenire nei molteplici ambiti di vita dei bambini e ragazzi, ma anche di non disgiungerla dalla necessità di agire sul mondo adulto romani nel suo complesso. La collocazione forzata nei campi, spesso non attrezzati, la mancanza di lavoro e formazione degli adulti, la carenza di relazioni sociali fra società maggioritaria e minoritaria, la crisi identitaria, rafforzano la povertà e la separatezza e rischiano di bruciare le pratiche di accoglienza che potrebbero tradursi in mobilità sociale e integrazione, proprio a partire dai più piccoli.

---

<sup>7</sup> Per i giovani nati in Italia e vissuti nei campi autorizzati e non, l'acquisizione della cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno è ostacolata dall'impossibilità di produrre apposita documentazione che attesti la residenza continuativa in Italia per tutti i 18 anni. Per gli apolidi o zingari "di nazionalità non determinata" che sono privi di permesso di soggiorno è necessario che siano regolarizzati o, come afferma lo stesso Ministero dell'Interno, che ricevano documenti non in deroga ma identici a quelli degli altri cittadini (Scalia 2006).

<sup>8</sup> Il Comitato raccomanda che lo Stato parte: (a) sospenda lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti delle comunità nomadi e le ordinanze del 30 maggio 2008; (b) elabori e adotti, con la partecipazione delle comunità interessate, un piano di azione a livello nazionale che promuova la reale integrazione sociale della comunità rom in Italia, tenendo conto della delicata situazione dei minori, in particolare in termini di salute e istruzione; (c) destini risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di garantire il miglioramento sostenibile delle condizioni socioeconomiche dei minori rom; (d) adotti misure adeguate per contrastare pratiche dannose quali i matrimoni precoci; (e) elabori linee guida incisive e fornisca ai funzionari pubblici la formazione adeguata al fine di migliorare la comprensione della cultura rom e prevenire una percezione stereotipata e discriminatoria dei minori appartenenti a tale etnia; (f) ratifichi la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

#### **4. Il contesto di azione**

Per collocare gli interventi delle città riservatarie in una cornice di azione istituzionalmente condivisa, occorre considerare almeno due documenti: la già citata *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti 2012-2020* e il precedente lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che ha fornito indicazioni al Terzo Piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva<sup>9</sup>.

Nel primo documento viene sottolineata l'adesione dell'Italia ai *10 Common Basic Principles on Roma Inclusion* approvati dall'Unione Europea nel 2009. L'obiettivo dei "10 principi" è di offrire alle istituzioni dell'Unione Europea e agli Stati membri una guida per le politiche volte all'inclusione dei rom. Malgrado i "Principi" rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico, gli Stati si sono impegnati ad adottarli come piattaforma di base per future iniziative<sup>10</sup>.

I 10 punti disegnano una pista che è auspicabile venga seguita anche da coloro che elaborano e sviluppano politiche e interventi a favore dei rom, anche nel caso di micro-interventi territoriali. Si tratta di brevi ma serie direttive secondo le quali occorre:

1) sviluppare ogni politica tenendo conto dei diversi contesti in cui va applicata, confrontandosi con i beneficiari ultimi e con il territorio di riferimento, senza preconcetti e nel rispetto dei diritti fondamentali;

2) operare secondo un approccio che espliciti che gli interventi sono a favore di rom, sinti e caminanti, in quanto specifico gruppo bersaglio, ma senza escludere i non-rom, evitando politiche segreganti rivolte al singolo gruppo etnico, per attuare più aperte soluzioni estese a tutte le persone del territorio in cui si deve operare;

3) promuovere non la semplice valorizzazione delle differenze culturali, ma una mutua comprensione interculturale, fatta di informazione mirata, formazione di mediatori rom, attenzione ai malintesi e ai tabù, senza alcuna concessione verso atteggiamenti contrari ai diritti fondamentali;

4) evitare politiche a favore dei rom che in realtà, nella lunga durata, alimentano il segregazionismo, magari con soluzioni abitative che favoriscono l'isolamento o lavori tradizionali che riproducono stereotipi, per rivolgersi invece a più ampie politiche che favoriscano il loro inserimento nella società più ampia;

5) intervenire in modo trasversale sul rafforzamento del ruolo femminile, essendo la donna maggiormente soggetta a discriminazioni multiple, sfruttamento e violenza fisica, ma al contempo artefice e volano per lo sviluppo comunitario e per il miglioramento delle condizioni economiche, educative e sanitarie della famiglia;

6) apprendere dalle buone prassi attivate nel proprio Paese e in altri Stati, per replicare esperienze positive, monitorandone gli effetti;

7) usare e promuovere direttive e decisioni quadro dell'Unione Europea, ma anche gli strumenti finanziari posti a disposizione delle comunità rom e sinti, a partire dall'uso dei fondi strutturali;

---

<sup>9</sup> I lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza sono stati pubblicati nel 2009 nella *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009* edita dall'Istituto degli Innocenti di Firenze.

<sup>10</sup> I "10 principi fondamentali" prevedono: 1. politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; 2. un approccio mirato, esplicito ma non esclusivo, verso i Rsc; 3. un approccio interculturale; 4. una prospettiva finalizzata al *mainstreaming*; 5. la consapevolezza della dimensione di genere; 6. la divulgazione di politiche basate su dati e comprovati; 7. l'uso di strumenti comunitari; 8. il coinvolgimento degli enti regionali e locali; 9. il coinvolgimento della società civile; 10. la partecipazione attiva dei Rsc.

8) coinvolgere le autorità regionali e territoriali in ogni strategia nazionale, ma anche favorire il coordinamento più stretto tra regione e territori, anche con una aggiornata informazione sugli strumenti legislativi e finanziari posti a disposizione dall'Unione Europea;

9) coinvolgere attivamente nel disegno e nella realizzazione delle azioni a favore dei rom, il mondo del terzo settore e del volontariato, le università e i centri di ricerca, l'associazionismo rom e sinti, che potranno a loro volta promuovere azioni positive e di rafforzamento della cittadinanza delle comunità, anche attraverso forme di sviluppo occupazionale ed economico;

10) rafforzare la partecipazione attiva dei rom, come stabile soggetto da coinvolgere in ogni fase delle politiche e degli interventi che interessino le comunità, inserendo loro esperti e consulenti nei progetti e nelle iniziative che promuovano la crescita culturale e lo sviluppo socioeconomico (Vulpiani, 2012).

Nella secondo documento citato, presentato nella *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009*, viene sottolineato come vi siano alcune realtà che, negli anni, hanno investito molteplici risorse per uscire da una politica emergenziale rivolta a queste popolazioni e si siano mosse nella direzione dell'integrazione e dell'inclusione dei bambini e degli adolescenti.

Partendo da una lettura di alcune pratiche che hanno portato risultati positivi, il testo evidenzia degli aspetti ricorrenti, alcuni dei quali comuni all'elenco precedentemente illustrato. Si tratta di:

- interventi complessivi che non si riducono alla presa in carico dei soli aspetti emergenziali del fenomeno;
- investimento duraturo nel tempo a favore dei gruppi rom, sinti e caminanti, con attivo e partecipato coinvolgimento dei diretti interessati;
- adeguato investimento economico;
- politiche abitative volte al passaggio dai campi alle abitazioni;
- politiche sanitarie volte sia a tutelare gli ambienti di vita degli individui sia alla prevenzione;
- sul fronte della scuola, la realizzazione di un servizio di accompagnamento a scuola con la presenza di mediatori culturali sugli scuolabus;
- promozione di azioni che hanno consentito di modificare l'atteggiamento di disinteresse o di opposizione nei confronti della scuola e della alfabetizzazione;
- promozione di attività volte a valorizzare la cultura rom;
- accompagnamento alla formazione dei giovani al fine di un inserimento lavorativo efficace.

Tutte queste azioni sono configurate secondo un approccio di progettazione di sistema, caratterizzandosi come intervento olistico rispetto ai temi sopra riportati.

È chiaro che attuare azioni in favore dei bambini appartenenti alle comunità rom, sinti e caminanti significa non poter separare artificialmente i temi dell'inclusione sociale dei minori da quelli delle soluzioni abitative in ambienti decorosi, dalla valorizzazione delle specificità culturali della comunità di riferimento, dalla salute e accesso ai servizi socio-sanitari, dal lavoro e dalla formazione al lavoro e, più in generale, dalla stessa integrazione del mondo adulto. Ma deve essere altrettanto chiaro che pur dovendo agire nella direzione di interventi ad ampio raggio e a lungo termine, non bisogna dimenticare che l'azione sui bambini e gli adolescenti, qui e ora, è fondamentale, poiché su di loro si gioca l'inserimento futuro del popolo rom, sinti e caminanti.



### **5. La 285 e i bambini e gli adolescenti rom, sinti e caminanti**

Nell'ambito del sostegno ai bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti non si può negare come la 285 abbia un ruolo residuale, residuale rispetto ad altri finanziamenti, residuale rispetto alle problematiche complesse da affrontare e residuale anche rispetto ai progetti promossi dai fondi della stessa legge (nel 2011 gli interventi rivolti ai bambini rom sono il 4,6% del totale). Per questo motivo, in sede di raccolta dei documenti per la seguente relazione, è stato chiesto alle città riservatarie di compilare una scheda suppletiva in cui collocare altre informazioni sulle problematiche relative alle condizioni di rom, sinti e caminanti nelle aree di indagine e sugli interventi attuati attraverso altri fondi. Tali schede si sono rivelate molto interessanti poiché da esse emerge lo sguardo dei servizi sulle problematiche rom e le difficoltà con cui ci si scontra.

Dalla banca dati 285 risultano dal 2008 al 2011 un totale di 25 interventi che riguardano le città di Torino, Napoli, Bari, Milano, Venezia, Cagliari, Palermo, Roma: poco più della metà delle città riservatarie (8 su 15) quindi, a fronte di una popolazione che risulta essere distribuita su tutto il territorio nazionale e risiedere principalmente nelle aree metropolitane.

Il maggior numero degli interventi è collocabile nel 2009 con 9 progetti su 7 città riservatarie, anno dopo il quale si registra un decremento altalenante che si attesta su 5 progetti del 2011 in 5 città riservatarie (tabella I). Il calo degli interventi potrebbe essere spiegato sia per la contrazione delle risorse a disposizione, passate complessivamente da 43.905.000 € del 2008 a 43.905.000 € del 2011, sia per l'utilizzo di altri fondi su questo target specifico. Da segnalare, infatti, che dalle schede pervenute a supporto della presente indagine, emerge un quadro di città riservatarie che hanno interventi consolidati sui rom promossi indipendentemente dai fondi 285.

In generale occorre sottolineare che l'utilizzo dei fondi 285 garantisce quanto meno la certezza del target (i bambini). Le problematiche della popolazione rom sono infatti così ampie e articolate che molti fondi degli enti locali sono spesi per progetti riguardanti gli adulti e le famiglie, che incidono ovviamente indirettamente sui bambini, ma con prospettive diverse. Nel complesso sembra quasi che, per il numero esiguo di interventi a loro diretti, i 70.000 bambini di queste etnie siano messi in secondo piano, in funzione della risoluzione di problemi più pressanti che coinvolgono famiglie e popolazione.

Fra le città riservatarie che hanno dal 2008 al 2011 promosso interventi, si segnala la costanza di alcune nel promuovere ogni anno interventi che hanno come target questa utenza (Bari, Napoli, Torino) e la sporadicità di altre (Cagliari, Roma, Palermo con un intervento sui 4 anni esaminati). Parte di questi interventi si colloca in una progettualità di più ampio respiro che si ripropone su annualità successive o in continuazione di progetti attivati in anni precedenti il 2008. È il caso per esempio di Torino, di Bari, di Napoli che, pur ricalibrando i progetti, mantengono un filo conduttore identificabile nel tempo, o di Venezia, che ha promosso un progetto sulle prime due annualità in esame e in seguito ha dirottato fondi su altro, perché le condizioni di contesto erano cambiate in virtù della costruzione da parte del Comune di un nuovo insediamento abitativo per i sinti.

Per quanto si tratti di un numero esiguo, i progetti si differenziano notevolmente fra loro per obiettivi che propongono, per modalità attuative, per tempi. Ogni città sembra avere una propria unicità nella scelta e nella gestione degli interventi, ognuna risponde a bisogni che ritiene prioritari e sperimenta proprie modalità di risposta.

Relativamente agli obiettivi, si va dal sostegno alla genitorialità (Bari, Torino), alla gestione del tempo libero (Torino, Palermo), alla mediazione culturale (Napoli), alla consulenza e segretariato sociale (Bari), al miglioramento della qualità di vita all'interno dei campi e delle relazioni sociali (Torino, Venezia). Trasversale a diversi progetti sono le azioni

volte verso il successo scolastico dei bambini e dei preadolescenti attuate in varie forme (Venezia, Bari, Roma, Napoli, Milano, Torino), tematica probabilmente individuata come particolarmente problematica.

Per la loro unicità, vanno segnalati due interventi del Comune di Torino, il primo di carattere sanitario specificamente indirizzato alle mamme e alle donne, il secondo di prescolarizzazione con la sperimentazione di un micro nido.

A fronte di una pluralità di obiettivi anche le modalità attuative variano da progetto a progetto: si va dall'assistenza domiciliare, all'educazione di strada, allo sportello scolastico e territoriale, alla costruzione di spazi di protagonismo con gli adolescenti, al supporto scolastico ed extrascolastico, al sostegno personalizzato su target specifico. Ugualmente è piuttosto vario il range della durata dei progetti, compreso fra un minimo di 2 mesi a un massimo di 36. I progetti più brevi sono generalmente collocabili come fase finale della progettualità dell'anno precedente.

Dei progetti analizzati colpisce l'esiguo numero di famiglie e di minori a cui sono rivolti. Si tratta per la maggioranza dei casi di progetti mirati.

Solitamente i progetti più ampi impegnano fondi 285 in concomitanza con altri fondi.

La maggioranza dei progetti sono inseriti nei piani di zona. Ciò significa che fanno parte di un sistema più articolato di interventi territoriali e derivano da un processo partecipato e concordato a diversi livelli.

**Tabella 1. Numero di progetti presenti in banca dati per città e annualità di riferimento. I progetti sono stati estratti in base all'argomento**

	2008	2009	2010	2011	Totale
Bari	1	2	1	1	5
Bologna					
Brindisi					
Cagliari	1				1
Catania					
Genova					
Firenze					
Milano	1	1		1	3
Napoli	1	1	1	1	4
Palermo		1		1	2
Reggio Calabria					
Roma		1			1
Taranto					
Torino	3	2	1	1	7
Venezia	1	1			2
<b>TOTALE</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>25</b>

## 6. "285" e non solo...

Prendiamo ora in considerazione i progetti relativi alle singole città riservatarie cercando di inquadrarle nella cornice degli interventi segnalati dalla scheda suppletiva e della documentazione presentata a latere.

Per quanto non sia questa la sede per analizzare il materiale fornito, vale la pena sottolineare come dai documenti pervenuti emerge la drammaticità della situazione rom, sinti e caminanti. Per la maggioranza delle comunità, l'ambiente strutturale di vita nella

grandi aree metropolitane resta il campo, o meglio, i campi nelle loro diverse forme di area attrezzata, area semi-attezzata, area non attrezzata, area totalmente abusiva. Vi sono famiglie Rom, sinti e caminanti che vivono in modo costante in parcheggi cittadini (Bologna) o in aree agricole di proprietà in costruzioni semi-permanenti abusive. Sui campi non autorizzati spesso non esistono progetti specifici (Comune di Bologna, Comune di Roma) e vi sono serie difficoltà a individuare i gruppi etnici che vi risiedono.

I campi sosta abusivi sono quasi sempre privi di qualsiasi forma di contatto con i servizi, ne consegue che i bambini e gli adolescenti che vi vivono non sono inseriti in percorsi di scolarizzazione o di formazione e non sono tutelati dal punto di vista sanitario.

La prima necessità appare, di conseguenza, quella di avere una mappa precisa e circostanziata della popolazione e dei campi, di conoscere i dati effettivi del fenomeno, il numero delle famiglie, dei bambini e la loro distribuzione.

Vi sono inoltre delle problematiche sanitarie urgenti da affrontare con la pediatria di comunità. In vari documenti si sottolinea come il settore sanitario e non solo quello sociale debba essere chiamato in causa. Difficilmente operatori sanitari si recano nei campi sosta, se non per propria iniziativa personale.

Uno dei problemi che sembra accomunare le diverse realtà è la necessità di un'azione globale per affrontare le problematiche incipienti e la carenza di coordinamento fra i diversi settori implicati (sociale, sanitario, scolastico, urbanistico, abitativo...). Una mancanza di coordinamento che porta gli enti locali ad avere informazioni parziali anche sugli interventi svolti dal terzo settore o dall'associazionismo, se non inseriti nei piani di zona.

PAGINA BIANCA

## 6. ANALISI DEI PROGETTI IN TEMA DI ATTIVITÀ DI EDUCATIVA TERRITORIALE ED EDUCATIVA DOMICILIARE

### 1. Premessa

La diffusione su tutto il territorio nazionale di interventi e servizi nell'ambito del sostegno alla genitorialità e l'acquisizione crescente di credito dell'educativa territoriale, due processi evidenziati dieci anni fa rispettivamente da Paola Milani (2002) e da Roberto Maurizio (2002) in occasione del primo monitoraggio dei progetti finanziati con fondi stanziati dalla L. 285/1997, appaiono oggi al tempo stesso estesi, consolidati nelle proprie ragioni d'essere, sostenuti da un'ampia letteratura internazionale e nazionale, tuttavia risultano anche "minacciati" dalla contrazione delle risorse pubbliche che *il Child and family welfare* italiano mette a disposizione per le iniziative rivolte all'infanzia e all'adolescenza (Belotti, 2010c), così come accade a livello globale (Pinkerton, 2006; 2011).

La ricognizione, cui mira questo capitolo, vuole rappresentare «una sorta di ricerca-azione, cioè un percorso in cui conoscenza e intervento si intrecciano e originano processi di cambiamento o prospettive di azione», che possano promuovere il miglioramento degli interventi futuri (Tagliaventi, 2002, p. 5). In questo senso, permangono attuali anche i due obiettivi principali di allora, applicati oggi agli interventi di educativa domiciliare e di educativa territoriale: una sorta di mappatura degli interventi attuati e l'individuazione di buone prassi da promuovere e rilanciare su scala nazionale nel campo dei progetti sulle aree indagate (ibid.).

### 2. La centralità dello spazio vissuto

È ormai assodata la rilevanza del contesto, sia esso *habitat* geofisico o ambiente sociale, culturale, simbolico, in qualsiasi scambio comunicativo. In questo senso, lo sviluppo di modalità di intervento socioeducativo di tipo domiciliare e territoriale corrisponde a una crescente e profonda valorizzazione dello "spazio vissuto" (Iori, 1996) dalle persone, siano esse bambini, adolescenti, genitori o famiglie, e del loro "mondo vitale" (Berger, Luckman, 1969).

Gli interventi domiciliari e territoriali storicamente emergono dalla consapevolezza che il radicamento nei contesti di vita e nei legami personali rappresenta per ogni bambino o bambina, ragazza o ragazzo un elemento identitario fondamentale e una potenziale fonte di risorse che non ha eguali in alcun servizio socioeducativo che marchi una distanza da questi contesti e da questi legami.

Il "mondo vitale" di bambini e ragazzi, infatti,

per quanto possa essere a rischio, offre anche degli antidoti contro lo stesso rischio e delle opportunità positive inesplorate. In altre parole, l'ambiente vitale costituito dalla famiglia, dalla rete dei rapporti sociali in quartiere, offre opportunità, energie, informazioni in grado di aiutare positivamente la crescita del ragazzo più di ogni altro ambiente. La soluzione del disagio del minore sembra da cercare in un'esperienza che abbia un minimo di vitalità e di fantasia, legata al tessuto sociale in cui il ragazzo vive e che lo aiuti da una parte a identificarsi positivamente nel proprio ambiente e dall'altro a muoversi con un altro atteggiamento nella rete sociale» (Floris, 1991, p. 54).

L'ambiente in cui le persone vivono quotidianamente possiede un potenziale educativo e formativo decisamente rilevante. Le caratteristiche naturali di uno spazio e la struttura che gli è stata – o gli viene – attribuita nel corso del tempo dagli esseri umani che lo abitano contribuiscono a formare la persona, ad accompagnarne la crescita (Gennari, 1995). La comunicazione educativa transita anche attraverso le architetture assunte dagli spazi ambientali, urbani, sociali, abitativi, artistici, extrascolastici, relazionali che si configurano così come un progetto di formazione continua per il soggetto (Premoli, 2008).

### **3. L'orizzonte dell'*outreach work***

La logica del servizio pubblico e dell'aiuto sociale, allora, si ribalta e viene a proporre una dinamica opposta a quella tradizionale: dal cittadino che si reca al servizio, per chiedere una soluzione a un proprio problema o bisogno, si passa al servizio che va a cercare il cittadino là dove vive, affinché le sue domande trovino risposta e i suoi diritti possano essere effettivamente esigibili. Il servizio estende il proprio raggio d'azione, tende la mano solidariamente (*outreach interventions*), abbassa la soglia e va a cercare nel suo mondo vitale chi ha una domanda di aiuto, espressa o inespressa, o un diritto negato. Siamo, innanzitutto, in presenza, più che di una scelta metodologica, di un'opzione politica e ideologica che si fonda su un approccio basato sui diritti dei bambini, degli adolescenti e delle famiglie nel lavoro socioeducativo (Mikkonen *et al.*, 2007; Premoli, 2012). Non si tratta, però, solo di una scelta volta ad avvicinare coloro che faticano a recarsi in prima persona presso la sede di un servizio, ma anche di un orientamento che fonda la propria ragion d'essere nella convinzione che è esattamente nel proprio ambiente quotidiano che il soggetto può trarre maggiori benefici e opportunità, se accompagnato professionalmente a superare difficoltà contingenti.

Per comprendere la filosofia [...] dell'*outreach work* è probabilmente sufficiente richiamare il senso di questa espressione inglese, che indica il gesto dell'andare oltre, dell'oltrepassare, con specifico riferimento alle proprie capacità e possibilità, così come quello del tendere e dell'estendersi. (Giglio, Molinatto, 2002, p. 36)

Il lavoro di *outreach* affonda le proprie radici in variegata esperienze filantropiche e caritatevoli attuate in diversi contesti geografici a partire dalla seconda metà dell'Ottocento (Korf *et al.*, 1999); basti pensare al lavoro di assistenza prestato negli Usa dall'Esercito della salvezza a favore degli immigrati (Stimson *et al.*, 1994) o all'animazione di strada di don Bosco nella città di Torino (Maurizio, 1997). Nel dopoguerra e, soprattutto dagli anni '60 in avanti, le sperimentazioni di interventi a bassa soglia rivolti a fasce deboli della popolazione (adolescenti e giovani in contesti urbani disagiati, tossicodipendenti, *sex workers*, *homeless*) si sono moltiplicate. Successivamente, il lavoro di *outreach* ha avuto la possibilità di strutturarsi e professionalizzarsi fino a essere considerato, a pieno titolo, una tipologia specifica di lavoro socioeducativo a seguito della sperimentazione di interventi di riduzione del danno di tipo soprattutto sociosanitario (Lamarca, Premoli, 2001).

Rhodes (1996) propone una categorizzazione che gravita attorno a tre tipologie del lavoro di *outreach* e che rende evidente la comune radice dell'educativa territoriale e dell'educativa domiciliare: *detached* (interventi in contesti pubblici di aggregazione informale), *domiciliarity* (interventi domiciliari), *peripatetic* (interventi all'interno di agenzie e organizzazioni, aventi proprie strutture, organizzazioni e mission, quali prigioni, centri giovanili, scuole, centri di accoglienza).

Per quanto la gran parte della letteratura in materia di *outreach work* nasca in ambito sociosanitario con particolare riferimento alle dipendenze, si ritiene che molti elementi in

essa presentati possano essere estesi agli interventi domiciliari e territoriali rivolti a bambini e adolescenti vulnerabili (Rots-de Vries *et al.*, 2010).

### **3.1 Problematiche trasversali nel lavoro di *outreach* con bambini, adolescenti e famiglie vulnerabili**

Le problematiche trasversali che accompagnano e caratterizzano l'operatività del lavoro di *outreach* destinato a questi soggetti possono essere ricondotti a tre coppie dialettiche:

- **Promozione delle potenzialità *versus* Contenimento del disagio.** Spesso il mandato sociale negli interventi domiciliari e territoriali indica come obiettivi il controllo (e la valutazione) dell'“utente” e il contenimento del suo disagio. Tale linea di intervento rivela spesso la sua inadeguatezza (e i costi economici e sociali elevati che ingenera), mentre appare sempre più evidente che la valorizzazione delle potenzialità e dei punti di forza, la ricerca della bellezza, il sostegno dei fattori di resilienza, la promozione del benessere producono processi ed esiti trasformativi e creativi (Milani, Ius, 2010; Prandin, 2012; Premoli, 2012).
- **Vicinanza relazionale *versus* Distanza.** Il lavoro socioeducativo e, in particolare, gli interventi che hanno come scenario gli spazi della quotidianità dell'utenza richiedono all'operatore di definire il proprio posizionamento, di elaborare un sistema di significati che consenta di avere riferimenti adeguati per muoversi in modo efficace e che permetta al bambino o al ragazzo, al gruppo dei pari, ai suoi genitori e a eventuali altri familiari coinvolti di sentirsi liberi di esprimersi e di ricevere un aiuto utile a migliorare la propria situazione. Sono ormai fortunatamente molti gli autori (Fook, 1993; 2000; Trevithick, 2000; Weeks, 1988) che ritengono inadeguata una postura professionale basata sul «mettere da parte i propri sentimenti personali, i propri atteggiamenti, le proprie convinzioni» (Shulman, 1991, p. 15), con una forte enfasi su atteggiamenti quali il distacco e il controllo emotivo (Bailey, Brake, 1975), sull'utilizzo di un linguaggio specialistico, finalizzato a marcare la differenza tra operatore e cittadino utente dei servizi (Rojek, Peacock, Collins, 1998), poiché tendono a creare confini non necessari, aspettative irrealistiche, esiti disfunzionali (Green, Gregory, Mason, 2006). Si accreditano nuove visioni della professionalità, che demistificano la necessità di stabilire una distanza professionale, proponendo, in alternativa, l'opportunità di gestire in modo elastico la relazione su un continuum vicinanza-coinvolgimento/distanza-separazione in base alla valutazione competente della situazione che l'operatore si trova a vivere (Fook, Ryan e Hawkins, 2000; Trevithick, 2000).
- **Interventi isolati *versus* Integrazione di rete.** All'interno di un campo di azione multidisciplinare e multiprofessionale emerge in modo sempre più impellente la necessità di assumere una logica concertativa (Formenti, 2000; 2008a; 2008b; 2011; 2012), che consenta di evitare l'attuazione di interventi isolati (Maurizio, 1995) per favorire l'assunzione di strategie di intervento sistemiche e di attivazione delle reti.

### **4. Gli interventi territoriali e domiciliari e la legge 285/1997**

L'art. 4 della legge 285/1997, tra i «servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali», prevede espressamente che «le azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle

situazioni di crisi e di rischio psico-sociale» possano essere realizzate anche potenziando «i servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali» (art. 4, punto c).

Nella banca dati dei progetti finanziati con fondi 285 predisposta dal Centro nazionale, risultano al gennaio 2013 un totale di 535 progetti attuati nel corso del 2011. Di questi, 38 sono gli interventi di educativa territoriale e di educativa domiciliare, ossia azioni previste dall'art. 4, lettera c.

Dall'analisi delle schede riassuntive dei progetti relativi a educativa territoriale ed educativa domiciliare emergono riflessioni e considerazioni di sintesi di tipo prevalentemente qualitativo, che abbiamo ritenuto opportuno condensare in due specifici paragrafi dedicati alle due modalità di azione, che, pur avendo, come si è visto, una matrice culturale e una logica fondativa comuni, manifestano sostanziali differenze, cui deve essere offerto un adeguato spazio d'espressione.

## **5. Educativa domiciliare**

### **5.1 Premessa: la casa come luogo educativo**

Le famiglie possono trovarsi a vivere situazioni di crisi, disagio e sofferenze anche gravi. Il diritto del minore a vivere in famiglia, sancito dalla legge 149/2001, ha messo in discussione soluzioni e interventi sociali in precedenza orientati prevalentemente a separare bambino e famiglia (Milani, 2009a). Oggi tra gli operatori del settore è fortunatamente diffusa la convinzione che sia prioritario progettare e attuare, ove possibile, interventi nel contesto familiare e nell'ambiente di vita del bambino o ragazzo, a partire dal «riconoscimento della soggettività dei bambini e soprattutto, così come la legge vuole, dal diritto di ogni bambino alla famiglia e più in generale dal diritto ad avere relazioni significative con cui costruire la propria originale biografia di bambina o bambino fatta di esperienze di vita quotidiana» (Belotti, 2009, p. XI). Come afferma Paola Milani, «la ricerca internazionale è abbastanza univoca nell'affermare che, oggi, anziché orientarsi verso la "protezione del minore", sembra prioritario centrare l'intervento sulla "protezione della famiglia" nel suo insieme, evitando di allontanare da essa il bambino e cercando il modo per aiutare i genitori a prendersi adeguatamente cura dei propri figli» (Milani, 2009b, p. 8). Infatti, «il solo vero modo di aiutare un minore la cui famiglia è in crisi è quello di aiutare il nucleo a uscire dalla crisi, restituendo così al minore – ogniqualvolta sia possibile – l'originario territorio di vita positivo, la sua nicchia ecologica» (Ghezzi, Vadilonga, 1996, p. 23).

Tra gli interventi che mirano a realizzare una simile tipologia di sostegno familiare, quelli che scelgono di assumere la domiciliarità come contesto e strategia d'azione crescono, si ampliano e si arricchiscono di differenti tipologie. Il sostegno educativo domiciliare esprime «una strategia d'intervento che ha come finalità il mantenimento del minore nella propria famiglia d'origine, anche in presenza di situazioni di disagio familiare. L'intervento educativo si connota come risorsa per il sistema familiare nel suo complesso» (Janssen, 2002, p. 1).

Appare, allora, evidente che la casa, che è – o dovrebbe essere – comunque un luogo educativo (per i figli, nella coppia genitoriale, tra generazioni), si arricchisce di una valenza educativa aggiuntiva, con l'ingresso nello spazio privato dell'abitazione di un professionista adulto.

Le case raccontano molto delle persone che le abitano. Si può legittimamente affermare che l'oggettivazione di processi cognitivi, culturali ed emotivi diviene visibile anche nella produzione, gestione e cura (o trascuratezza) del proprio ambiente domestico. In questo



senso, gli studi di Ignace Meyerson (1989) sull'“esternalizzazione” del lavoro mentale consentono di ipotizzare che le case “esteriori” parlano delle case “interiori”. Attraverso la propria casa una famiglia – ma soprattutto i genitori o gli adulti che la abitano – rendono oggettivi e visibili, anche inconsciamente, i propri processi interni di pensiero e così rendono possibile una riflessione su di essi, creano degli elementi che sostengono la solidarietà del gruppo familiare e modi di pensare comuni e negoziabili, cioè una “comunità di discorso”. È facile, allora, comprendere quanto sia importante per l'educatore poter entrare dentro la casa del bambino o del ragazzo che accompagna, superando anche la fatica di immergersi fisicamente e integralmente con i cinque sensi in contesti abitativi che, purtroppo, spesso manifestano in forma palpabile l'espressione di un malessere, attraverso la sporcizia, il disordine, la bruttezza, il buio, gli odori.

### 5.2 I progetti 285 di educativa domiciliare delle città riservatarie

I progetti di educativa domiciliare presenti nella banca dati del Centro nazionale sono in totale 13, presenti in quasi tutte le città riservatarie (10) e ben distribuiti su tutto il territorio nazionale, come si può notare nella tabella 1 sottostante. Soltanto Roma presenta 4 progetti, mentre tutte le altre città (Bari, Brindisi, Cagliari, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto) ne presentano uno ciascuna.

Per la gran parte i progetti, in realtà, non sono incentrati su interventi esclusivamente a carattere domiciliare, ma sono progetti orientati al sostegno delle famiglie vulnerabili, che tra le proprie strategie operative individuano anche la domiciliarità. Soltanto 4 progetti sui 12 totali sono interventi prevalentemente di educativa domiciliare (Brindisi, Palermo, Reggio Calabria, Taranto), con un impianto abbastanza classico.

Tabella 1- I progetti 285 di educativa domiciliare

Nome del progetto	Città riservataria	Strategia prevalente	Centratura
Assistenza domiciliare a minori	Taranto	Educativa domiciliare	Sostegno scolastico
Assistenza domiciliare ai minori	Brindisi	Educativa domiciliare	Sostegno familiare e assistenza
Assistenza domiciliare per minori	Reggio Calabria	Educativa domiciliare	Sostegno familiare
Sed	Palermo	Educativa domiciliare	Sostegno familiare
Centro servizi per i minori e la famiglia	Genova	Sostegno familiare	Sostegno familiare
Sostegno alla genitorialità	Roma	Sostegno alle competenze genitoriali	Sostegno familiare
Progetto tutoraggio	Napoli	Educativa territoriale	Sostegno familiare
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia	Milano	Sostegno familiare	Sostegno familiare
Accogliere la nascita	Roma	Home visiting	Sostegno familiare
Community care	Roma	Home visiting	Sostegno familiare
Servizi congiunti Caf Cap Iapigia Torre a Mare	Bari	Home visiting	Sostegno familiare
Casa della genitorialità e sostegno all'affida	Roma	Sostegno alla costruzione di una connessione tra famiglie affidatarie e famiglie d'origine	Riavvicinamento familiare
Micronida in contesto domiciliare	Cagliari	Nido domiciliare	Accudimento prima infanzia

Il progetto *Assistenza domiciliare ai minori* di Brindisi mette a fuoco in modo emblematico le problematiche che intende affrontare e con esse l'idea di domiciliarità che sceglie di promuovere nei propri interventi: «rimuovere le cause dei disagi, tenendo presente che uno degli obiettivi più importanti della tutela del minore, non è quello di sottrarlo a una famiglia che non lo educa correttamente, ma è promuovere una cultura della domiciliarità per non spezzare i legami con il mondo-ambiente, il territorio e la comunità sociale, per poter continuare a riconoscersi in essa. La domiciliarità non deve essere intesa come chiusura ma come apertura alle relazioni».

Il progetto *Sed - Servizio educativo domiciliare* di Palermo si segnala per la puntuale e sintetica definizione dell'articolazione delle attività (dalla segnalazione dei casi alla progettazione della conclusione dell'intervento domiciliare), per l'attenzione agli aspetti strutturali e organizzativi (formazione, coordinamento, supervisione, incontri interistituzionali periodici di verifica e di valutazione in itinere dell'efficacia e dell'utilità sociale del progetto) e per l'individuazione di alcuni vincoli qualitativi nella progettazione e attuazione dell'intervento (necessità della presenza di una figura adulta di riferimento nel corso dell'intervento, consenso genitoriale, riconoscimento del bisogno di aiuto, astinenza da interventi eccessivamente direttivi, centralità della relazione tra operatori e servizi, operatore e famiglia, famiglia e servizi).

Il progetto *Assistenza domiciliare per i minori* di Reggio Calabria, in continuità con il progetto attivo dal 2000, ha avviato lo sviluppo di una nuova metodologia d'intervento, connessa alla sperimentazione del programma Pippi, mettendo in atto interventi di sostegno ai minori all'interno del proprio nucleo familiare nei casi di temporanea difficoltà della famiglia a svolgere i propri compiti educativi.

Il progetto *Assistenza domiciliare a minori* di Taranto mira a integrare il sostegno alle competenze genitoriali, l'accompagnamento educativo e il supporto scolastico a bambini e adolescenti.

Tre progetti (*Centro servizi per i minori e la famiglia* - Genova, *Sostegno alla genitorialità* - Roma, *Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia* - Milano) presentano architetture più complesse e innovative in direzione di un sostegno familiare a tutto tondo, che valorizza: nel caso genovese una fitta integrazione tra interventi domiciliari e territoriali; nel caso romano, una forte enfasi sul sostegno psicologico alle competenze genitoriali; nel caso milanese, una rilevante promozione della solidarietà familiare e del mutuo sostegno.

Il progetto *Centro servizi per i minori e la famiglia* di Genova rivela un impianto complesso che interconnette in modo sinergico diverse forme di intervento, finalizzate a «sostegno alla genitorialità, interventi di educazione familiare e contemporaneamente opportunità di educazione affettiva per i ragazzi» e rivolte in modo universale alla totalità dei cittadini, senza distinzioni, e quando esiste un target specifico, «interessano persone con caratteristiche lontane dalle tradizionali categorie di disagio». Presenta, inoltre, alcune originali attenzioni all'età adolescenziale, ma soprattutto a due domande emergenti: a) una domanda di accompagnamento dei ragazzi e dei loro familiari alla «ricomposizione dei legami familiari» nelle situazioni di separazione; b) una ricerca di nuovi equilibri all'interno di quelle famiglie straniere che vivono l'esperienza del «ricongiungimento familiare». L'originalità del progetto di Genova è individuabile anche nella scelta di puntare sull'«empowerment dei destinatari, chiamati a mettere in campo le loro risorse personali e a farsi responsabili dei propri percorsi inclusivi» e sul sostegno e potenziamento delle «capacità dei singoli e dei gruppi, offrendo opportunità di crescita e sviluppo alla comunità intera».

Il progetto *Sostegno alla genitorialità* di Roma «propone interventi di sostegno psicologico ambulatoriale e nel domicilio dell'utente», finalizzati a «sostenere e facilitare le competenze e funzioni genitoriali e a favorire una buona qualità delle relazioni familiari».

Il progetto *Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia* di Milano ha declinato la finalità del sostegno familiare in una prospettiva di promozione della solidarietà familiare (percorsi di mutuo aiuto familiare, gite, momenti di convivialità, feste), attorno a cui sono state sviluppate «azioni di aiuto integrato rivolto a famiglie e minori (prossimità educativa, tutoraggio domiciliare per minori); attività di promozione dell'affido e di supporto alle famiglie affidatarie, interessate all'affido, adottive; attività di ascolto, informazione, consulenza (sportello di ascolto per genitori, educatori, minori)».

I progetti *Accogliere la nascita* e *Community care* di Roma e *Servizi congiunti Caf Cap Iapigia Torre a Mare* di Bari declinano il tema del sostegno familiare con chiari riferimenti alle ricerche ed esperienze internazionali di accompagnamento delle neomamme attraverso interventi di *home visiting*, in un'ottica preventiva del maltrattamento neonatale e infantile.

Il progetto *Accogliere la nascita* di Roma è dedicato al sostegno delle «famiglie più in difficoltà e a rischio sin dal momento della nascita del figlio, supportandole nella costruzione del legame con il bambino attraverso interventi domiciliari durante il primo anno di vita» (vedi approfondimento successivo).

La specificità del progetto *Community care* di Roma consiste nella tipologia molto particolare di *home visiting*, effettuato da personale volontario, la cosiddetta Doula, dall'ultimo trimestre di gravidanza e fino ai primi mesi di vita del bambino, mirato a sostenere la neomamma, sia da un punto di vista emotivo che pratico. Accanto al servizio Doule, vengono attuati anche altri servizi: il Tempo per le famiglie, lo Sportello di ascolto per le famiglie, lo Spazio neutro.

Il progetto *Servizi congiunti Caf Cap Iapigia Torre a Mare* di Bari accompagna e sostiene «a livello sociale e psicopedagogico giovani mamme (italiane e straniere) primipare e, in particolar modo, minorenni nella fase pre e post parto fino al compimento del terzo anno di età del bambino. Le azioni previste dal progetto consistono in corsi pre-parto in collaborazione con i consultori e il reparto di ginecologia degli ospedali territoriali, gruppi di mutuo aiuto, consulenza psicologica, scuola genitori e assistenza domiciliare» (vedi approfondimento successivo).

Il progetto *Casa della genitorialità e sostegno all'affido* di Roma offre un ricco ventaglio di interventi domiciliari, differenziati in base alle specificità delle famiglie destinatarie (madri single, famiglie affidatarie, famiglie d'origine, maternità precoci, famiglie multiproblematiche). Appare particolarmente interessante l'azione di sostegno alla buona riuscita dell'affido familiare rivolta sia a famiglie affidatarie sia a famiglie d'origine, riconducibile ai riferimenti del programma statunitense *Reconnecting families*, che prevede la progettazione del riavvicinamento tra bambino e famiglia naturale sin dal momento dell'allontanamento (vedi approfondimento successivo).

Infine, il progetto *Micronido in contesto domiciliare* di Cagliari evidenzia un tentativo di integrazione dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia a sostegno della genitorialità fragile forse troppo sbilanciato sul piano dell'assistenza e dell'accudimento dei bambini.

#### *Tipologie prevalenti dei diritti promossi e tutelati dal progetto*

Le schede sintetiche evidenziano le tipologie dei diritti promossi e tutelati dai progetti. Recentemente è stato sottolineato che la presenza di questo dato è funzionale e utile a «rafforzare e ribadire la relazione tra sfondo culturale e logiche ispirate ai principi enunciati

dalla Crc e le pratiche» (Bianchi, Campioni, 2010, p. 93). In questo modo, viene data nuova enfasi allo sfondo culturale che accomuna tutti gli interventi dedicati a bambini e adolescenti, rappresentando un elemento di «ricompattamento e integrazione di senso» laddove spesso predomina la frammentazione. In sostanza, si sta richiamando la convinzione che la Crc possa essere legittimamente considerata come il fondamento di una pedagogia dei diritti dei bambini, come proposta teorica per una loro comprensione e come progetto educativo, da tradurre nella concretezza dell'esperienza per una loro attuazione piena (Flores D'Arcais, 1990, p. 10).

Tra i progetti di educativa domiciliare finanziati dalla L. 285 le tipologie prevalenti dei diritti promossi e tutelati corrispondono al Diritto alla salute e all'assistenza sociale e sanitaria (artt. 3.2, 4, 24, 25, 27) e al Diritto ad avere una famiglia responsabile e al ricongiungimento (artt. 5, 9, 10, 18, 27.3 e 4), che ricorrono entrambe in 7 casi. A seguire, 5 progetti evidenziano il Diritto allo studio e all'istruzione (art. 28) e il Diritto all'educazione al rispetto dei diritti umani, della famiglia, della società, della natura (art. 29). Mentre il Diritto alla protezione da abuso, sfruttamento, abbandono (artt. 19, 32, 34, 35, 36) e il Diritto al recupero e al reinserimento sociale (art. 39) si ritrovano in 4 progetti. Altri diritti (alla propria identità e cultura, al gioco e alle attività ricreative, alle cure alternative alla famiglia di origine e vigilanza su tali collocamenti, alla partecipazione e libertà di pensiero, espressione, associazione, all'informazione sana e corretta) si riscontrano al massimo in 2 progetti.

Prendendo in considerazione solo i diritti che ricorrono con maggiore frequenza è possibile affermare che la rappresentazione dell'educativa domiciliare che permea i progetti di educativa domiciliare insiste sull'idea della *family preservation*, sul benessere del bambino e sul suo diritto a vivere con la propria famiglia. Pare anche di scorgere uno dei malintesi "classici" dell'intervento domiciliare: se la motivazione dell'intervento, anche al fine di renderlo accettabile da parte dei genitori, è strettamente connessa con la necessità di migliorare il rendimento scolastico del bambino o del ragazzo, si rischia di creare i presupposti per colpevolizzare il minore, invece di «tematizzare le preoccupazioni che emergono dagli [eventuali] indicatori di trascuratezza e di maltrattamento», limitando altresì le possibilità di azione diretta ed esplicita dell'operatore con i genitori (Premoli, Confalonieri, Volpi, 2012).

#### *Destinatari*

I destinatari di questi interventi di educativa domiciliare sono bambini, adolescenti e famiglie, per lo più in situazione di vulnerabilità, per quanto alcuni progetti (ad esempio, il progetto di Genova) si rivolgano alle famiglie con figli in generale. Soltanto 2 progetti indicano come destinatari esclusivamente i bambini (Taranto e Cagliari), mentre in un caso il progetto dichiara di essere rivolto solo alle famiglie (Palermo). Molti progetti indicano tra i destinatari anche gli operatori, soprattutto in relazione ad azioni di formazione e aggiornamento.

#### *Contesto di riferimento nel quale opera il progetto*

Solo 3 progetti indicano indistintamente come contesto di azione del progetto il territorio cittadino. Tutti gli altri assumono come contesto di riferimento un quartiere o aree della città più ampie, evidenziando le problematiche che rendono più complessa la funzione genitoriale di accompagnamento della crescita dei figli («pressioni che rendono inefficace la funzione educativa e di orientamento rivolta ai figli») e che rappresentano fattori di rischio, esponendo i minori a situazioni di multiproblematicità: basso livello socioeconomico e culturale, sottoccupazione e disoccupazione, lavoro nero, attività illegali, coinvolgimento in attività criminose, migrazione, isolamento sociale e assenza di reti di sostegno, dispersione

scolastica, degrado ambientale. Si tratta di zone periferiche con scarsa presenza di spazi di socializzazione per bambini e famiglie e con un elevato rischio di isolamento sociale delle famiglie dovuto anche a collegamenti urbani difficili.

Solo 2 progetti (*Centro servizi per i minori e la famiglia* - Genova e *Sostegno alla genitorialità* - Roma) fanno riferimento all'elevata presenza di cittadini stranieri nel tessuto sociale nel descrivere il contesto sociodemografico di riferimento.

### 5.3 Alcuni progetti emblematici

#### SERVIZI CONGIUNTI CAF CAP IAPIGIA TORRE A MARE, BARI

Il progetto *Servizi congiunti Caf Cap Iapigia Torre a Mare* è un segmento del progetto *Stelle nascenti*, attivo dal 1999, che ha coinvolto più di 600 mamme e papà ed è stato adottato nel corso degli anni come buona prassi, estesa ad altri centri famiglia finanziati dallo stesso Comune di Bari. *Stelle nascenti* è un progetto che si sviluppa all'interno del servizio del Centro di ascolto per le famiglie di Iapigia - Torre a Mare, finanziato dal Comune di Bari, Assessorato al welfare, nell'ambito della legge 285/1997 e gestito dalla Fondazione Giovanni Paolo II onlus in rete con le cooperative sociali Caps e Itaca. La finalità del progetto consiste fin dalla sua nascita nell'«accompagnare e sostenere a livello sociale e psic-pedagogico giovani mamme e papà (italiani e stranieri) e in particolar modo primipare minorenni nella fase pre e post parto, fino al compimento del terzo anno di età del bambino». Nel corso degli anni la continuità temporale e gestionale del progetto e il suo radicamento territoriale hanno consentito di consolidare un proficuo e ramificato lavoro di rete con il Servizio socioeducativo circoscrizionale e l'Assessorato al welfare del Comune di Bari, con il consultorio familiare, con gli ospedali, il Cara (Centro di accoglienza per richiedenti asilo) di Bari-Palese, il Tribunale per i minori, con i pediatri di base e con ogni altro servizio sanitario istituzionalmente preposto allo scopo. Tale indirizzo è stato facilitato dalla definizione di un protocollo d'intesa, stipulato in data 6 aprile 2008 tra Assessorato alle politiche sociali del Comune, ausl e Tribunale per i minorenni.

Il progetto è attivo in un quartiere periferico della città di Bari, caratterizzato dalla presenza di un elevato numero di famiglie in difficoltà e da un alto tasso di criminalità, che, però, negli ultimi anni sta vivendo una nuova fase grazie all'attivazione di servizi territoriali stabili e all'azione repressiva delle forze dell'ordine che sta garantendo il ritorno alla legalità.

Le destinatarie sono giovani donne in situazioni di disagio sociale, residenti nel quartiere, italiane, straniere e rom, segnalate dai servizi sociali, che il progetto si prefigge di accompagnare nel difficile compito di diventare madre, offrendo gli strumenti più adatti per preparare alla nascita e ai primi passi del nascituro; supportando loro e i neopapà nelle prime fasi di cura e assistenza per un sano sviluppo del bambino, attraverso l'assistenza domiciliare; intervenendo per prevenire le crisi depressive *post partum*, attraverso percorsi di accompagnamento al ruolo genitoriale (gruppi di mutuo aiuto, consulenze, seminari ecc.); dedicando una specifica attenzione ai giovani genitori a forte rischio di esclusione sociale, in particolar modo i genitori di origine rom, tramite attività educative e di mediazione tra scuola, campo, servizi istituzionali, comunità di accoglienza.

La proposta progettuale rivolta alle donne si articola in un vero e proprio percorso pluriennale in molteplici tappe, tra le quali l'intervento domiciliare assume un ruolo cruciale:

- Corso in 10 incontri di accompagnamento al parto, in piccoli gruppi di utenti con stadi di gravidanza analoghi tra loro, a partire dal V e VI mese, con la partecipazione dei papà;

- Sportello mamma: sportello di consulenza individuale e di coppia sui temi attinenti alla maternità, fisso per tutto l'arco dell'anno, rispondendo a bisogni e desideri, espliciti e non, dei neo genitori;
- Percorso di assistenza domiciliare: una educatrice accompagna la mamma nei primi anni di vita del bambino, per verificare la relazione tra la madre e il neonato, lo stato di benessere di quest'ultimo, per offrire sostegno nelle pratiche di accudimento quotidiano, e per responsabilizzare la figura paterna facendola sentire protagonista nella relazione con il piccolo, in modo che possa divenire un valido sostegno nella famiglia; l'assistenza domiciliare è prevista anche per le ragazze rom minorenni all'interno dei campi di accoglienza territoriali, al fine di favorire la deistituzionalizzazione, in collaborazione con il tribunale per i minori;
- Scuola per giovani mamme: è un percorso di formazione e autoformazione sui temi attinenti alla nuova esperienza;
- Creazione di gruppi di mutuo aiuto per neo genitori, composto da donne che hanno vissuto di recente l'esperienza della maternità e che hanno espresso il bisogno e la volontà di proseguire il percorso in autogestione, continuando a mettere a disposizione di nuovi genitori la loro esperienza.
- Spazio mamma - bambino: consiste nell'attivazione di spazi laboratoriali aperti alle mamme e ai bambini di fascia 0-3 anni, finalizzati a favorire una sana interazione attraverso il movimento, il massaggio neonatale, la fabulazione, la musica.

#### ACCOGLIERE LA NASCITA - ROMA

Il progetto *Accogliere la nascita* di Roma rappresenta la prosecuzione del progetto *Raggiungere gli irraggiungibili*, attivato nel 1999 grazie ai fondi della prima triennalità della legge 285/1997 e gestito dall'associazione Il melograno - Centro informazione maternità e nascita. Inizialmente il territorio di riferimento era costituito da una parte della città, ma successivamente, in virtù dei buoni risultati ottenuti, si è esteso a tutti i municipi. La qualità dell'esperienza e la sua innovatività nel contesto italiano ne hanno consentito anche una discreta visibilità in letteratura. In particolare, il gruppo di lavoro che ha animato questa esperienza ha voluto e saputo documentare il progetto con un volume, curato da Miretta Prezza, dal titolo *Aiutare i neo-genitori in difficoltà. L'intervento di sostegno domiciliare* (Franco Angeli, 2006), con l'intento di disseminare una buona pratica. Inoltre, il progetto è stato anche inserito tra le *inspiring practices* di una recentissima pubblicazione di Eurochild (2012) dedicata agli interventi precoci e alla prevenzione nel sostegno familiare e genitoriale.

Il progetto è nato dalla congiunzione di tre fattori: l'esigenza di un gruppo di professionisti esperti nel campo pediatrico e neuropsichiatrico di colmare un vuoto nelle politiche dei servizi materno-infantili, sperimentando in Italia una forma di intervento ispirata alle esperienze internazionali di *home visiting*; l'emergere di una sensibilità inedita nell'amministrazione comunale per le problematiche della prima infanzia, resa evidente dall'istituzione del nuovo Assessorato politiche di promozione della città dei bambini e delle bambine; il desiderio dell'associazione Il melograno - Centro informazione maternità e nascita di mettere la propria pluriennale esperienza nel campo del sostegno alla nascita a servizio di un'iniziativa di ampio respiro, integrata con i servizi pubblici.

L'evidenza scientifica che «gli interventi di prevenzione nei primi anni di vita, fra cui in particolare gli interventi domiciliari di sostegno alla genitorialità, sono più utili e meno costosi rispetto a interventi più tardivi finalizzati a rimediare situazioni ormai deteriorate nel bambino più grande o nell'adolescente» (Prezza, 2006, p. 11; Felner, Tweety, Morton, 2000), costituisce l'idea e il movente di fondo di questa iniziativa. Per questo motivo è stato progettato un servizio di sostegno a domicilio (rivolto a quelle famiglie ad alto rischio che

non si rivolgono spontaneamente ai servizi), che affianca la neomamma durante tutto il primo anno di vita del figlio, supportandone lo sviluppo delle competenze genitoriali. Nello specifico, i destinatari del progetto sono i nuclei madre-bambino che si trovano in condizioni di: grave difficoltà economica, immigrazione, nucleo monoparentale, patologia psicologica o psichiatrica di uno o entrambi i genitori, tossicodipendenza di uno o entrambi i genitori, minore età di uno o entrambi i genitori, prematurità o basso peso del neonato.

La finalità di questo intervento è «ridurre la prevalenza del disagio sociale e psicologico, comprese le situazioni di abuso e di maltrattamento nella popolazione infantile ad alto rischio e persegue i seguenti obiettivi generali: favorire la costruzione di un legame sicuro tra genitore e bambino; aiutare il nucleo familiare a utilizzare le risorse sociali e sanitarie disponibili sul territorio» (Pantano *et al.*, 2006, p. 85).

Il servizio è imperniato su una struttura molto ben definita che prevede la costituzione del gruppo di lavoro delle operatrici, un'intensa formazione iniziale, centrata su aspettative e risorse delle operatrici, intervento domiciliare e intervento ospedaliero, una supervisione continua del lavoro, una progettazione integrata con il coinvolgimento degli operatori ospedalieri e dei servizi territoriali, il monitoraggio e la valutazione delle attività.

La pluriennale presenza del servizio sul territorio capitolino e alcune campagne informative garantiscono una sua crescente conoscenza sia tra gli operatori sia tra le possibili destinatarie. Di conseguenza, oggi le segnalazioni non giungono più in via privilegiata dagli ospedali, ma la dinamica della segnalazione si è estesa e viene effettuata dai servizi territoriali o direttamente dalla donna stessa.

Il modello dell'intervento sviluppato dal servizio si fonda sulla domiciliarità, quale spazio di "condivisione della quotidianità" che «facilita la costruzione della relazione e permette all'operatrice di affiancare con più efficacia il genitore e di creare un rapporto di fiducia reciproca, spesso mai sperimentato da molte delle persone prese in carico» (Pantano *et al.*, 2006, p. 91) e si caratterizza per le seguenti opzioni progettuali:

- prendersi cura del figlio significa prendersi cura anche del genitore come persona;
- l'intervento è regolare, prevedibile, stabile negli orari e nei giorni, in modo da divenire fonte di sicurezza e protezione, per genitori che spesso non hanno goduto di un accudimento costante;
- per ogni nucleo viene individuata una sola operatrice, che non viene sostituita, salvo in situazioni eccezionali, vista la delicatezza del rapporto che viene costruito;
- l'operatrice promuove la costruzione e l'attivazione di una rete di risorse parentali e amicali e di servizi territoriali, senza la quale l'intervento avrebbe poca efficacia.

Il sostegno domiciliare è previsto per il primo anno di vita del bambino, ma il servizio è sufficientemente flessibile da garantire un intervento prolungato a fronte di una situazione che lo richiede.

La fase finale dell'intervento è in generale segnata da un duplice e contrastante vissuto che accompagna sia le utenti sia le operatrici: da una parte, il dispiacere per la conclusione di un percorso e per la separazione; dall'altra, la soddisfazione che deriva dalla consapevolezza dei risultati positivi raggiunti e delle competenze acquisite.

#### CASA DELLA GENITORIALITÀ E SOSTEGNO ALL'AFFIDO - ROMA

Il progetto opera da più di 10 anni sul territorio del Municipio V e mira a sostenere diverse categorie di cittadini utenti del Servizio sociale del Municipio e della Asl Roma B. Il territorio è caratterizzato dalla presenza di vaste aree densamente popolate, che presentano condizioni di disagio e di degrado socioculturale che indeboliscono la competenza genitoriale e rappresentano fattori di rischio per bambini e adolescenti; inoltre, nel territorio

è collocato anche il carcere di Rebibbia, in cui sono detenute molte donne con bambini, che al compimento del terzo anno devono essere allontanati dal carcere. Ciò comporta un esteso impegno a promuovere e realizzare progetti di affidamento familiare.

La rappresentazione di sostegno alla genitorialità che informa il progetto consiste in «una possibilità per la famiglia di fruire di risorse esterne flessibili e accoglienti in grado di mobilitare le risorse genitoriali, monitorare e ridurre i fattori di rischio evolutivo e di salvaguardare il legame familiare».

Come si è anticipato poco sopra, il sostegno alla genitorialità e all'affido familiare si traduce in una vasta gamma di interventi domiciliari, che assumono differenti caratteristiche in base alle specificità delle famiglie destinatarie. I nuclei familiari accompagnati dal progetto sono 156 e possono essere suddivisi in 5 "categorie": madri single (35% del totale), famiglie affidatarie (36%), famiglie d'origine (12%), maternità precoci (2%), famiglie "multiproblematiche" (15%).

Se gli interventi rivolti a maternità precoci e a famiglie "multiproblematiche" appaiono sostanzialmente allineati con le pratiche consolidate rispettivamente di *home visiting* e di educativa domiciliare rivolta a minori, le altre azioni progettuali presentano alcune pratiche che devono la loro originalità alla capacità di integrare strategie differenti. Alle madri single, ad esempio, viene proposta la partecipazione a gruppi di sostegno e auto-mutuo aiuto, a partire «dal bisogno espresso dalle partecipanti di costruire una relazione con i propri figli entro cui l'assenza del padre non sia qualcosa di inenarrabile e non incida negativamente sul processo di costruzione dell'identità dei loro bambini»; tale forma di supporto viene integrata da un intervento di sostegno psico-pedagogico domiciliare per il monitoraggio e il miglioramento della qualità della relazione genitore/figlio, per la prevenzione del rischio di maltrattamento e il potenziamento delle risorse della monogenitorialità.

L'intervento domiciliare rivolto alle famiglie affidatarie mira a «sostenere gli affidatari a modulare gli investimenti affettivi nei confronti del bambino in funzione del suo benessere e della tutela dei legami originari» e ad «accompagnare gli stessi affidatari attraverso i cambiamenti degli equilibri intrafamiliari e intrapsichici determinati dall'ingresso prima e dall'uscita poi del bambino in affidamento in modo che tali cambiamenti non siano vissuti come rotture o perdite [...], ma piuttosto come trasformazioni».

Infine, alle famiglie d'origine viene proposto un intervento psicopedagogico domiciliare o in spazio protetto, finalizzato a tutelare la relazione tra la famiglia d'origine e il minore, a sostenere la relazione tra la famiglia d'origine e la famiglia affidataria; a ricostruire la relazione famiglia d'origine-figlio, a seguito del ricongiungimento conseguente alla conclusione dell'esperienza di affidamento eterofamiliare.

## **6. L'educativa territoriale nell'annualità 2011 della legge 285/1997**

### **6.1 Premessa: il territorio come luogo educativo**

Un nuova attenzione al territorio «all'interno delle politiche sociali e socio-sanitarie è stata sancita nel nostro Paese [...] da una serie di leggi che hanno spostato su di esso il baricentro di diverse attività prima congelate all'interno di istituzioni chiuse (pensiamo alla legge 405 sui consultori, alla legge 180 sul superamento degli ospedali psichiatrici, fino alla legge 833 di riforma sanitaria» (Regoliosi, 1994, p. 43). Questa nuova attenzione al territorio trova conferma nel «volto dinamico e innovativo del welfare», che prende forma sul finire degli anni '90 attraverso la legge 285/1997 e la legge 328/2000 (Triani, 2002, p. 56) e nella conseguente attribuzione ai territori, agli enti che li governano e alle persone che li abitano di un ruolo attivo nella definizione degli interventi che li riguardano, in direzione



della promozione del benessere e della coesione sociale. Attualmente l'attenzione ai territori e alle comunità appare una delle direzioni consolidate nei servizi socioeducativi dedicati a bambini, adolescenti e famiglie vulnerabili (Premoli, 2012), certamente connesso a un tema classico dell'era globale, come quello della valorizzazione delle località e delle identità particolari e presente anche nel dibattito relativo al *Child and family welfare* da diversi lustri (Tramma, 2009).

Secondo Franco Floris (1991) già sul finire degli anni '70 a Torino si utilizzava la denominazione di "educativa territoriale". Il riferimento è a «una idea del territorio non come visione geografica e statica, ma come disegno fluido e in movimento delle interazioni tra soggetti nel tempo, come rappresentazione dello spazio e del tempo che una comunità elabora» (Merlo, 1991, p. 36). Il territorio, con le norme che regolano il vivere civile, ma anche con i codici non scritti delle piazze, delle compagnie, della convivenza tra diverse generazioni, può certamente divenire uno spazio educativo, attraverso l'intenzionalità pedagogica di operatori sociali che si prefiggono questo obiettivo.

### 6.2 Il territorio come ambiente urbano

Dal momento che la legge 285/1997 ha cessato di essere una fonte di finanziamento per iniziative su tutto il territorio nazionale ed è diventata una risorsa esclusiva per le città riservatarie, il contesto di riferimento dei progetti finanziati inevitabilmente non può che corrispondere a spazi urbani.

La città, lo spazio urbano, si propone in modo sempre più deciso come luogo dell'abitare di un numero crescente di uomini e donne. Di più, si sta imponendo come l'*habitat* umano prioritario nel mondo globalizzato. Il fenomeno globale dell'urbanizzazione produce agglomerati urbani e reticoli sociali sovrapposti confusamente, caratterizzati dal rischio dell'anonimato e della solitudine, della disgregazione e della conflittualità sociale. Gli esiti dei processi di urbanizzazione paradossalmente si traducono spesso nella giustapposizione fisica di uomini, donne e bambini in spazi ristretti e nella loro contemporanea separazione psicologica (Iori, 1996, p. 216). Inoltre, la città tende a mostrare a chi la vive, soprattutto al di fuori dei quartieri di élite e delle sedi di attività commerciali e finanziarie di alto livello, il proprio volto uniforme, omologato, indifferenziato, inautentico, ripetitivo, che può rivelare un carattere di ambiente ostile e disumanizzante. Lo spazio urbano viene, allora, vissuto come "spazio nemico", in netta contrapposizione allo "spazio amico" per eccellenza: la casa, luogo dell'intimità abitativa (Iori, 1996, p. 220). Esiste il rischio di una profonda perdita di significato nel vivere la città.

In questo senso, la progettualità pedagogica e l'intervento educativo devono favorire e promuovere la possibilità di sperimentare e vivere lo spazio urbano, contrapponendo, all'avanzare di forme di insignificanza del vissuto, la capacità di guardare in modo nuovo il mondo circostante. E questo modo nuovo di guardare la città richiede di costruire intersoggettività e competenze relazionali e dialogiche e implica l'idea di cittadinanza (Gennari, 1995). La cittadinanza è contemporaneamente bisogno di appartenenza ed esigenza di diversità: ciò si esprime attraverso la presenza in un luogo, il rispetto e la conoscenza di norme e tradizioni, la valutazione attenta, da parte di chi giunge in una nuova località o di chi si affaccia all'adolescenza ed entra in un rapporto conflittuale con il mondo adulto, delle specificità culturali che incontra e la comparazione con le proprie. Una città attenta all'essere umano e ancor di più ai propri bambini e ai propri ragazzi deve impegnarsi a costruire un progetto pedagogico orientato a «salvaguardare e apprezzare le diversità, le differenze, le identità, le appartenenze, approvando ogni mezzo per integrarle nel principio di cittadinanza» (Gennari, 1995, p. 18).

### 6.3 L'adolescenza e la strada

È noto che riferirsi al concetto di educativa territoriale richiami negli addetti ai lavori soprattutto due idee: l'adolescenza e la strada. L'educativa di strada incontra nella quotidianità gli adolescenti, i ragazzi e le ragazze, che vivono lo spazio urbano pubblico, non solo come luogo di transito, ma come luogo identitario e vitale di aggregazione e di socialità. Il "vuoto apparente" che sembra connotarlo agli occhi degli osservatori superficiali è in realtà carico, in qualche caso, di malessere e disagio, e, molto più spesso, è abitato da desideri, aspettative di riconoscimento, bisogno di radicamento nel proprio territorio, ricerca esistenziale (Pollo, 2003).

Il lavoro di strada, ormai da anni, è pratica e metodologia consolidata e feconda nell'ambito degli interventi educativi con preadolescenti e adolescenti, proprio perché sa "leggere" la domanda di ascolto e la voglia di trasgressione, la ricerca di futuro e il desiderio di autorealizzazione che animano i ragazzi. Ma soprattutto perché si configura come proposta di un riferimento adulto autorevole che accompagna i ragazzi nel confronto — altrimenti spesso affrontato nella solitudine — con dimensioni esistenziali e sfide evolutive che hanno la vita, come posta in gioco. Emerge, allora, la convinzione che un servizio di educativa di strada debba avere qualcosa di più da offrire ai ragazzi che incontra rispetto sia a mere attività ludiche e laboratoriali sia a una pur necessaria informazione su sostanze, dipendenze, sessualità. Sembra più interessante e più proficuo un orientamento che opta per una piena assunzione di un ruolo educativo adulto, che si faccia carico dei ragazzi e delle ragazze di cui interseca le esistenze, proponendo forti relazioni orientate alla crescita personale all'interno di gruppi informali. In questo senso, secondo Colleoni (2002, p. 78),

parlare di adolescenza dal punto di vista del lavoro di territorio significa confrontarsi con una molteplicità di significati, domande e attese che vengono poste dai ragazzi alla realtà adulta che li circonda. [...] Mi pare che queste domande riguardino quattro dimensioni prevalenti: una domanda di riferimenti e contesti adulti; una domanda legata alla possibilità di porsi e di porre interrogativi di senso; una domanda di "palestre", cioè occasioni che aiutino a conoscersi, a sperimentarsi...; una domanda di ragioni per le quali valga la pena di sviluppare forme di cittadinanza responsabile nei propri contesti di vita. [...] L'appartenenza appare quindi come l'esito della scelta consapevole di sentirsi e far parte di un microcosmo, di dividerne regole e cultura, di sentire come vitali e preziosi, anche se conflittuali o comunque problematici, i legami che si creano, di percepire le possibilità e la responsabilità di migliorarlo, rendendolo più vivibile, per sé e per gli altri.

### 6.4 I progetti 285 di educativa territoriale delle città riservatarie

I progetti di educativa territoriale presenti nella banca dati del Centro nazionale sono 25. Ben il 75% dei progetti di educativa territoriale (19) sono attuati nelle città di Roma (9) e Torino (10). I restanti 6 progetti sono distribuiti su 4 città: Brindisi (2), Firenze (2), Milano (1), Taranto (1).

Si è tentato di proporre una categorizzazione dei progetti. Innanzitutto, appare in modo chiaro una prima suddivisione tra una maggioranza di progetti (18) che propongono interventi relativi all'aggregazione, alla promozione della cittadinanza attiva, alla prevenzione e al contrasto del disagio e dei comportamenti devianti, rivolti a gruppi informali o sviluppati all'interno di specifiche agenzie educative (scuole, centri di aggregazione, ecc.), caratterizzati spesso da un'adesione libera dei bambini e dei ragazzi, e una minoranza di progetti (7), che riservano la propria attenzione all'accompagnamento di bambini e adolescenti vulnerabili e al supporto dei loro nuclei familiari, attraverso interventi individuali (con modalità di azione riconducibili a quelle utilizzate nell'educativa domiciliare) o rivolti a piccoli gruppi, spesso con un invio da parte dei servizi sociali territoriali.

Tabella 2 - I progetti 285 di educativa territoriale

Nome del progetto	Città riservataria	Tipologia di intervento prevalente
<i>Accompagnamento solidale</i>	Torino	Sostegno familiare
<i>Azioni mirate al disagio</i>	Roma	Integrazione di servizio
<i>Casa dei ragazzi e delle ragazze</i>	Roma	Integrazione di servizio
<i>Centro antiviolenza Crisalide</i>	Brindisi	Strategia di sistema nel contrasto e trattamento dell'abuso e del maltrattamento
<i>Centro di aggregazione Godzilla</i>	Roma	Integrazione di servizio
<i>Centro di aggregazione per adolescenti-Tondereig</i>	Roma	Integrazione di servizio
<i>Centro ludico educativo La pruo, Centro giovani L'isola e bar L'approdo</i>	Firenze	Presidio territoriale
<i>Città dei ragazzi</i>	Brindisi	Educazione alla cittadinanza attiva
<i>Educativa di strada</i>	Roma	Educativa di strada
<i>Educativa territoriale</i>	Roma	Educativa di strada
<i>Educativa territoriale nelle scuole</i>	Roma	Interventi scolastici
<i>Équipe operatori di strada</i>	Taranto	Educativa di strada
<i>Idea di strada</i>	Torino	Educativa di strada
<i>La Birbo e oltre</i>	Torino	Integrazione di servizio
<i>Preadolescenti e adolescenti - Idea di strada</i>	Torino	Educativa di strada
<i>Ragazzi al centro</i>	Roma	Interventi scolastici
<i>Ricerca intervento a favore di preadolescenti e adolescenti con problematiche psicosociali</i>	Roma	Sostegno familiare
<i>Servizio di educativa per minori presso il Centro polivalente La Baraca di via Arquata</i>	Torino	Integrazione di servizio
<i>Servizio di educativa territoriale in zona Pietro</i>	Torino	Educativa di strada
<i>Servizio di educativa territoriale per minori</i>	Torino	Sostegno familiare
<i>Spazio anch'io - Interventi di educativa di strada al Parco del Valentino</i>	Torino	Educativa di strada
<i>Spazio anch'io 2011... al Parco del Valentino</i>	Torino	Educativa di strada
<i>Tutta mia la città</i>	Firenze	Presidio territoriale
<i>Uno sulla strada</i>	Torino	Educativa di strada
<i>Zenobia. Un intervento educativo a Quarto Oggiara (IV P.I.)</i>	Milano	Sostegno familiare

Sono 9 i progetti che si possono classificare all'interno di una tipologia di intervento chiaramente riconducibile all'educativa di strada.

L'attività di prevenzione della dispersione scolastica e di inclusione sociale del progetto *Educativa di strada* di Roma è concentrata sulla presenza nei luoghi dell'aggregazione informale dei ragazzi e su proposte orientata a favorire e stimolare la partecipazione attiva, all'interno di una cornice di intervento attenta al tema della globalità e del confronto tra culture-identità differenti; vengono, infatti, proposti scambi internazionali e dedicate attenzioni ai ragazzi appartenenti a minoranze etniche.

Il progetto *Educativa territoriale* di Roma interviene tra i ragazzi residenti nel territorio del Municipio XIX per prevenire fenomeni e comportamenti a rischio quali la dispersione scolastica, le tossicodipendenze, le malattie sessualmente trasmissibili, le condotte devianti, attraverso una tipologia di lavoro di strada e di animazione territoriale, che adottano una metodologia ispirata alla pedagogia del desiderio, elaborata dal Projeto Axè, organizzazione

non governativa brasiliana che opera a Salvador de Bahia a favore di *meninos de rua*, fondata e diretta dal fiorentino Cesare de Florio La Rocca (Projeto Axè, 2004). Il progetto promuove processi auto-organizzativi di *empowerment*, forme di partecipazione e di cittadinanza attiva, informazioni e orientamento sui servizi esistenti dedicati agli adolescenti.

L'integrazione sociale dei ragazzi, soprattutto di quelli che si aggregano per strada, che il progetto *Équipe operatori di strada* di Taranto vuole promuovere, si fonda su un'attività di educativa territoriale che si caratterizza per l'attivazione di un dialogo costruttivo sul tempo libero, a partire dal quale vengono, poi, costruite opportunità di partecipazione, in collaborazione con associazioni e parrocchie. Questo progetto è strettamente integrato con il progetto *Altrestrade*. Gli interventi educativi attuati mirano a far emergere le capacità dei ragazzi attraverso l'accompagnamento nell'esperienza di crescita e la mediazione relazionale tra i bisogni del singolo e della strada (intesa come comunità) e i servizi, costituendosi quindi come ponte tra l'utente e l'istituzione.

Il progetto *Idea di strada* di Torino sostiene i percorsi di giovani dagli 11 ai 22 anni, in particolare nella zona denominata Basse Lingotto, sia nel raggiungimento del successo scolastico e/o lavorativo, sia nell'uso costruttivo del tempo libero. Ai giovani del quartiere, contattati attraverso il lavoro di strada e l'animazione territoriale, vengono offerte attività sportive, attività creative all'aperto, percorsi di sostegno alla studio, tirocini formativi, orientamento lavorativo, al fine di rafforzare e valorizzare gli aspetti positivi di cui sono portatori, di accompagnarli a esprimere i propri bisogni per arrivare a coprogettare eventi e attività costruttive per sé e per gli altri.

Il progetto *Preadolescenti e adolescenti - Idea di strada* di Torino opera nella medesima circoscrizione cittadina del progetto appena descritto, offrendo «un punto di ascolto ai ragazzi che presentano difficoltà di tipo relazionale, formativo e di inserimento nel mondo del lavoro», attraverso interventi di educativa territoriale che accompagnano e creano le condizioni per l'acquisizione di competenze e strumenti individuali, che possono migliorare la qualità delle relazioni dei ragazzi e il loro rendimento in ambito formativo e lavorativo.

Il progetto *Servizio di educativa territoriale in zona Pietra* di Torino mira a fronteggiare il disagio sociale diffuso fra i ragazzi nella zona di Pietra Alta, connotata da un alto degrado socioculturale e da un alto tasso di dispersione scolastica, attraverso interventi di educativa territoriale, intesa come opportunità di costruzione di contesti di ascolto attivo, orientati alla creazione di legami tra adolescenti in condizione di isolamento e le agenzie istituzionali del territorio.

Il progetto *Spazio anch'io 2011... al Parco del Valentino* di Torino si occupa dei giovani autori di comportamenti a rischio e devianti che frequentano il Parco, offrendo un intervento di educativa di strada e di animazione, che intende promuoverne il recupero e il reinserimento sociale. Il focus dell'azione è concentrato sul dotare i ragazzi di un'istruzione minima, sull'offerta di corsi di base di italiano per i giovani stranieri, sull'«avviamento a percorsi di recupero e lavoro attraverso accompagnamento sociale, reinserimento scolastico, accoglienza di emergenza, attività socializzanti e ricreative», sulla promozione di un senso di appartenenza e di responsabilità verso il territorio. Inoltre, esiste una forte attenzione a favorire il superamento dei pregiudizi nei confronti di comunità etniche differenti dalla propria.

La caratteristica più interessante dell'intervento di educativa di strada, promosso dal progetto *Uno sulla strada* di Torino con lo scopo di prevenire il disagio sociale attraverso attività educative, di sostegno scolastico, animazione sportiva e sportello informativo, consiste nella presenza nei luoghi dell'aggregazione informale della Circoscrizione I, di educatori professionali, accompagnati da educatori pari (giovani italiani e stranieri).

Il progetto *Spazio anch'io - Interventi di educativa di strada al Parco del Valentino* di Torino promuove all'interno del Parco interventi di educativa di strada rivolti a ragazzi e giovani provenienti dal quartiere di San Salvario. L'azione informativa, animativa e di sostegno svolta, la promozione della padronanza della lingua italiana tra i ragazzi stranieri hanno visto crescere il senso di appartenenza al territorio, hanno portato a una evoluzione positiva negli stili di vita dei giovani, hanno favorito processi di relazione interculturale e di integrazione sociale con conseguente riduzione dei pregiudizi nei confronti di altre comunità decisamente significativi. Inoltre, il lavoro di comunità realizzato ha consentito di coinvolgere anche numerose famiglie residenti nel quartiere, che hanno anche fornito un aiuto su base volontaria nel corso di italiano e nelle attività di animazione.

Si possono, poi, individuare 6 progetti che, a partire da un servizio offerto in un luogo specifico (in 4 casi su 6 si tratta di un centro di aggregazione giovanile) utilizzano l'attività di educativa territoriale nei luoghi dell'aggregazione informale o nelle scuole per integrare la gamma delle proprie azioni di prevenzione e/o di promozione a favore di preadolescenti e adolescenti o per agganciare nuovi possibili utenti dei servizi offerti.

La proposta del progetto *Centro di aggregazione per adolescenti - Tandereig* di Roma, integra le attività del centro di aggregazione, «spazio ludico-aggregativo che consente l'individuazione delle risposte più adeguate ai bisogni del minore», nel quartiere Centocelle con attività di educativa di strada e di intervento nel contesto scolastico.

Il progetto *Servizio di educativa per minori presso il Centro polivalente La Baraca di via Arquata* di Torino rappresenta «il potenziamento delle attività educative del centro polivalente La Baraca, riconosciuto dalla popolazione del quartiere, e dai ragazzi in particolar modo, come punto di riferimento fisico per le attività di aggregazione e di socializzazione». Il lavoro di comunità e di educativa territoriale attuato dalla cooperativa sociale Accomazzi nella Circoscrizione 1 nel corso degli anni ha consentito di ampliare la gamma degli interventi a contrasto della devianza minorile. L'ampliamento delle attività attraverso i fondi 285 ha permesso di aprire un centro di incontro per i ragazzi preadolescenti e adolescenti, cui offrire interventi educativi mirati e uno spazio protetto, come punto di riferimento per la rielaborazione dei comportamenti devianti in direzione di un progetto di vita responsabile.

Il progetto *La Birba e oltre* di Torino attua interventi di prevenzione primaria rivolti ai ragazzi della Circoscrizione 1, attraverso «il potenziamento delle attività promosse dal centro di aggregazione La Birba, attività di orientamento e riorientamento scolastico e professionale, interventi di educativa di strada in collaborazione con l'oratorio salesiano». La Birba è un centro collegato alle realtà educative del territorio e «allestito come una vera discoteca – luci, colori, suoni e immagini», che si caratterizza come ambiente comunque protetto e gestito da personale educativo competente. Il lavoro di contrasto al disagio adolescenziale si concentra su 5 questioni: alcol, sesso, droga, cattive abitudini alimentari (anoressia, bulimia, obesità) e bullismo.

Il progetto *Casa dei ragazzi e delle ragazze* di Roma «risponde al rischio di disagio dei giovani offrendo opportunità di promozione di sé e facendo sperimentare i giovani nella cogestione di spazi e attività alternativi agli ambienti tradizionalmente frequentati dagli adolescenti». Gli spazi della Casa vengono messi a disposizione degli adolescenti e dei giovani, che qui possono scegliere di partecipare ad attività strutturate, gestite direttamente dagli operatori, o ad attività cogestite, oppure di trascorrere il proprio tempo libero in tranquillità nei diversi punti relax. Esiste, poi, un'azione di educativa territoriale che è orientata a raggiungere anche i ragazzi più lontani e più ai margini, per coinvolgerli nelle proposte della Casa. L'attento e costante lavoro con i ragazzi e l'investimento nel lavoro di rete e nella collaborazione con i servizi presenti sul territorio ha consentito alla Casa di

divenire nel tempo un punto di riferimento della popolazione giovanile del territorio del Quartiere V.

Il progetto *Centro di aggregazione Godzilla* di Roma propone una strategia di intervento di prevenzione della dispersione scolastica e del basso livello di scolarizzazione nei quartieri Torre Maura e Torre Spaccata, ispirata ai principi del *lifelong learning*, rafforzando le competenze dei ragazzi, attraverso innovative metodologie didattiche (*media education*, piani formativi individuali) e promuovendo il protagonismo, all'interno di un forte lavoro di collaborazione con le scuole del territorio, che prevede anche l'inserimento delle attività del Centro nei Pof delle scuole stesse. Sul territorio vengono anche organizzate attività di animazione territoriale.

Il progetto *Azioni mirate al disagio* di Roma adotta una strategia di prevenzione del disagio centrata su un servizio di consulenza, di orientamento e di supporto psicologico in stretta collaborazione con i servizi pubblici e del privato sociale presenti sul territorio del Municipio Roma VI, che, grazie al lavoro di questi anni, lo hanno identificato come risorsa a cui inviare minori e nuclei familiari che necessitano di un intervento specialistico. Propone, inoltre, due servizi interessanti: un'unità di strada finalizzata al contatto con i possibili destinatari dell'intervento nei loro luoghi di aggregazione e uno sportello di consulenza telefonica, rivolto ad adolescenti e loro referenti adulti.

I progetti che concentrano i propri interventi in modo sostanzialmente esclusivo all'interno delle istituzioni scolastiche sono 2 e ci sembrano un esempio molto chiaro della tipologia *peripatetic* di *outreach work*, identificata da Rhodes (1996), cui si è fatto riferimento in precedenza.

Il progetto *Educativa territoriale nelle scuole* di Roma consiste in un'ampia attivazione nelle scuole medie e superiori del Municipio XVI che aderiscono al progetto, di interventi quali sportelli di ascolto e attività laboratoriali, finalizzate a «promuovere il benessere dell'adolescente nel suo contesto di vita restituendogli la possibilità di diventare protagonista del proprio spazio vitale, bilanciando quegli aspetti relazionali, culturali e familiari che entrano in gioco nello sviluppo della sua personalità, attraverso processi di integrazione e socializzazione, sviluppo di una cittadinanza attiva, costituzione di un luogo, non solo fisico, di ascolto e orientamento, educazione alla salute nella scuola», con una sensibilità particolare nei confronti degli alunni stranieri o disabili.

Il progetto *Ragazzi al centro* di Roma si sviluppa prevalentemente all'interno degli istituti scolastici di istruzione secondaria inferiore e superiore del Municipio IV, coinvolgendo circa 400 classi, in attività volte alla prevenzione della dispersione scolastica e del disagio giovanile e al contrasto dell'abuso di alcol e droghe. Gli interventi messi in campo, diretti agli studenti (cicli formativi nelle classi per l'acquisizione delle abilità interpersonali e per la prevenzione delle condotte a rischio, cicli in piccolo gruppo di didattica orientativa e metodo di studio, spazi ascolto) e a genitori e insegnanti (spazi ascolto, seminari su temi relativi all'educazione e all'adolescenza), hanno fatto registrare in molti casi: miglioramenti nel rendimento scolastico; riduzione dei conflitti nelle classi; riduzione di episodi di bullismo; crescita dell'interesse degli adulti a dotarsi di strumenti per l'interazione educativa con gli adolescenti.

Due sono anche i progetti che si fondano sulla presenza di un presidio territoriale come luogo di promozione di opportunità di socializzazione, di aggregazione, di supporto scolastico.

Il progetto *Tutta mia la città* di Firenze è dedicato ai bambini e agli adolescenti che frequentano le scuole elementari, medie e, su richiesta, al biennio delle superiori, residenti

nel Quartiere 3. Il progetto offre ai ragazzi sostegno scolastico, attività di conoscenza del territorio e laboratori di inglese, all'interno di «luoghi protetti e privilegiati dove poter usufruire di un supporto educativo e partecipare ad attività sia libere che strutturate, ma comunque mirate a permettere la libera espressione della propria fantasia e creatività oltre a sperimentare capacità e inclinazioni.

Il progetto *Centro ludico educativo La prua, Centro giovani L'isola e bar L'approdo* di Firenze, in tutte le sue articolazioni, rappresenta un tentativo di rispondere in modo integrato e complementare ai bisogni aggregativi e di socializzazione di bambini e giovani del Quartiere 5 «attraverso le metodologie del lavoro di comunità, focalizzando quindi il proprio intervento sulla promozione del protagonismo della comunità territoriale, sollecitando la cittadinanza attiva di tutti i beneficiari potenziali» (vedi approfondimento nel paragrafo seguente).

Alla prima macrotipologia appartiene anche il progetto *Città dei ragazzi* di Brindisi, che rappresenta una fase matura delle politiche di intervento territoriale della città, che si è orientato verso l'educazione alla cittadinanza attiva tramite il potenziamento delle opportunità educative del territorio e il rafforzamento, nei ragazzi, del loro protagonismo rispetto alla vita del quartiere e della città in cui vivono (vedi approfondimento nel paragrafo seguente).

La seconda macrotipologia di intervento fa riferimento agli interventi a sostegno di bambini, adolescenti e famiglie vulnerabili e a essa appartengono i cinque progetti che seguono.

L'intervento integrato che il progetto *Zenobia. Un intervento educativo a Quarto Oggiaro (IV PI)* di Milano attua per la prevenzione del disagio dei preadolescenti nel quartiere di Quarto Oggiaro mira a divenire un ponte educativo tra i diversi luoghi attraversati dal minore nel suo percorso di crescita e si articola in quattro azioni principali: tutoring educativo, inteso come affiancamento dell'educatore al preadolescente e all'adolescente sulla base di un progetto educativo individualizzato; sportello di ascolto psicologico presso le scuole, con apertura anche agli insegnanti; educativa e animazione territoriale con preadolescenti e in collaborazione con le famiglie, gli adulti e gli enti che lavorano nel territorio; tavolo territoriale, come luogo concreto di incontro fra i soggetti coinvolti nel progetto (vedi approfondimento nel paragrafo seguente).

Il progetto *Ricerca intervento a favore di pre-adolescenti e adolescenti con problematiche psicosociali* di Roma, realizzato nel territorio del Municipio IV, si può sintetizzare nella presa in carico di 9 preadolescenti e adolescenti con problemi di disagio psicosociale, segnalati dal Servizio sociale municipale. Il progetto educativo individualizzato costituisce l'orientamento fondamentale dell'intervento, che coinvolge anche le famiglie di appartenenza dei ragazzi. Caratteristica peculiare del progetto è l'impianto di ricerca-intervento, che ne accompagna l'esecuzione e ne rende proficua la valutazione.

Il progetto *Servizio di educativa territoriale per minori* di Torino si rivolge a bambini e ragazzi, appartenenti a nuclei familiari vulnerabili che abitano nella Circoscrizione 3, su invio del servizio sociale, con lo scopo di produrre cambiamenti individuali e familiari e nuove opportunità relazionali ed esperienziali. Il cuore del progetto è rappresentato dal progetto educativo individualizzato per il bambino o ragazzo, che in una logica di sistema viene a ricomprendere anche la famiglia nella sua interezza e la rete delle risorse territoriali. Concretamente vengono proposte ai ragazzi attività di sostegno allo studio, attività ricreative, sportive e culturali svolte in piccoli gruppi per favorire la crescita di relazioni

sociali e di cooperazione, mentre i genitori vengono coinvolti in incontri finalizzati all'ascolto, al sostegno e all'accompagnamento a prendere consapevolezza dei problemi dei loro figli e a individuare atteggiamenti educativi adeguati.

Il progetto *Accompagnamento solidale* di Torino «si incardina e contribuisce al più ampio processo di qualificazione dei servizi in cui la città è impegnata con particolare attenzione all'efficacia degli interventi e alla valutazione dei risultati», attraverso la sperimentazione di forme di collaborazione con le variegata realtà del territorio sullo specifico tema dell'integrazione dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie all'interno dei propri contesti di vita. L'aspetto più interessante del progetto è rappresentato dalla creazione di «una rete di persone associate disponibili alle funzioni di tutor nei confronti di minori e rispettivi sistemi familiari con difficoltà temporanee di inserimento sociale e di apprendimento scolastico». All'interno di questa cornice progettuale vengono attuati interventi di sostegno alla genitorialità e promozione della partecipazione attiva.

Il progetto *Centro antiviolenza Crisalide* di Brindisi rappresenta lo sforzo cittadino di affrontare in modo integrato il problema dell'abuso e del maltrattamento sui minorenni, coordinando le azioni di prevenzione, accoglienza e di presa in carico, promuovendo una cultura della solidarietà e della prevenzione, combattendo l'emarginazione delle vittime, sollecitando l'attivazione di servizi sociosanitari adeguati. Il centro antiviolenza si occupa anche di valutazione diagnostica e trattamento dei casi attraverso counseling, psicoterapia individuale e mediazione familiare, nonché di lavoro di rete con i servizi pubblici e privati.

#### *Tipologie prevalenti dei diritti promossi e tutelati dal progetto*

Tra i progetti di educativa territoriale finanziati dalla L. 285/1997 le tipologie prevalenti dei diritti promossi e tutelati corrispondono al diritto al recupero e al reinserimento sociale (art. 39) in 15 casi, al diritto allo studio e all'istruzione (art. 28) in 12 casi, al diritto alla partecipazione e libertà di pensiero, espressione, associazione (artt. 12, 13, 14, 15) in 8 casi, in 7 casi al diritto alla propria identità e cultura (artt. 8, 30), all'educazione al rispetto dei diritti umani, della famiglia, della società, della natura (art. 29) e al gioco e alle attività ricreative (art. 31). Con ricorrenze numericamente inferiori sono rappresentati anche i diritti all'autonomia e alla partecipazione attiva per bambini e adolescenti con disabilità (art. 23), alla protezione da abuso, sfruttamento, abbandono (artt. 19, 32, 34, 35, 36), ad avere una famiglia responsabile e al ricongiungimento (artt. 5, 9, 10, 18, 27.3 e 4), all'informazione sana e corretta (art. 17), alle cure alternative alla famiglia di origine e vigilanza su tali collocamenti (artt. 9, 20, 21 e 25), alla salute e all'assistenza sociale e sanitaria (artt. 3.2, 4, 24, 25, 27) e il diritto di speciale trattamento in caso di violazione di legge penale (art. 37 e 40).

Se prendiamo, anche in questo caso, in considerazione solo i diritti che ricorrono con maggiore frequenza, emerge una rappresentazione dell'educativa territoriale forse meno nitida di quella apparsa da uno sguardo d'insieme sui diritti tutelati e promossi dai progetti di educativa domiciliare. Certamente, la presenza assolutamente rilevante del diritto al recupero e al reinserimento sociale e del diritto allo studio e all'istruzione restituisce un'idea di educativa territoriale che si basa sull'offerta di opportunità finalizzate a un riscatto sociale possibile. Il riferimento esplicito al diritto alla partecipazione e al diritto all'educazione al rispetto dei diritti umani evidenzia l'idea di un'educativa territoriale che si fa sempre più strumento per dare protagonismo e parola ai ragazzi e per educarli a divenire cittadini attivi e capaci di costruire coesione sociale nel confronto con l'alterità. Infine, il diritto alla propria identità e cultura e il diritto al gioco richiamano l'idea del rispetto del bambino e del ragazzo per quello che è, per le proprie appartenenze, per le proprie specificità culturali ed espressive, tra cui ci sono quelle che afferiscono ad appartenenze etniche e linguistiche, ma



tra cui c'è anche il gioco come forma di visione del mondo, di costruzione dell'identità, di autoeducazione, di formazione.

#### *Destinatari*

I destinatari dei progetti sono molteplici e corrispondono alle categorie presenti nella tabella, all'interno della quale sono riportati i dati dichiarati relativi al numero totale dei destinatari delle diverse azioni progettuali. Spesso la quantificazione del numero di destinatari è frutto di una stima. Appare, comunque, evidente che i progetti di educativa territoriale sono prevalentemente rivolti a preadolescenti e adolescenti.

Fascia d'età o categoria	Unità
Bambini 0-5	1.012
Bambini 6-10	4.522
Preadolescenti 11-13	12.679
Adolescenti 14-17	23.190
Giovani 18-25	738
Famiglie	712
Operatori	654
Personne coinvolte in eventi/manifestazioni	3.332

#### *Contesto di riferimento nel quale opera il progetto e problematiche cui il progetto vuole rispondere*

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 (*Centro di aggregazione Godzilla - Roma*).

In merito al contesto di riferimento all'interno del quale operano i 25 progetti di educativa territoriale, è possibile individuare tre differenti tipologie:

- 4 progetti si riferiscono alla complessità del territorio cittadino (i due progetti di Brindisi, il progetto di Taranto e il progetto *Accompagnamento solidale* di Torino);
- 13 progetti operano all'interno di ampie suddivisioni del contesto urbano, di volta in volta definite circoscrizione, municipio o zona, delle tre grandi città di Roma, Torino e Milano;
- 8 progetti sono attivi in un quartiere o comunque in un'area cittadina ristretta (per quanto il Quartiere 5 di Firenze abbia più abitanti di Brindisi).

Le città di Roma e Torino, che propongono il maggior numero di progetti di educativa territoriale, come si è visto, manifestano modalità molto differenti di definizione delle politiche di educazione territoriale – limitatamente a quanto pertiene alle risorse della L. 285 per l'annualità 2011, è ovvio. Da un parte, Torino sceglie di attuare un grande progetto come *Accompagnamento solidale*, dotato di un finanziamento ingentissimo (€ 515.000,00) e rivolto a tutta la città, e 9 piccoli interventi, finanziati con risorse minime (tra i € 7.000,00 e i € 14.000,00), radicati prevalentemente nei quartieri. Dall'altra, Roma mette in campo interventi che acquisiscono come contesto di riferimento i municipi, quindi aree estese della metropoli, con finanziamenti significativi tra i € 74.000,00 e i € 103.000,00 (eccezion fatta per due soli progetti che dispongono di risorse pari a € 27.000,00).

In generale, le descrizioni dei contesti restituiscono prevalentemente racconti di ambienti segnati da: comportamenti devianti e/o delinquenti (8 ricorrenze), disagio sociale (7), dispersione scolastica abbandono scolastico (4), carenza di spazi culturali e per il tempo libero e di strutture socioeducative a sostegno delle famiglie (2), famiglie al di sotto della soglia di povertà (2), elevati tassi di immigrazione da Paesi terzi (2), crisi e disoccupazione.

Solo in pochi casi si registrano descrizioni di contesti eterogenei dal punto di vista socioculturale e demografico. E solo raramente vengono anche evidenziate le risorse del territorio (ad esempio, in termini di servizi presenti).

Frequentemente, invece, appare una certa ridondanza o mancanza di differenza tra la descrizione dei contesti di riferimento e la definizione delle problematiche cui i progetti vogliono rispondere.

### 6.5 Alcuni progetti emblematici

#### EQUIPE OPERATORI DI STRADA, TARANTO

Il servizio *Équipe operatori di strada*, promosso dal Comune di Taranto e realizzato dal Centro di formazione professionale *Programma sviluppo*, ente formativo presente in tutta la Puglia, anima dal 2009 il progetto *Altre strade*. Si tratta di un'esperienza, attuata nei quartieri Tamburi e Paolo VI, che sta facendo registrare interesse, attenzione e apprezzamento nella cittadinanza e tra gli esperti del settore, anche grazie al significativo lavoro di rete, volto al coinvolgimento delle istituzioni pubbliche, dell'associazionismo e del volontariato.

Il progetto è rivolto a bambini e ragazzi di età compresa tra 6 e 18 anni, residenti nei due quartieri, che vivono in condizione di disagio e a rischio di devianza e marginalità; eventualmente, in base alla valutazione degli operatori, l'intervento può essere esteso anche alle loro famiglie.

Il progetto adotta strutturalmente un percorso specifico in tre tappe nella costruzione e realizzazione degli interventi di educativa territoriale. Innanzitutto, viene sempre effettuata una ricerca sociale nella fase preliminare; in seconda battuta, a partire dagli esiti della ricerca sociale, con il supporto di studi teorici e ricerche su esempi di *best practices* viene elaborata e articolata la proposta di intervento; infine, viene realizzato il vero e proprio intervento di educativa territoriale, che è, però, inevitabilmente connesso con i due punti propedeutici appena descritti, e si declina nelle attività di sensibilizzazione, mappatura, aggancio/consolidamento della relazione con i gruppi, attuazione di microprogettualità e di inserimenti nelle realtà territoriali.

Il progetto vuole proporsi come modello integrato di interventi territoriali che assumano complessivamente la funzione di strumento di mediazione relazionale e di connessione tra i bisogni del singolo e della comunità, da una parte, e servizi e istituzioni, dall'altra. Nello specifico, vengono proposte 5 strategie di intervento (Mauceri, Di Cesare, 2011):

- il lavoro con singoli adolescenti a rischio che mira ad accompagnare l'utente a trovare sbocchi formativi/professionali e modi più sani e positivi di trascorrere il tempo libero;
- il lavoro nel territorio, che promuove l'*empowerment* comunitario per sviluppare legami tra gli attori che condividono problemi sociali e un contesto di vita;
- Il lavoro di osservazione sul territorio, finalizzato alla ricerca del "sommerso", dei disagi nascosti, delle domande inesprese affinché possano acquisire voce, dignità e legittimità;
- Il lavoro di collegamento tra risorse naturali, formali e informali di un territorio nella prospettiva del lavoro di rete;

- Il lavoro con i gruppi naturali, per sostenere il percorso di costruzione dell'identità dell'adolescente e per facilitare la comunicazione interna ed esterna ai gruppi.

#### CITTÀ DEI RAGAZZI, BRINDISI

Il servizio *La città dei ragazzi*, nell'ambito del Piano comunale d'intervento per l'infanzia e l'adolescenza *Coloriamo la nostra città*, opera da anni con lo scopo di «riconoscere formalmente ai ragazzi lo status di soggetti di diritto, proiettandoli in una dimensione di reale diritto/dovere di cittadinanza», realizzando un ampio coinvolgimento della popolazione giovanile in merito alle problematiche della città.

La costituzione e l'animazione del Consiglio comunale dei ragazzi, «concepito come strumento di reale accoglienza e realizzazione partecipata dei sogni e delle idee dei ragazzi e dei bambini brindisini» rappresenta l'attività che in questi ultimi anni, a partire dal marzo 2010, ha impegnato in via quasi esclusiva gli operatori del servizio.

Il progetto ha coinvolto i ragazzi e le ragazze di 9 istituti comprensivi, 18 circoli didattici (cioè tutte le classi IV e V di tutte le scuole primarie della città), 10 scuole secondarie di primo grado (cioè tutte le classi di tutte le scuole medie), 28 plessi (cioè tutte le sedi distaccate delle scuole cittadine), per un totale complessivo di 207 classi e di quasi 4.600 tra bambini e ragazzi e 28 docenti referenti.

Sul piano sociopedagogico il grande investimento sul Consiglio comunale dei ragazzi effettuato a Brindisi equivale a un vero e proprio progetto educativo cittadino che consente di intercettare sostanzialmente tutti i bambini e i ragazzi e di proporre loro opportunità di riflessione e di apprendimento esperienziale su tematiche quali la convivenza e la coesione sociale, l'identità culturale locale, le relazioni interculturali, il dialogo e la mediazione con punti di vista differenti, i Paesi e le culture altre, la sicurezza e la legalità, la tutela dell'ambiente, la partecipazione democratica. In questo senso, si tratta di una proposta che, a partire dalla scuola, mette in connessione i ragazzi con il territorio che vivono e consente di lavorare in termini preventivi in merito a disagio, bullismo, coinvolgimento in attività illegali, favorendo la partecipazione attiva e il protagonismo.

#### ZENOBIA. UN INTERVENTO EDUCATIVO A QUARTO OGGIARO (IV PI), MILANO

Il progetto prende il nome da una delle città invisibili di Italo Calvino: Zenobia è la città ideale che prende ogni volta la forma dei desideri espressi dai propri abitanti. In questo senso, gli operatori del progetto auspicano che gli abitanti del quartiere milanese di Quarto Oggiaro, e in modo particolare i suoi cittadini più giovani, riescano a dare forma ai loro desideri e a realizzare la loro comunità ideale.

Il progetto si configura come intervento di prevenzione e, pertanto, si rivolge a ragazzi che non presentano situazioni di disagio conclamato e che non sono già stabilmente in carico ai servizi sociali o ad altri progetti educativi.

L'intervento integrato che il progetto *Zenobia* attua per la prevenzione del disagio dei preadolescenti nel quartiere mira a divenire un «ponte educativo tra i diversi luoghi attraversati dal minore nel suo percorso di crescita, e in modo particolare la scuola, l'oratorio e la strada, intesa come spazio informale di libera aggregazione dei gruppi di preadolescenti». È proprio questo l'aspetto più innovativo del progetto: il «superamento della frammentazione degli interventi di "cura" rivolti ai ragazzi, attraverso un *sistema integrato di offerta* capace di lavorare nella complementarità, accompagnando i ragazzi nei diversi tempi e spazi della loro vita». Il progetto mira a comporre l'integralità del singolo ragazzo, che viene spesso "scomposto" dalla pluralità di ambienti e appartenenze che caratterizzano la sua quotidianità, ma che chiede di essere compreso nell'unitarietà della sua

esperienza e accompagnato a riflettere sui nessi esistenti del sistema complesso che è il suo ambiente plurale di vita.

Il progetto *Zenobia* va inteso come un unico intervento, seppur articolato in diverse azioni educative, che intendono offrire risposte ai differenti bisogni che il minore esprime nel suo percorso di crescita. Le quattro azioni principali sono:

- tutoring educativo, inteso come affiancamento dell'educatore al preadolescente e all'adolescente sulla base di un progetto educativo individualizzato;
- sportello di ascolto psicologico presso le scuole, con apertura anche agli insegnanti;
- educativa e animazione territoriale con preadolescenti e in collaborazione con le famiglie, gli adulti e gli enti che lavorano nel territorio;
- tavolo territoriale, come luogo concreto di incontro fra i soggetti coinvolti nel progetto.

Un ulteriore elemento che contraddistingue il progetto *Zenobia* è rappresentato dal forte coinvolgimento del territorio e in modo particolare delle agenzie educative (scuole e oratori).

#### CENTRO LUDICO EDUCATIVO LA PRUA, CENTRO GIOVANI L'ISOLA E BAR L'APPRODO, FIRENZE

Il progetto in tutte le sue articolazioni (Centro ludico La prua, Centro giovani L'Isola, bar no-alcol L'approdo) rappresenta un tentativo di rispondere in modo integrato e complementare ai bisogni aggregativi e di socializzazione di bambini e giovani del Quartiere 5, in particolare nella zona Brozzi-Le Piagge, «attraverso le metodologie del lavoro di comunità, focalizzando quindi il proprio intervento sulla promozione del protagonismo della comunità territoriale, sollecitando la cittadinanza attiva di tutti i beneficiari potenziali». L'idea di fondo di un tale intervento consiste nell'attivare un sistema formativo integrato in termini longitudinali tra i vari gradi del sistema scolastico e trasversale tra le varie agenzie territoriali, la scuola e le famiglie.

Il progetto è attivo dall'anno 2000 in un contesto disagiato che determina «spesso un vero e proprio sistema di produzione sociale di devianza e marginalità culturale, leggibile sul territorio in una consistente presenza di minori a rischio di devianza e con significativi livelli di aggressività». In questi anni si è tentato di «individuare e sostenere le potenzialità della comunità stessa e quindi, riattivare la funzione di rete naturale in un'ottica di prevenzione del disagio minorile», stimolando le capacità di «fare comunità» e le risorse di cittadinanza consapevole, offrendo contemporaneamente esperienze ludico-educativo-culturali di ottimo livello.

Il Centro ludico educativo La prua è costituito da 4 spazi (una ludoteca per i bambini da 3 a 6 anni, una ludoteca per i bambini da 7 a 12 anni, una biblioteca e uno spazio multimediale). Il Centro giovani L'isola risponde ai bisogni di aggregazione e di socializzazione degli adolescenti e dei giovani. Il bar L'approdo è aperto tutta la settimana e ha la funzione di luogo di aggregazione e socializzazione di bassa soglia e di punto di informazione e orientamento riguardo alle opportunità ricreative e formative esistenti.

La programmazione generale, che viene poi declinata in base alle età dei destinatari nelle attività proposte, ruota attorno a tre macrodirettrici:

- educazione alla cittadinanza competente, intesa come educazione alla partecipazione attiva alla vita comunitaria, all'interazione con i servizi territoriali, all'educazione alla legalità, all'interiorizzazione di comportamenti legali, autonomi e responsabili, all'educazione ambientale, allo sviluppo di creatività e di cultura giovanile;
- intercultura, che fa riferimento all'educazione alla conoscenza e alla convivenza con il diverso, all'interazione e alla costruzione di dinamiche relazionali

- dialogiche, alla conoscenza del sé attraverso gli altri, all'acquisizione di cultura e socializzazione, all'acquisizione di regole di convivenza;
- inclusione sociale come promozione sociolavorativa dei singoli, integrazione scolastica, progettazione di interventi mirati, accompagnamento al lavoro per soggetti svantaggiati (inserimento lavorativo), autodeterminazione e sviluppo personale; ma anche costruzione di progetti mirati in collaborazione con i servizi territoriali per casi problematici o ad alto rischio di marginalizzazione e devianza.

La particolare continuità longitudinale e storica del progetto permette di contare all'interno dei tre servizi di un forte elemento di continuità nella «trasmissione spontanea e inerziale (in virtù di un percorso stabile, ciclico e consolidato) degli strumenti fondamentali alla base di ogni forma di convivenza civile».

## **6. I punti di forza e di debolezza dei progetti: una breve analisi comparata**

### **6.1 Le idee di domiciliarità e di territorialità**

Complessivamente i progetti di educativa domiciliare presentati si caratterizzano per l'assunzione di un'idea di domiciliarità fortemente orientata al sostegno familiare in un'ottica ecologica e sistemica, alla protezione dei legami, al lavoro di rete e allo sviluppo di dinamiche concertative tra i diversi professionisti attivi sulla singola situazione familiare. Sul piano della declinazione progettuale operativa, però, spesso non è chiaro in cosa consista l'intervento domiciliare in termini pratici: la definizione delle attività e la descrizione delle metodologie adottate risultano superficiali e declinate in modo che di fatto non si riesce a comprendere ciò che effettivamente mette in atto l'operatore nel proprio intervento e attraverso quali metodologie, strategie, strumenti.

Nei progetti di educativa territoriale, l'enfasi si sposta di volta in volta su aspetti diversi delle rappresentazioni e delle pratiche di lavoro educativo nel-sul-con-per il territorio, che individuano uno spettro molto ampio di possibili interventi (educativa di strada, animazione socioculturale, supporto scolastico, sostegno familiare, educazione alla cittadinanza attiva). Se, da una parte, la ricchezza dei contributi e della creatività dei progetti evidenzia molteplici forme di possibile interazione con il "soggetto territorio" (rete di servizi e di opportunità, *empowerment*, sviluppo di comunità, ecc.), dall'altra, emerge il rischio che un'accezione del termine così ampia funga da "definizione-ombrello", impedendo nei fatti una piena comprensione di interventi che andrebbero suddivisi secondo categorie più precise e intelligibili.

### **6.2 La definizione progettuale**

Il principale punto di debolezza dei progetti, in senso generale, è rappresentato dal fatto che sembrano mediamente in difficoltà nel definire le problematiche che intendono affrontare, tanto che frequentemente si limitano a elencare l'insieme dei problemi con cui devono fare i conti nell'attuazione degli interventi, che afferiscono alle molteplici difficoltà che bambini, adolescenti, genitori, famiglie, comunità vivono in questo tempo complesso e liquido (Bauman, 2003), dove gli individui si scoprono soli come mai prima d'ora. In questo modo, il rischio di confusione e frustrazione aumenta. Raramente si riscontra una lucida messa a fuoco delle problematiche specifiche che si intende affrontare e di ciò risente ogni impianto progettuale, laddove, andrebbero definiti obiettivi e articolazione degli interventi. Anche la definizione degli obiettivi appare spesso vaga, poco specifica e, di conseguenza, di difficile valutazione, in particolare rispetto agli esiti.

### 6.3 La dimensione multiculturale

Se, da una parte, è vero che le società multiculturali sono sempre esistite, è vero anche, dall'altra, che le dimensioni dei fenomeni migratori e l'intensità dei movimenti diasporici globali contemporanei hanno prodotto contesti di convivenza sociale connotati da una pluralità inedita nella storia dell'umanità (Nussbaum, 1999). È indubbio che i contesti urbani delle città riservatarie non fanno eccezione e che la multiculturalità ne rappresenta una connotazione permanente e irriducibile.

Per quanto attiene il rapporto dei progetti con la dimensione multiculturale, emergono due posizionamenti oggettivamente opposti tra i progetti di educativa domiciliare e i progetti di educativa territoriale.

La maggior parte dei progetti di educativa territoriale includono nell'analisi del contesto di riferimento e delle problematiche la rilevazione di aspetti sociodemografici riconducibili alla forte presenza di cittadini provenienti da Paesi altri. Inoltre, alcuni progetti tra i propri obiettivi o nell'articolazione delle fasi di intervento annoverano attenzioni specificamente interculturali («favorire processi di intercultura», «promozione di attività interculturali», «intercettare i nuovi immigrati che rischiano di incrociare proposte devianti», «spazio multiculturale», «laboratorio di lingua italiana L2 per giovani immigrati»).

Nei progetti di educativa domiciliare, appare, invece, mediamente sottovalutato – almeno in termini espliciti – il fatto che una crescente e quantitativamente significativa parte dell'utenza proviene da contesti geografici e culturali lontani e differenti. Di conseguenza, non viene adeguatamente presa in considerazione la necessità di assumere un approccio interculturale negli interventi domiciliari di sostegno familiare. Tale dato si presta a una duplice lettura: da una parte, potrebbe essere la spia di una grave disattenzione, di una difficoltà a costruire interventi che tematizzino l'esistenza di differenze profonde, soprattutto nei contesti familiari, e che sappiano costruire ponti e trovare orizzonti condivisi; dall'altra, potrebbe rappresentare la testimonianza concreta del rifiuto di un approccio differenzialista, certamente inadeguato a creare coesione sociale, e di una propensione a mettere in campo parità di trattamento nella concretezza delle relazioni educative.

A tale proposito ci sembra utile ricordare due specifici modi di deformare l'altro e la sua diversità, individuati, tra altri, da Margalit Cohen-Emérique (2007; 2011): l'esotismo e la minimizzazione delle differenze. L'esotismo è il rovescio dell'etnocentrismo, poiché l'altro viene valorizzato in modo acritico, idealizzato, mitizzato, senza una reale conoscenza dell'altro, cui l'osservatore non è realmente interessato. La minimizzazione (o negazione) delle differenze è una forma distorta di accesso alla realtà dell'altro, che è diffusa in modo particolare tra gli operatori sociali. Si tratta di un rifiuto della differenza, basato su un'ideologia ugualitaria e universalista, che rigetta ogni razzismo, improntata alla logica del *politically correct*. In entrambi i casi questo desiderio di costruire un discorso «interculturalmente corretto» (Ogay, 2000) produce come esito l'impossibilità di trovare uno spazio di incontro e di confronto autentico.

### 6.4 Territori e contesti

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei progetti, emerge certamente il dato che gli interventi di educativa domiciliare, per quanto meno numerosi, siano omogeneamente collocati su tutto il territorio nazionale, mentre gli interventi di educativa territoriale insistano in modo assolutamente sbilanciato ed evidente sulle città di Roma e Torino.

La radice comune dell'educativa territoriale e dell'educativa domiciliare nel lavoro di *outreach* appare oggi più manifesta e rivela, da una parte, che certamente hanno poco senso gli interventi domiciliari che non sanno costruire legami con il territorio e, dall'altra, che,

forse, possono andare incontro a esiti sterili quegli interventi territoriali che non sanno mettersi in comunicazione con la dimensione privata e familiare, rappresentata dalla domiciliarità. In sostanza sembra imporsi gradualmente una consapevolezza diffusa che assume la natura sistemica dell'esistenza di bambini e ragazzi e la necessità assoluta di interventi ecologici.

In entrambe le tipologie di intervento si è superata, nella gran parte dei casi, l'attuazione di impianti rigidamente ancorati a una singola strategia di azione, in direzione e a favore di modalità di lavoro integrate ed eclettiche, che annunciano sviluppi originali e creativi, emergenti dalle caratteristiche dei contesti specifici, dalle domande proposte dai destinatari e dalle culture organizzative degli enti attuatori.

### **7. Nuove direzioni negli interventi socioeducativi domiciliari e territoriali**

In conclusione, è possibile delineare le direzioni emergenti negli interventi di educativa domiciliare e di educativa territoriale, a partire dalle nuove direzioni che caratterizzano sempre più il *Child and family welfare* a livello europeo e internazionale, che abbiamo avuto modo di evidenziare e descrivere recentemente (Premoli, 2012).

In primo luogo, la diffusione crescente dell'educativa domiciliare e territoriale è certamente connessa alle politiche di intervento centrate sul focus *on family*, ovvero sull'attenzione dei professionisti che si sposta dal bambino come individuo isolato alla famiglia come sistema di legami, avvalorando l'approccio tendente a considerare la famiglia nella sua interezza, senza opporre diritti dei bambini e diritti dei genitori, prevedendo, anzi, il massimo coinvolgimento possibile dei genitori stessi nei progetti di intervento e privilegiando logiche e strategie orientate all'empowerment, alla costruzione di partnership, a supportare e recuperare relazioni familiari e competenze genitoriali (Parton, Mathews, 2001; Pourtois, Desmet, Lahaye, 2006; Milani, 2009a, 2009b), proprio nella consapevolezza che il miglior interesse del bambino (art. 3 Crc) spesso passa dal poter godere del diritto ad avere una famiglia e a vedere i propri genitori sostenuti nel prendersi cura di lui, qualora non siano in condizioni di farlo (art. 27 Crc). In questo senso, appare evidente che la sperimentazione del Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (Pippi) costituisce un'indicazione altamente significativa in merito all'evoluzione che dovrebbe interessare il sistema dei servizi sociali e socioeducativi di protezione di bambini e adolescenti nel nostro Paese nei prossimi anni (Milani, Serbati, Ius, 2011).

In secondo luogo, la progressiva diffusione a livello internazionale dell'influenza della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e la sua sempre più estesa conoscenza da parte dei ricercatori e degli operatori sociali costituiscono il fondamento per la graduale affermazione di un approccio basato sui diritti (*rights-based approach*) (Munro *et al.*, 2011; Grietens, 2010; Biemmi, 2007), che costituisce il fondamento per superare una visione degli interventi domiciliari e territoriali come strumenti per prevenire e contenere il disagio e per rispondere a bisogni, a favore di una strategia più ampia e lungimirante di promozione e difesa dei diritti (Maurizio, 1995), che potrebbe anche rivelare importanti ricadute in termini di risparmio sulla spesa complessiva per il welfare nel medio-lungo termine.

In terzo luogo, l'approccio che sostiene la crucialità assoluta dell'ascolto della prospettiva dei bambini e dei ragazzi, in merito alla propria situazione di vita, e della loro mobilitazione diretta, attraverso l'impulso a favorirne la partecipazione e il protagonismo nella definizione delle progettualità che li riguardano, è certo, tra gli approcci emergenti, il più strettamente connesso all'implementazione della Crc e al *rights-based approach* e contemporaneamente rappresenta la novità più rilevante, soprattutto nel contesto del *Child and family welfare* italiano (Belotti, 2010a; Belotti *et al.*, 2012; Bessell, 2011). Da questo

punto di vista, esiste una tradizione consolidata di promozione del protagonismo dei ragazzi in molte esperienze di educativa territoriale, mentre tale prospettiva va certamente implementata negli interventi di educativa domiciliare e, in generale, in tutti gli interventi socioeducativi più connessi alla sfera della protezione dei minorenni.

In quarto luogo, la connotazione multiculturale e plurale, che sta acquisendo la grande maggioranza dei contesti sociali in ogni luogo del mondo, cui si è fatto riferimento poco sopra, interpella anche il mondo dei servizi socioeducativi rivolti a bambini, adolescenti e famiglie vulnerabili, al punto che non è più possibile differire l'assunzione di un approccio interculturale e lo sviluppo di competenze interculturali (Cohén-Emerique, 2011; Santerini, 2003; Pecora *et al.*, 2009) da parte di operatori e servizi che si relazionano in contesti familiari o territoriali con bambini e ragazzi «nati qui o nati altrove, ma comunque italiani di fatto» (Santerini, 2011, p. 9), nelle loro esistenze in equilibrio tra appartenenze culturali differenti (Granata, 2011).

Infine, appare consolidata la consapevolezza e l'esigenza di costruire interventi a partire da una logica di lavoro di rete e in un'ottica sistemica. Ora, il passo successivo deve essere orientato ad acquisire come ineludibile l'assunzione di un approccio concertativo nel lavoro socioeducativo, che consenta di comporre i differenti e molteplici sguardi disciplinari dei professionisti che attorniamo gli utenti dei servizi (Formenti, 2008b; 2012).



## 7. UNA FOTOGRAFIA DALLE CITTÀ RISERVATARIE

### **Premessa**

L'analisi quantitativa e qualitativa della progettazione attivata nelle città riservatarie nel corso dell'anno 2011 oppure finanziata dalle stesse con il fondo erogato nel 2011 tocca molteplici aspetti che appaiono rilevanti per permettere una lettura complessiva, ma allo stesso tempo più sfaccettata, di alcune peculiarità messe a fuoco grazie alle preziose informazioni inserite ogni anno dai referenti cittadini in banca dati 285.

Per la Relazione 2011, anche grazie al progressivo lavoro di inclusione e di riallineamento dei dati amministrativo contabili all'interno del sistema di rilevazione della banca dati, è stato possibile tentare una lettura della progettazione annuale cittadina non limitata esclusivamente al dato numerico (quanti e quali progetti per tipologia di intervento), ma orientata anche a offrire un dato complessivo di finanziamento per area e capace di rilevare il dato derivante dal fondo 285 da quello derivante da ulteriori cofinanziamenti.

Tale chiave di lettura ha permesso in più occasioni di mostrare un acceso interesse da parte dell'ente locale nella pianificazione e nella progettazione di aree apparentemente numericamente poco progettate, ma, nei fatti, sostanziosamente finanziate.

Ciò ha, tuttavia limitato l'analisi qualitativa dei progetti a una sola tipologia prevalente di intervento tra quelle indicate dal referente della città.

Tale procedura, se da un lato ha permesso di evitare uno sdoppiamento dei dati amministrativo contabili riferibili ai progetti e dunque ha favorito un'analisi adeguatamente attendibile del dato finanziario, ha dall'altro lato offerto una lettura un po' restrittiva delle complessità di intervento che storicamente caratterizzano le progettualità finanziate grazie alla 285.

Ulteriore elemento di attenzione che si è cercato di mettere in evidenza nelle schede è legato a "ciò che muove" la progettazione 285 sul territorio: molto spesso la portata dell'impatto dei progetti sfugge a una semplice lettura quali-quantitativa... è parso interessante capire quanti e quali siano i soggetti coinvolti nelle attività promosse dai progetti, non solo nei termini dell'utenza intercettata, ma anche, visti i tempi di crisi, nei termini delle risorse umane coinvolte, sia retribuite, sia non.

Tra gli aspetti "messi a fuoco" all'interno delle schede se ne segnala un ultimo in particolare: il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nel percorso progettuale (dall'analisi del bisogno al monitoraggio e valutazione), con un focus particolare, laddove il dato era significativo, nei progetti di cura e presa in carico.

Tale focus anticipa una possibile pista di approfondimento per la Relazione 2012 che potrebbe riguardare gli interventi di ascolto attivo dei minori nei processi di cura e presa in carico, appunto.

<b>Città di Bari</b>
----------------------

**Popolazione residente anno 2011: 320.475**

*di cui stranieri: 8.881 (2,8% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 52.181**

*di cui stranieri: 1.266 (2,4% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 16,3%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 153,3**

**Quoziente di natalità anno 2010: 8,5**

**N. famiglie anno 2010: 134.888**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2.37**

### Quadro di insieme

Il piano programmatico al quale è opportuno fare riferimento per la città di Bari, in relazione alla programmazione delle attività finanziate con la 285 per il periodo in esame, è il *Piano di zona 2009-2012*.

Dall'analisi del suddetto piano (già ampiamente approfondita in altra sezione della presente relazione) emerge come la famiglia venga considerata un elemento centrale per lo sviluppo della comunità locale, una risorsa viva per costruire delle politiche sociali adeguate ai minori

Il fulcro delle strategie adottate per le famiglie fragili è rappresentato dalla ricerca di un'efficace sintesi fra il sostegno alle responsabilità genitoriali, la valorizzazione delle reti sociali (informali e formali), l'appropriazione e la differenziazione delle risposte ai bisogni, il potenziamento e la riqualificazione dei servizi socioeducativi e ricreativi – da distribuire in modo omogeneo sul territorio

Tali priorità previste dal sopra citato piano di zona, sono in parte riscontrabili anche nelle scelte adottate sull'utilizzo del fondo 285

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Bari nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 1.906.489,84
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 1.899.818,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 1.735.363,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 1.528.006,30

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	04. Abuso	06. Interventi socioeducativi per la prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	10. Sostegno all'integrazione dei minori	Totale complessivo
2008	8	1	2		3		1	15
2009	22		2	1	2	2	1	30
2010	18		2	1	1	1		23
2011	9		1		2			12

Nonostante sia evidente il decremento della quota di riparto del fondo 285 e nonostante il numero complessivo di progetti non si sia mantenuto costante nel corso di questi ultimi 4 anni, ma abbia subito una consistente variazione, è chiaramente evidenziabile come Bari abbia mantenuto nel corso degli anni un'attenzione alta alle azioni di sostegno ai nuclei familiari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità (come dimostrato nella tabella 2).

Dei 12 progetti realizzati nel corso del 2011, infatti, ben 9 ricadono nell'area del sostegno alla genitorialità, 2 nel tempo libero, gioco e animazione, mentre 1 intervento è stato destinato al contrasto all'abuso.

I 9 progetti segnalati legati al sostegno alla genitorialità, sono centri aperti polifunzionali all'interno dei quali, in realtà, vengono erogati servizi trasversali e complessi di supporto alle famiglie che intercettano differenti tipologie di intervento non esplicitate in tabella, quali il sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, ai bambini e adolescenti con disagio psicosociale.

Non solo il numero degli interventi attivati, ma anche il loro finanziamento dimostra quale sia la priorità programmatica di utilizzo del fondo 285 a livello locale: la seguente tabella (tabella 3) evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

**Tabella 3 - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	9	€ 1.816.241,16 <sup>1</sup>	€ 1.877.041,16
Tempo libero, gioco, animazione	2	€ 363.999,80	€ 363.999,80
Abuso	1	€ 24.435,82	€ 24.435,82

Appare chiaro che la rilevanza dell'impegno su tale obiettivo della progettazione non registra soltanto una numerosità maggiore rispetto agli altri interventi, ma anche uno sforzo economico maggiormente significativo. Tale dato è confermato anche dal cofinanziamento di cui beneficiano le progettualità attive nel 2011 orientate al sostegno alla genitorialità (come evidenziato dalla differenza tra il dato di finanziamento della quarta colonna e quello desumibile dalla terza colonna). Resta, nonostante il decremento del fondo 285, comunque tutelato il diritto al gioco, e si registra un impegno residuo sull'area del contrasto all'abuso e maltrattamento.

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Bari nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 12,4%<sup>2</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 12 progetti finanziati nel corso del 2011, 10 operano in continuità rispetto alle programmazioni degli anni pregressi.

La gestione di tutti i progetti è affidata al terzo settore, per la maggior parte dei casi con appalto di servizi (11 progetti).

Frequentemente il terzo settore attiva forme di partenariato con altri soggetti (generalmente anch'essi del terzo settore) per la migliore realizzazione delle attività programmate (5 progetti evidenziano la presenza di partner nella gestione del progetto). Inoltre la maggior parte dei progetti è molto legata alla territorialità delle circoscrizioni presenti operando su un territorio infracomunale (7 progetti di servizi congiunti Caf - Cap risultano operanti in ambito circoscrizionale).

<sup>1</sup> Il finanziamento complessivo della progettualità attiva a Bari nel corso dell'anno 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città per l'anno 2011 perché tutti i progetti attivi a Bari nell'anno di riferimento sono finanziati con fondi residui derivanti dalle annualità pregresse.

<sup>2</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

Ulteriore elemento di interesse per verificare “cosa muove la 285” sul territorio barese è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un’utenza prevalentemente composta da famiglie (6.331 unità), bambini in età 6-10 anni (4.638), 3-5 anni (2.057) e ragazzi in età 11-13 (1.337).

Meno significativo appare il coinvolgimento di adolescenti 14-17 anni (783 unità) e di bambini in età 0-2 (591). Ciò pare confermare l’orientamento progettuale destinato prevalentemente alle famiglie di cui si accennava in precedenza.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che tutti i progetti attivi a Bari vedono il coinvolgimento di risorse umane retribuite. In particolare su 12 progetti risultano operative 306 risorse umane.

Le risorse umane non retribuite (prevalentemente volontari, tirocinanti o operatori del servizio civile) risultano operative nel 2011 in 10 progetti nel numero di 75 unità.

Un altro elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Bari è legato alla attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull’andamento e sugli impatti dei progetti.

In particolare si evidenzia che per garantire tali processi, sono stati utilizzati strumenti diversificati quali, nella maggior parte dei casi data set utenti, in via residuale questionari, interviste, osservazione, focus group, oltre al recupero e all’analisi dei dati già esistenti.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i progetti di Bari hanno concentrato l’attenzione sui beneficiari degli interventi e sulle fasi progettuali, mentre residuali sono i casi in cui si è provveduto a monitorare anche gli aspetti amministrativo-contabili (2 casi) e organizzativo-gestionali (1 caso).

Tutti i progetti evidenziano l’attivazione di processi valutativi sull’iter progettuale ex ante, in itinere, ex post, ma nessun progetto segnala la presenza di eventuali indicatori nelle fasi di monitoraggio e valutazione né qualitativi, né quantitativi, né di impatto oggettivamente verificabili o misurabili.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: quasi tutti i progetti attivi a Bari hanno previsto tale coinvolgimento (11): nella maggior parte dei casi la partecipazione dei ragazzi è prevista nella fase di realizzazione (11) e di analisi del bisogno (10). Molto meno frequentemente i bambini e adolescenti baresi vengono coinvolti nella vera e propria progettazione (solo 2 casi) e nel monitoraggio e nella valutazione.

Volendo concentrare l’attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Bari, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 9 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale, in tutti i suddetti casi attivato nel corso della realizzazione del progetto, in 8 nell’analisi del bisogno e in soli 2 casi nella fase di progettazione.

<b>Città di Bologna</b>
-------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 380.181**

*di cui stranieri: 48.466 (12,7% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 49.280**

*di cui stranieri: 9.150 (18,5% sul totale della popolazione 0-17)*

**% 0-17enni sul totale anno 2011: 13%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 235,2**

**Quoziente di natalità anno 2010: 8,3**

**N. famiglie anno 2010: 202.684**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 1,86**

### Quadro di insieme

La cornice programmatica di riferimento per la città di Bologna, significativa per la programmazione 285 in esame, è il *Piano di zona per la salute e il benessere sociale 2009-2011*.

Nell'apposita sezione della presente Relazione è stata già evidenziata la particolare attenzione attribuita in tale documento alle famiglie considerate "fragili": si rileva come i segnali di sofferenza di tali famiglie con figli minori tocchino diverse sfere: l'impoverimento (aggravato dalla crisi economica), l'inaspettata perdita del lavoro, l'aumento dei nuclei monogenitoriali, le reti sociali che faticano sempre più a svolgere funzioni di sostegno.

A fronte di una tale situazione di contesto, la città ha definito l'opportunità di intervenire attraverso una molteplicità di strumenti: servizi mirati, contributi economici, informazione, orientamento e accompagnamento delle famiglie, oltre alla promozione di esperienze di aggregazione.

Un'azione volta, dunque, alla prevenzione del raggiungimento del limite di "rottura" oltre il quale si va incontro all'allontanamento del minore dal nucleo familiare.

Proprio l'attenzione alle famiglie c.d. "fragili" sembra muovere le scelte di utilizzo del fondo 285 da parte della città di Bologna in questi ultimi anni: dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 1.023.732,25
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 1.020.150,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 931.842,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 820.497,08

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	05. Educativa domiciliare	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	Totale complessivo
2008	2	1	4	3	1	11
2009	2				1	3
2010	-	-	-	-	-	n.d.
2011	1					1

Al di là dell'evidente decremento della quota di riparto del fondo 285 (condizione che, comunque, accomuna tutte le città riservatarie) è opportuno evidenziare come, dall'anno 2009 in poi, Bologna abbia adottato una scelta abbastanza radicale nella finalizzazione del fondo per l'infanzia e l'adolescenza.

Il 2008 è l'ultimo anno nel quale si evidenzia una "differenziazione" di interventi a favore di bambini e adolescenti. Con l'avvio del 2009 (in coincidenza con l'avvio della nuova cornice programmatica di riferimento 2009-2011), Bologna ha "bruscamente sterzato" verso un taglio definitivo di tutti gli interventi non rientranti nell'area del sostegno alla genitorialità e di bambini e adolescenti, passando dai 3 interventi realizzati nel corso del 2009 all'unico attivo nel corso del 2011 a carico del fondo 285 che intercetta l'intera quota parte del fondo erogata, come evidenziato dalla tabella 3.

**Tabella 3 - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità, alla maternità e alla paternità	1	€ 820.497,00	€ 820.497,00

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Bologna nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 2,4%<sup>1</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Come detto, Bologna ha adottato nell'ultima triennalità e in particolare nel 2011 una scelta "radicale" nelle scelte di utilizzo del fondo 285 che si riassume nell'unica linea di intervento (non definibile in realtà progetto) orientata a sostenere il sistema di servizi di accoglienza per far fronte alle difficoltà familiari che richiedono l'allontanamento temporaneo del minore e la sua accoglienza in comunità.

Con tale obiettivo, il Comune intende rispondere ai bisogni di accoglienza residenziale di minori collocati fuori dalle loro famiglie di origine, nonché garantire alle gestanti e madri sole un'accoglienza volta a favorire una successiva integrazione della propria dimensione sociale e genitoriale per facilitare il concretizzarsi di un progetto di vita autonomo e adeguatamente tutelante per i figli.

<sup>1</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

<b>Città di Brindisi</b>
--------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 89.780**

*di cui stranieri: 1.820 (2 % sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 15.826**

*di cui stranieri: 253 (1,6 % sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 17,6%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 126,5**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,1**

**N. famiglie anno 2010: 35.198**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2.54**

### Quadro di insieme

Per la città di Brindisi, la cornice di riferimento strategica entro la quale si muovono molte delle scelte che impattano sull'area infanzia e adolescenza è il *Piano sociale di zona (2010-2012)*.

La preoccupazione di fornire un adeguato sostegno a quelle famiglie esposte a vari fattori critici quali la fragilità personale di alcuni membri per patologia o disturbi nel comportamento, la disoccupazione, la sottoccupazione, il sovraccarico di impegni familiari proprio delle famiglie monoparentali, le precarie condizioni abitative e la mancanza di reti di sostegno familiare hanno certamente influenzato le scelte di intervento caratterizzanti le politiche locali.

Sono stati, infatti, attivati interventi di sostegno economico ai nuclei familiari a forte fragilità sociale e alle madri sole con figli, di supporto alle donne in stato di gravidanza con reddito precario e alle famiglie indigenti nei primi anni di vita dei figli, come già ampiamente evidenziato nella sezione specifica di questa relazione.

Anche le scelte adottate in merito all'utilizzo del fondo 285 sono prioritariamente orientate al sostegno alla genitorialità e alla presa in carico di casi di fragilità familiare.

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Brindisi nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 947.263,97
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 943.949,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 862.237,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 759.209,57

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	03. Affidamento familiare	04. Abuso	05. Educativa domiciliare	07. Tempo libero, gioco	Totale complessivo
2008	2	1	1	1	2	7
2009	3		1	1	2	7
2010	3		1	1	2	7
2011	4		1		2	7

Brindisi ha scelto di preservare praticamente intatta la programmazione nel quadriennio di riferimento a favore delle famiglie e dei bambini e adolescenti.

Al di là della costanza del numero assoluto di progetti attivati in ciascun anno, non sono evidenziabili, infatti, particolari scostamenti nell'equilibrio di progettazione per area prevalente di intervento (come dimostrato nella tabella 2), nonostante la nuova programmazione del piano sociale di zona si avvii a cavallo del quadriennio in esame.

Dei 7 progetti realizzati nel corso del 2011, dunque, 4 ricadono nell'area del sostegno alla genitorialità, 2 nel tempo libero, gioco e animazione, mentre 1 intervento è stato destinato al sostenere azioni di contrasto all'abuso e al maltrattamento.

Pare opportuno evidenziare che, l'esclusiva estrazione della tipologia di intervento n. 1 offre una lettura solo parziale degli interventi attivati in loco: nei progetti afferenti alla tipologia di intervento del sostegno alla genitorialità, infatti, ricadono anche interventi di sostegno all'affidamento familiare e servizi socioeducativi per la prima infanzia rivolti a un target 0-2 anni.

Non solo il numero dei progetti attivati, ma anche il loro finanziamento dimostra quale sia la priorità programmatica di utilizzo del fondo 285 a livello locale: la seguente tabella 3 evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato le esperienze segnalate in banca dati 2011<sup>1</sup>.

**Tabella 3 - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	4	€ 506.879,00	€ 1.301.017,00
Abuso	1	€ 139.301,00	€ 387.905,00
Tempo libero, gioco, animazione	2	€ 113.026,00	€ 303.621,00

Coerentemente con quanto sopra già evidenziato sulla presa in carico di situazioni di fragilità familiare, si evidenzia che l'impegno su tale obiettivo della progettazione non registra soltanto una numerosità maggiore rispetto agli altri interventi, ma anche uno sforzo economico maggiormente significativo.

Nella terza colonna della tabella 3 è evidenziabile la quota parte del fondo 285 che Brindisi ha scelto di destinare a tale tipologia di intervento, mentre nella quarta colonna è interessante rilevare come quest'area abbia beneficiato anche di consistenti cofinanziamenti che hanno "sostenuto" ulteriormente la progettualità finanziata con il fondo in esame.

Si registra un impegno costante e inalterato rispetto alle pregresse annualità sull'area del contrasto all'abuso e maltrattamento (preservando il mantenimento di un progetto di attuazione ormai pluriennale e consolidato sul territorio, già segnalato come esperienza significativa rispetto alla sua area di intervento e ampiamente cofinanziato).

Resta, nonostante il decremento del fondo 285, comunque tutelato il diritto al gioco, attraverso le due progettualità legate all'area del tempo libero, gioco e animazione, anch'esse beneficianti di un sostegno economico "extra 285".

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Brindisi nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 23%<sup>2</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Come anzidetto, i progetti di Brindisi sono caratterizzati da una forte continuità nel corso degli anni: non si registrano, infatti, significative variazioni nelle aree di intervento e tutti i 7 progetti attivi nel corso dell'anno 2011 operano in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

La gestione di tutti i progetti è affidata al terzo settore con appalto di servizi.

<sup>1</sup> Brindisi ha utilizzato per il finanziamento dei progetti attivi nell'anno 2011 l'intera quota del riparto 285 per l'anno 2011.

<sup>2</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.



In tutti i progetti segnalati sono state attivate forme di partenariato con altri soggetti per la migliore realizzazione delle attività programmate, inoltre tutte gli interventi attivati localmente risultano operativi in ambito comunale.

Ulteriore elemento di interesse per comprendere "cosa muove la 285" sul territorio brindisino è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, quasi tutti i progetti 285 attivi nel corso del 2011 (6 su 7) hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da ragazzi in età 11-13 (3.020 unità) e bambini di 6-10 anni (2009 utenti).

5 progetti, invece, sono stati destinati a bambini 3-5 anni (394), mentre un po' meno significativo appare il coinvolgimento di bambini in età 0-2 (188), di famiglie (140) e infine di adolescenti (87).

Infine Brindisi segnala il coinvolgimento, in qualità di utenti, di 35 operatori.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che tutti i progetti attivi a Brindisi vedono il coinvolgimento di risorse umane retribuite: in particolare su 7 progetti risultano operative 54 risorse umane, mentre non vi sono segnalazioni di risorse umane non retribuite.

Elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata sul territorio in esame è legato all'attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sugli impatti dei progetti.

Tutte le 7 esperienze brindisine segnalano la presenza di processi di raccolta dati attraverso l'utilizzo di questionari, attraverso l'osservazione e i focus group. In 3 progetti viene segnalato l'utilizzo di data set utenti e in un unico caso l'utilizzo di interviste.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i progetti segnalati hanno concentrato l'attenzione sui beneficiari degli interventi e sugli aspetti organizzativo-gestionali, la maggior parte (5 casi) ha monitorato le singole fasi progettuali e in un solo caso si è provveduto a monitorare anche gli aspetti amministrativo-contabili.

Tutti i progetti evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale ex ante, in itinere, ex post, grazie alla presenza di indicatori qualitativi, quantitativi e di impatto utili a favorire la verificabilità e misurabilità degli interventi.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: tutti i progetti attivi a Brindisi hanno previsto tale coinvolgimento: la partecipazione dei ragazzi è sempre prevista nella fase di realizzazione delle attività, mentre in soli 3 casi bambini e adolescenti vengono coinvolti nella vera e propria progettazione, nell'analisi del bisogno, nel monitoraggio e valutazione.

<b>Città di Cagliari</b>
--------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 156.488**

*di cui stranieri: 5.593 (3,6% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 19.119**

*di cui stranieri: 821 (4,3% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 12,2%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 239,7**

**Quoziente di natalità anno 2010: 6,5**

**N. famiglie anno 2010: 71.920**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2.16**

### Quadro di insieme

Le previsioni del piano sociale di zona per il triennio 2010-2012, esaminato nell'apposita sezione della presente Relazione, aiutano a leggere in maniera più consapevole il sistema degli interventi a favore delle famiglie, dei bambini e degli adolescenti.

A fronte dei riconosciuti problemi legati alle fragilità familiari, Cagliari contrappone alcuni obiettivi prioritari per sostenere il ruolo e le competenze genitoriali, grazie a un sostegno costante alla coppia in tutto l'arco della sua evoluzione, anche grazie all'istituzione di vari servizi di counseling psicologico, pedagogico e di conciliazione tempo famiglia-lavoro, prevedendo l'ampliamento e l'accrescimento della flessibilità dei servizi per le famiglie e la creazione di un maggior numero di spazi ludici a misura di bambini e adolescenti.

Rispetto alle priorità previste dal sopra citato piano di zona, sono evidenziabili delle linee abbastanza peculiari nella programmazione di utilizzo del fondo 285.

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Cagliari nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 1.164.292,23
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 1.160.218,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 1.059.785,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 933.152,52

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	11. Interventi in risposta	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	9	3	21				1	1	35
2009	8	2	26			1	3		40
2010	6	1	15	2			2		26
2011	3		24	4	1	1			33

L'andamento negativo del fondo 285 registrato nel quadriennio in esame appare essere solo uno dei fattori che potenzialmente influenzano le variazioni nelle scelte progettuali della città di Cagliari.

La numerosità dei progetti, infatti, per l'anno 2008 e per il 2011 è molto simile, nonostante un consistente taglio del fondo avvenuto nell'ultimo anno, mentre si registra un notevole incremento di progettualità nel corso del 2009 e una sostanziosa riduzione numerica nel corso dell'anno 2010.

Dal punto di vista meramente quantitativo, si registra, dunque, un andamento molto discontinuo. Nonostante le priorità previste dal piano di zona cui si accenna in precedenza, si evidenzia nel corso del 2011 un notevole taglio numerico degli interventi inseriti in banca dati 2011 caratterizzati da una tipologia di intervento prevalente afferente all'area dell'articolo 4 L. 285 (Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali): è il caso dei progetti di sostegno alla genitorialità (si è passati dai 9 progetti del 2008 ai 3 del 2011), così come gli interventi rientranti nella tipologia prevalente di contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale non paiono più finanziati dal fondo 285 per l'anno 2011. Si evidenzia invece, sempre nell'area dell'art. 4, l'attivazione di un nuovo progetto di sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale o ospedalizzati e di un intervento in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico.

L'area che a Cagliari risulta maggiormente progettata (in termini di numerosità progettuale) è quella del Tempo libero, gioco e animazione afferente all'art. 6 (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) che vede la realizzazione di 24 progetti nel corso dell'anno 2011<sup>1</sup> e di 4 progetti nell'area dell'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico.

Discorso un po' diverso deve essere fatto se, anziché osservare unicamente la numerosità dei progetti, si riscontra il finanziamento di cui essi hanno beneficiato.

Probabilmente il dato finanziario della seguente tabella è quello che maggiormente aderisce alle priorità programmatiche coerenti con quelle espresse dal piano di zona cui si faceva riferimento in precedenza.

La tabella 3 evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

Tabella 3<sup>2</sup> - Finanziamento dei progetti

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	3	€ 561.999,00	€ 1.141.406,00
Tempo libero, gioco, animazione	24	€ 272.998,00	€ 687.853,00
Sostegno all'integrazione scolastica	4	€ 70.847,00	€ 70.847,00
Sostegno a bambini e adolescenti in condizioni di disagio	1	€ 18.000,00	€ 18.000,00
Interventi in risposta a handicap	1	€ 6.000,00	€ 6.000,00

Dall'analisi del dato del finanziamento attribuito alla progettualità di sostegno alla genitorialità appare molto più chiara la rilevanza dell'impegno su tale obiettivo: risulta evidente che lo sforzo economico convergente sui 3 progetti segnalati, da sola intercetta la maggior parte del finanziamento 285 erogato a Cagliari nel 2011 (esattamente il 60% del fondo destinato alla città nell'anno).

<sup>1</sup> La tabella evidenzia una "storica" affezione della città di Cagliari a questo tipo di progettazione orientata a sostenere le finalità previste dall'art. 6 della L. 285/1997.

<sup>2</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 non riguardano solo il fondo erogato nel corso dell'anno ma anche alcuni residui. Pertanto l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Cagliari nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

Ancora maggiore emerge l'impegno cittadino nella direzione sopra richiamata se si fa riferimento al dato del cofinanziamento che "raddoppia" sostanzialmente l'impegno economico previsto dal solo fondo 285 (i progetti 285 di sostegno alla genitorialità vengono infatti cofinanziati nel 2011 per €579.407)

Di contro, a un'ampia numerosità progettuale orientata a sostenere le attività di tempo libero, gioco e animazione di bambini e adolescenti cagliaritari si contrappone un più limitato impegno economico. Anche nel caso di questa tipologia di intervento, tuttavia, si registra un dato di cofinanziamento interessante (i progetti 285 di sostegno tempo libero, gioco e animazione vengono infatti cofinanziati nel 2011 per € 414.855).

In misura inferiore, ma ugualmente rilevante si evidenziano i progetti di sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, gravanti esclusivamente sul fondo 285, oltre alle due progettualità residue sull'area del sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale / ospedalizzati e sull'area degli interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico.

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Cagliari nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 14,7%<sup>3</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 33 progetti finanziati nel corso del 2011, la maggioranza (19) opera in continuità rispetto agli anni pregressi.

La gestione di quasi tutti i progetti è affidata al terzo settore con affidamento diretto (31 progetti).

Solo in un caso (progetto di sostegno all'affidamento familiare) si registra una gestione diretta da parte dell'ente locale, mentre il festival letterario *Tuttestorie* realizzato annualmente per avvicinare bambini e adolescenti alla lettura è l'unico caso di gestione mista Comune-terzo settore.

Frequentemente il terzo settore attiva forme di partenariato con altri soggetti (generalmente anch'essi del terzo settore) per la migliore realizzazione delle attività programmate (22 progetti evidenziano la presenza di partner nella gestione del progetto). Inoltre quasi tutti i progetti operano in ambito comunale (28).

Ulteriore elemento di interesse per verificare "cosa muove la 285" sul territorio cagliaritano è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da bambini in età 6-10 anni (14.356 unità) e 11-13 (7.047), da famiglie (3.703 unità), da adolescenti 14-17 anni (2.037).

Meno significativo appare il coinvolgimento degli operatori intesi come utenti degli interventi (665), di bambini in età 0-2 (494) e 3-5 (235).

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che quasi tutti i progetti attivi a Cagliari segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite. In particolare su 31 progetti per i quali sono disponibili dati sulle risorse umane retribuite, risultano operative 622 risorse umane.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 22 progetti nel numero di 861 unità.

Un ulteriore elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Cagliari è legato alla attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

Quasi la totalità dei progetti 2011 evidenzia l'attivazione di sistemi di raccolta dei dati: lo strumento principe utilizzato da tutti i 32 progetti che segnalano l'attivazione di tali processi è l'osservazione,

<sup>3</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

mentre 30 esperienze progettuali evidenziano l'utilizzo di data set utenti. In 18 casi sono state utilizzate le interviste, in 13 i questionari, mentre in 11 progetti si è provveduto a recuperare e analizzare dati già esistenti e solo in 4 progetti sono stati utilizzati i focus group.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i 32 progetti sopra richiamati segnalano un'uguale attenzione e un monitoraggio sui beneficiari degli interventi, sulle fasi progettuali, sugli aspetti amministrativo-contabili e organizzativo-gestionali.

Sempre 32 progetti evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale ex ante, in itinere, ex post, e 29 di questi segnala la presenza di indicatori: la maggior parte di questi sono indicatori di contesto (28), 27 sono i casi che segnalano l'utilizzo di indicatori di risultato, 26 di processo.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: quasi tutti i progetti attivi a Cagliari hanno previsto tale coinvolgimento (32): tutti i 32 progetti segnalano il coinvolgimento di bambini/ragazzi nella fase di realizzazione, quasi tutti (31) nell'analisi del bisogno e nel monitoraggio e valutazione, 30 progetti segnalano il coinvolgimento dei minorenni nelle fasi di progettazione.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 19 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale, in tutti i suddetti casi attivato nel corso della realizzazione del progetto, in 18 nell'analisi del bisogno e nel monitoraggio e valutazione, in 17 casi nella fase di progettazione.

<b>Città di Catania</b>
-------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 293.458**

*di cui stranieri: 9.204 (3,1% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 53.897**

*di cui stranieri: 1.796 (3,3% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 18,4%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 132,0**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,2**

**N. famiglie anno 2010: 135.405**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2,15**

### Quadro di insieme

Seppur legato a un arco temporale per la triennalità 2012-2014, il Plus della città di Catania esaminato nell'apposita sezione della presente Relazione evidenzia alcuni aspetti peculiari che paiono essere significativi nella lettura della progettualità 285, evidenziando una forte necessità di rafforzare sul territorio gli interventi di sostegno educativo e domiciliare per i minori che vivono in famiglie considerate fragili. Conseguentemente emerge in maniera preponderante la necessità di adottare azioni a tutela della grave difficoltà dei genitori a svolgere il loro ruolo, soprattutto in contesti fortemente degradati e deprivati culturalmente.

In città si rileva una crescente manifestazione di disturbi del comportamento, abbandoni scolastici e assenza di riferimenti positivi: ciò impone interventi coordinati, di tipo specialistico, ad ampio raggio che assicurino "spazi di ascolto" sia per i minori sia per gli adulti del nucleo familiare fragile. Risultano carenti 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.

Rispetto a quanto emerso dal Piano locale unitario dei servizi alla persona sopra citato, sono evidenziabili linee abbastanza coerenti nella programmazione di utilizzo del fondo 285. Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato a Catania nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 2.356.378,71
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 2.348.133,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 2.144.870,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 1.888.581,54

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	03. Affidamento familiare	04. Abuso	05. Educativa domiciliare	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	12. Sensibilizzazione e promozioni	Totale complessivo
2008	6	8		1	7	9	2		33
2009	2	2			3	6	2		15
2010	7		1	1		13		5	27
2011	8		1	1		14		7	31

L'andamento negativo del fondo 285 registrato nel quadriennio in esame non sembra incidere, dal punto di vista meramente quantitativo, sulla numerosità complessiva dei progetti.

Certamente, a parte l'anno 2009, si registra un'apparente "tenuta" delle progettualità attivate nell'area del sostegno alla genitorialità e nell'area del tempo libero e gioco.

La numerosità dei progetti, infatti, per l'anno 2008 e per il 2011 è abbastanza simile, nonostante un consistente taglio del fondo avvenuto nell'ultimo anno in esame: l'intero quadriennio registra un andamento discontinuo.

Come chiaramente evidenziato, nel 2011 le aree maggiormente progettate sono quelle del tempo libero e gioco, del sostegno alla genitorialità e della sensibilizzazione promozione dei diritti di bambini e adolescenti.

C'è da notare, tuttavia, che dietro a un'apparente rafforzamento dell'area del tempo libero, del gioco e dell'animazione (segnalati 14 progetti per l'anno in esame), si celano alcune progettualità che hanno obiettivi di carattere più marcatamente orientato al reinserimento sociale ed educativo di minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (attività teatrali o sportive a favore di minori inseriti negli Istituti penali minorili), o progetti di inclusione per disabili o, ancora, per favorire l'integrazione di stranieri.

Una delle criticità più "sentite" a livello cittadino è legata al notevole incremento del fenomeno delle dipendenze, attraverso un crescente aumento dell'uso di sostanze psicotrope, di fenomeni di dipendenza da alcol o da gioco: a tali problemi, le politiche locali contrappongono, anche attraverso il finanziamento dei suddetti progetti, azioni per favorire il raccordo con il SerT, con il Ministero della giustizia, con il terzo settore, attivando numerose reti di presa in carico, sportelli polifunzionali e spazi aggregativi in contesti degradati per favorire la socializzazione.

Anche il sostegno alla genitorialità (8 progetti per il 2011) registra la presenza di alcune progettualità caratterizzate da una certa eterogeneità, quali interventi di sostegno al diritto allo studio e di contrasto alla dispersione scolastica e promozione di servizi integrativi per minori affetti dalla sindrome di Down.

Altrettanto eterogenea appare l'area della sensibilizzazione e della promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti, ricomprendendo quest'ultima esperienze di prevenzione della dispersione scolastica, interventi di educativa di strada e attività di sostegno a minori ospedalizzati.

Restano preservati gli interventi di contrasto ai fenomeni di abuso, maltrattamento e violenza, così come di promozione dell'affidamento familiare.

Rispetto al mero dato numerico-quantitativo, appare interessante verificare quale finanziamento abbia supportato tali interventi.

La tabella 3 evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

Tabella 3<sup>1</sup> - Finanziamento dei progetti

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	8	€ 695.000,00	€ 695.000,00
Tempo libero, gioco, animazione	14	€ 667.500,00	€ 667.500,00
Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti	7	€ 584.500,00	€ 584.500,00
Affidamento familiare	1	€ 23.500,00	€ 23.500,00
Abuso	1	€ 23.000,00	€ 23.000,00

<sup>1</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 riguardano solo i fondi residui della 285, perché le progettualità inserite in banca dati per l'anno in esame sono state finanziate esclusivamente con fondi residui, appunto. Per tale motivo l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Cagliari nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

Il primo elemento di valutazione emergente dall'analisi della tabella 3 dimostra una quasi equivalenza di finanziamento dei progetti che ricadono nelle aree del sostegno alla genitorialità, del tempo libero e gioco, della sensibilizzazione e promozione.

Tale dato può essere compreso solo alla luce di quanto sopra specificato: sono stati ricondotti alle sopra citate tipologie prevalenti di intervento progetti estremamente eterogenei che, per la maggior parte, avrebbero avuto una più corretta collocazione nell'area che ricade sotto l'art. 4 della L. 285/1997.

Ulteriore interessante elemento di riflessione è l'assenza di cofinanziamenti sui progetti 285, desumibile dall'equivalenza degli importi evidenziati nella terza e nella quarta colonna.

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Catania nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 9,6%<sup>2</sup>

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 31 progetti finanziati nel corso del 2011, solo un terzo (11) opera in continuità rispetto agli anni pregressi.

La gestione di quasi tutti i progetti è affidata al terzo settore con appalto di servizi (27 progetti), 3 progetti (diffusione e sensibilizzazione della cultura adottiva, promozione della cultura dell'affidamento familiare e mediazione familiare) sono a gestione diretta dell'ente locale, mentre un solo progetto è stato dato in gestione al terzo settore con affidamento diretto (percorsi di sensibilizzazione accoglienza delle diverse culture).

Nessuna segnalazione in merito all'attivazione di forme di partenariato nella gestione dei progetti che ricadono tutti sul territorio comunale.

Ulteriore elemento di interesse per verificare "cosa muove la 285" sul territorio catanese è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da adolescenti 14-17 anni (1.045), da preadolescenti in età 11-13 (867), da famiglie (774) e da bambini in età 6-10 anni (610). A tale proposito è opportuno evidenziare che la maggioranza dei progetti attivati sono destinati alla fascia di età 11-17 e alle famiglie.

Meno significativo appare il coinvolgimento degli operatori intesi come utenti degli interventi (83), di bambini in età 3-5 (73) e quasi irrisorio il coinvolgimento di bambini 0-2 (12).

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che quasi tutti i progetti attivi a Catania segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite.

In particolare i 29 progetti che segnalano la presenza di dati sulle risorse umane retribuite, risultano operative 226 risorse umane.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 14 dei complessivi 31 progetti nel numero di 73 unità (prevalentemente volontari e servizio civile).

Un ulteriore elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Catania è legato all'attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

28 progetti 2011 evidenziano l'attivazione di sistemi di raccolta dei dati: l'unico strumento utilizzato da tutti i progetti che segnalano l'attivazione di tali processi è il focus group.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i 28 progetti sopra richiamati segnalano un'uguale attenzione e un monitoraggio esclusivamente sui beneficiari degli interventi.

---

<sup>2</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.



Sempre i predetti 28 progetti evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale nelle fasi ex ante, in itinere, ex post, ma nessuno di questi segnala la presenza di alcun tipo di indicatore né qualitativi, né quantitativi, né di impatto oggettivamente verificabili o misurabili.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: solo 10 esperienze prevedono tale coinvolgimento, in quasi tutti i casi esclusivamente limitato alla fase di realizzazione, in 2 casi nell'analisi del bisogno e nel monitoraggio e valutazione, in un unico caso (nel progetto di mediazione familiare) nella fase di progettazione.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Catania, si evidenzia che solo 6 progetti prevedono tale coinvolgimento nel percorso progettuale che, in tutti i casi segnalati si sostanzia nella fase di realizzazione, e in un solo caso nella progettazione, nell'analisi del bisogno e nel monitoraggio e valutazione.

<b>Città di Firenze</b>
-------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 371.282**

*di cui stranieri: 50.033 (13,5% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 52.138**

*di cui stranieri: 8.891 (17,1% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 14%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 214**

**Quoziente di natalità anno 2010: 8,7**

**N. famiglie anno 2010: 184.043**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2,00**

### Quadro di insieme

Tra gli atti programmatici che aiutano a “leggere” la cornice entro la quale si muove la progettazione 285 a Firenze, come evidenziato nell’apposita sezione di approfondimento della presente relazione, c’è il *piano integrato salute e società (2008-2010)* che promuove un’implementazione dell’offerta di servizi volti al supporto e al rafforzamento delle competenze delle famiglie fragili, anche attraverso l’attivazione di interventi di supporto alle funzioni educative delle figure genitoriali, di sostegno dei minori allo scopo di prevenire o contrastare esperienze con esiti di emarginazione o di devianza.

È comunque necessario evidenziare che il Comune di Firenze ha storicamente attribuito parte della competenza sul fondo 285 all’area educativa, privilegiando una progettazione orientata non soltanto alla presa in carico, ma anche al potenziamento dei servizi socioeducativi finalizzati all’inclusione sociale dei bambini, ragazzi e delle loro famiglie.

Dalla seguente tabella 1 è possibile verificare quale quota parte del fondo 285 sia stata attribuita alla città di Firenze nel quadriennio 2008-2011, mentre dalla tabella 2 emerge quali tipologie di intervento siano state maggiormente progettate nel medesimo periodo di riferimento.

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 1.311.667,96
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 1.307.078,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 1.193.932,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 1.051.270,71

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	04. Abuso	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	10. Sostegno all'integrazione dei minori stranieri	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	5	2	3	3	2	1	1	17
2009	5	1	1	4	3	1		15
2010	2	1	2	4	2			11
2011	5	1	2	4	2			14

Nonostante la riduzione della quota parte di fondo 285 attribuita a Firenze nel quadriennio in esame, il numero complessivo dei progetti non ha subito particolari variazioni mantenendo nel corso degli anni una costanza nel garantire la prosecuzione delle attività realizzate e un’attenzione

particolare alle azioni di sostegno alla genitorialità (5 progetti) e agli interventi finalizzati all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico (4 progetti).

Vengono, inoltre, preservate le progettualità di sostegno all'integrazione dei minori stranieri e al tempo libero e gioco, oltre alle azioni di contrasto all'abuso, al maltrattamento e alla violenza su bambini e adolescenti.

L'imprinting marcatamente educativo della progettualità 285 fiorentina è desumibile anche dal fatto che tutti i progetti classificati nella tipologia di intervento del sostegno alla genitorialità, sostanziano le proprie azioni attraverso interventi di supporto al nucleo familiare realizzati in contesti di centri gioco/educativi 12-36 mesi, oppure, servizi educativi 0-6, servizi di pre-post scuola e ludoteche le cui attività sono specificatamente volte a favorire la socializzazione e l'integrazione di bambini provenienti da differenti contesti culturali.

Per completare l'analisi delle aree programmatiche prioritarie nell'utilizzo del fondo 285 per la città di Firenze, risulta altresì utile esaminare quale finanziamento abbia sostenuto le progettualità rientranti nelle suddette tipologie di intervento: dalla tabella 3 si evince di quale finanziamento abbiano beneficiato i 14 progetti attivati nel 2011.

**Tabella 3<sup>1</sup> - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno all'integrazione scolastica	4	€ 571.946,00	€ 899.096,75
Sostegno alla genitorialità	5	€ 353.036,00	€ 545.043,00
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi	2	€ 17.598,00	€ 389.960,00
Abuso	1	€ 80.000,00	€ 190.000,00
Tempo libero, gioco, animazione	2	€ 45.363,00	€ 103.738,00

È possibile evidenziare il maggior impegno finanziario per le progettualità orientate a sostenere l'integrazione scolastica e la prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico (il dato maggiormente rilevante attiene al finanziamento della rete dei centri di alfabetizzazione presenti sul territorio comunale), non solo nei termini dell'utilizzo del fondo 285, ma anche grazie a un cofinanziamento sostanzioso, sia derivante dall'utilizzo di fondi comunali, sia regionali.

Ulteriore area rilevante per il fondo 285 dal punto di vista finanziario è quella sopra dettagliata ricadente sotto la tipologia di intervento del sostegno alla genitorialità che beneficia di un finanziamento di rilievo, in relazione alla quota parte di fondo erogata alla città, sia per quanto riguarda l'utilizzo del mero fondo 285, sia per quanto attiene al dato del cofinanziamento.

Un ultimo accenno ai due progetti afferenti all'area del sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi che risultano in minima parte gravanti sul fondo 285 ma che, in realtà, beneficiano di una notevole quota di cofinanziamento derivante da fondi comunali e regionali. Ciò è vero, in particolare, per il servizio di accoglienza per minori in stato di abbandono *Centro sicuro*, orientato alla presa in carico di tutti i bambini e gli adolescenti che si trovino sul territorio fiorentino in condizioni di disagio, abbandono o sfruttamento, fuori da un contesto tutelante o protettivo.

Quanto sopra evidenziato ribadisce, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Firenze

<sup>1</sup> Il finanziamento complessivo della progettualità attiva a Firenze nel corso dell'anno 2011 è leggermente superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città per l'anno 2011 perché tutti i progetti attivi a Firenze nell'anno di riferimento sono finanziati con fondi residui derivanti dalle annualità pregresse.

nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 3,2%<sup>2</sup>

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 14 progetti finanziati nel corso del 2011, 11 operano in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

La gestione della maggior parte dei progetti è affidata al terzo settore con appalto di servizi (8 progetti), mentre 4 sono a gestione diretta del Comune.

13 progetti evidenziano l'attivazione di forme di partenariato con altri soggetti per la migliore realizzazione delle attività programmate.

Inoltre tutti i progetti rispecchiano un forte legame con la territorialità delle circoscrizioni presenti operando su un territorio comunale (9 progetti) e infracomunale (5 progetti).

Al fine di comprendere ulteriormente l'influenza della legge 285 sul territorio fiorentino, risulta utile analizzare quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da bambini tra i 3 e i 10 anni (23.533) e ragazzi tra gli 11 e i 17 anni (10.878). Meno significativo, dal punto di vista numerico, il coinvolgimento di bambini di età 0-2 (490).

Per quanto riguarda l'impiego delle risorse umane, è possibile evidenziare che 12 dei progetti attivati coinvolgono 476 risorse umane retribuite, mentre in 8 progetti sono operative 95 risorse umane non retribuite, praticamente quasi tutti volontari.

Elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità sul territorio in esame è legato all'implementazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sugli impatti dei progetti.

Si evidenzia innanzitutto che in tutti i progetti sono state utilizzate forme di monitoraggio, in particolare questionari, in alcuni casi interviste e in un solo caso l'osservazione.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i progetti di Firenze si sono focalizzati sui beneficiari degli interventi e solo alcuni hanno monitorato l'ambito organizzativo-gestionale (3 casi).

Anche gli strumenti di valutazione sono stati utilizzati in tutti i 14 progetti della città di Firenze, nessuno ex ante, in 9 casi in itinere e in tutti i casi ex post. Inoltre, sono stati sempre utilizzati degli indicatori nelle fasi di monitoraggio e valutazione, in particolare indicatori di risultato, sia rispetto al numero di utenti coinvolti (indicatore quantitativo) che al loro grado di soddisfazione (indicatore qualitativo).

Infine, sono stati analizzati i dati riguardanti la metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: quasi tutti i progetti hanno previsto tale coinvolgimento (12 progetti), quasi tutti nella fase di realizzazione (11), alcuni nella fase di progettazione (5), di analisi del bisogno (4) e di monitoraggio e valutazione (4).

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Firenze, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 9 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale, in quasi tutti i suddetti casi (8) attivato nel corso della realizzazione del progetto, in 4 nella fase di progettazione, in 3 casi nel monitoraggio e valutazione, in soli 2 casi nell'analisi del bisogno.

<sup>2</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

<b>Città di Genova</b>
------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 607.906**

*di cui stranieri: 50.415 (8,3% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 84.058**

*di cui stranieri: 10.720 (12,8% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 13,8%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 232,8**

**Quoziente di natalità anno 2010: 7,6**

**N. famiglie anno 2010: 302.656**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 1,99**

### Quadro di insieme

Dal piano regolatore sociale della città di Genova emerge come gli interventi attivati sul territorio in favore delle famiglie fragili vadano nella direzione di sostenere le ricomposizioni dei legami familiari in cui la coesione viene meno, di favorire occasioni di crescita personale (maturazione affettiva) e relazionale della famiglia e dei suoi membri, di recuperare "fondi" da investire in azioni di sostegno al reddito, di potenziare l'offerta di servizi educativi, che localmente appare ancora inadeguata, di promuovere una maggiore integrazione fra i servizi sociali per contrastare la tendenza auto-referenziale delle diverse agenzie educative.

Genova, storicamente, ripartisce il fondo 285 su due settori: le politiche sociali e le politiche educative: tale scelta è certamente riscontrabile nella tipologia della progettazione attivata.

La tabella 1 mostra la quota parte del fondo 285 attribuita alla città di Genova nel quadriennio 2008-2011, mentre la tabella 2 specifica come sono stati suddivisi i progetti attivati durante lo stesso periodo secondo la tipologia prevalente di intervento.

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 2.104.468,91
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 2.097.104,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 1.915.571,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 1.686.681,81

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	4	2	1		2	1	10
2009	4	1	2		3		10
2010	6	1	2	1	2	1	13
2011	5		1	1	1	2	10

Nonostante, come desumibile dalla tabella 1, la quota di riparto del fondo 285 abbia subito un decremento nel corso del quadriennio 2008-2011, è possibile verificare una sostanziale stabilità rispetto al numero complessivo di progetti attivati.

Il dato relativo all'anno 2011 dimostra una costanza nell'attenzione alla progettualità legata al sostegno alla genitorialità che si articola in progetti che risultano sempre caratterizzati da un taglio

prettamente educativo (aree gioco per bambini 16-36 mesi, laboratori di educativa territoriale, interventi di educativa domiciliare e sostegno educativo a bambini con disabilità).

Rispetto ai due progetti di sistema, sono indicati in questa tipologia un intervento di gestione delle procedure informatizzate della Direzione politiche educative per la gestione dei servizi per i minori in età 0-14 e un programma volto a definire un piano di progettazione nel campo degli interventi previsti dalla 285, attraverso la realizzazione di incontri e workshop cui aderiscono rappresentanti del terzo settore, scuole, asl e servizi sociali, al fine di condividere linee guida per la progettazione 285.

Infine, le progettualità che garantiscono continuità agli interventi attivati negli anni precedenti nelle aree del sostegno all'integrazione scolastica, del sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale, e un'esperienza orientata a supportare la sensibilizzazione e la promozione dei diritti. Rispetto alla numerosità degli interventi attivati/finanziati nel 2011, appare utile verificare dalla tabella 3 quali siano stati i finanziamenti 285 distribuiti per le diverse tipologie di intervento.

**Tabella 3 - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
sostegno alla genitorialità	5	€ 1.252.402,00	€ 1.252.402,00
Sostegno all'integrazione scolastica	1	€ 220.000,00	€ 220.000,00
progetti di sistema	2	€ 91.995,00	€ 91.995,00
Sostegno a bambini e adolescenti	1	€ 29.885,00	€ 29.885,00
Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti	1	€ 9.566,00	€ 9.566,00

Risulta evidente come, per i 5 progetti di sostegno alla genitorialità, sia stata stanziata la maggior parte dei fondi riservati alla città di Genova. Per alcuni di questi progetti, inoltre, la città all'atto dell'inserimento in banca dati segnala la presenza di cofinanziamenti derivanti da ulteriori fondi comunali di cui, tuttavia, non si registra traccia nel dato amministrativo contabile.

Si evidenzia, tuttavia, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Firenze nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 4,9%<sup>1</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 10 progetti finanziati nel corso del 2011, 7 operano in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

La gestione della maggior parte dei progetti è affidata al terzo settore con appalto di servizi (5 progetti), 2 sono a gestione diretta del Comune, 1 è a gestione mista, mentre 4 progetti hanno scelto altre tipologie di gestione.

Tutti i progetti hanno attivato forme di partenariato con altri soggetti, generalmente appartenenti al terzo settore, in alcuni casi istituti scolastici o imprese private, per la migliore realizzazione delle attività programmate e hanno operato sempre su territorio comunale.

Ulteriore elemento di interesse per verificare "cosa muove la 285" sul territorio genovese è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da bambini tra i 0 e i 5 anni (2.932), tra i 6 e i 10 anni (300) e

<sup>1</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

ragazzi tra gli 11 e i 13 anni (50). Sono stati inoltre coinvolti in qualità di utenti 366 operatori mentre non sono stati rilevati dati sul numero di famiglie o sugli adolescenti coinvolti nelle attività progettuali.

Per quanto riguarda le risorse umane impiegate nel 2011, è possibile evidenziare che 9 progetti attivano – per la realizzazione degli interventi previsti – 627 risorse umane retribuite, mentre solo 3 progetti vedono il coinvolgimento di 15 risorse umane non retribuite, costituite prevalentemente da tirocinanti e volontari del servizio civile.

Un ulteriore elemento di attenzione che ha permesso di approfondire altri aspetti legati alle caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Genova è connesso all'attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sugli impatti dei progetti.

Si evidenzia innanzitutto che 7 progetti hanno utilizzato strumenti di monitoraggio, in particolare questionari (5), in un caso un data set utenti e recupero e analisi di dati già esistenti.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio 7 dei sopraindicati progetti si sono focalizzati sui beneficiari degli interventi, 2 sugli aspetti organizzativo-gestionali, 2 sugli ambiti progettuali, 2 su quelli amministrativo-contabili.

Gli strumenti di valutazione sono stati attivati in 5 progetti, nessuno ex ante, in 3 casi in itinere e in 3 casi ex post. Inoltre, solo in 4 progetti sono stati utilizzati degli indicatori nelle fasi di monitoraggio e valutazione, in particolare indicatori di contesto, processo e risultato.

Infine, pare opportuno riscontrare in merito alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: 3 sono i progetti che hanno previsto tale coinvolgimento, in particolare, *Laboratori educativi territoriali* nelle fasi di analisi del bisogno e monitoraggio e valutazione, *Ab... children* nella fase di realizzazione e *Estivo 0-6 anni* nella fase di progettazione, monitoraggio e valutazione.

<b>Città di Milano</b>
------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 1.324.110**  
*di cui stranieri: 217.324 (16,4% sul totale della popolazione residente)*  
**Popolazione 0-17enni anno 2011: 197.408**  
*di cui stranieri: 43.292 (21,9% sul totale della popolazione 0-17)*  
**0-17enni sul totale anno 2011: 14,9%**  
**Indice di vecchiaia anno 2011: 185,9**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,6**  
**N. famiglie anno 2010: 694.222**  
**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 1,90**

### Quadro di insieme

Nel piano di zona 2009-2011<sup>1</sup> il Comune di Milano evidenzia alcune priorità legate a fenomeni sociali in evidenza sul territorio: il crescere dei bisogni, sociali ed educativi, che gravano sul nucleo familiare; il progressivo e costante aumento di nuclei familiari e ragazzi migranti; la cosiddetta emergenza adolescenti, che sono inquadrati come portatori di malesseri specifici (abusi di sostanze, anoressia o bulimia, comportamenti di gruppo e individuali caratterizzati da aggressività, episodi di razzismo ecc.); la forte e crescente diffusione delle famiglie monogenitoriali o ricostituite (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.

In tale ottica, sono da evidenziare gli sforzi profusi per semplificare l'accesso ai servizi, personalizzando le offerte, e rafforzando la gamma dei centri educativi diurni che operano in termini sussidiari rispetto alle attività scolastiche, anche al fine di evitare il ricorso a soluzioni di istituzionalizzazione dei minori o a favorirne l'uscita, nonché il rafforzamento del supporto economico alle famiglie fragili, le azioni volte alla conciliazione dei tempi familiari (educativi, lavorativi e di cura), nonché servizi extrascolastici e interventi di mediazione sociale per il sostegno alle famiglie immigrate. Le linee che è possibile tracciare nella programmazione di spesa del fondo 285 nel corso dell'anno 2011 sono certamente riconducibili alle priorità sopra descritte.

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnata alla città di Milano nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento<sup>2</sup> (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 4.342.870,61
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 4.327.673,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 3.953.054,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 3.480.707,59

<sup>1</sup> Per l'approfondimento della programmazione derivante dall'analisi del suddetto piano di zona si veda la specifica sezione della presente Relazione.

<sup>2</sup> La tipologia prevalente di intervento viene attribuita direttamente dalla città riservataria all'atto dell'inserimento in banca dati 285. Come anticipato in premessa, l'estrazione della tipologia indicata nella seconda tabella ha riguardato solo la tipologia indicata in banca dati come n. 1, pertanto il dato evidenziato offre una lettura parziale dell'inquadramento progettuale per ambito di intervento.



Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	03. Affidamento familiare	04. Abuso	05. Educativa domiciliare	06. Interventi socio-educativi prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	10. Sostegno all'integrazione dei minori	11. Interventi in risposta	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	12	7	1				4	13	4	4	1	1		47
2009	22	5	2	1	1		3	14	4	3		1	1	57
2010	32	7			3	3	5	11	1	2		3	1	68
2011	38	25	1		3	4	6	13	1	2		4	2	99

Come già evidenziato per altre città riservatarie, nel caso di Milano l'andamento negativo del fondo 285 registrato nel quadriennio in esame non sembra incidere, dal punto di vista meramente quantitativo, sulla numerosità complessiva dei progetti che, al contrario, registrano un progressivo incremento e che arrivano a essere più del doppio rispetto all'anno 2008.

L'incremento più evidente si registra nell'area del sostegno alla genitorialità in termini assoluti, ma se si guarda al dato relativo, la tipologia di intervento che nel 2011 appare maggiormente progettata rispetto agli anni pregressi è quella del contrasto alla povertà.

L'area ulteriore sulla quale si sono concentrati gli sforzi della città di Milano è quella del sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico.

Il rafforzamento di tali aree di intervento appare assolutamente in linea con le priorità programmatiche evidenziate dall'analisi della programmazione zonale sopra evidenziata (sostegno ai bisogni socioeducativi che gravano sul nucleo familiare, rafforzamento del supporto economico alle famiglie fragili, dei centri educativi diurni e dei servizi extrascolastici).

Le tipologie di progetti che hanno intercettato ulteriori sforzi progettuali della città sono l'area del tempo libero, gioco e animazione (6 esperienze) degli interventi socioeducativi per la prima infanzia alternativi e/o integrativi al nido (4 progetti), oltre agli interventi di sensibilizzazione e di promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti e interventi per una città amica dei bambini e delle bambine (4 progetti) e, in coda, gli interventi di educativa domiciliare (3), di sistema (2) e di sostegno all'integrazione di minori stranieri e nomadi (2), di affidamento familiare (1) e di sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale o ospedalizzati (1).

Una piccola precisazione pare opportuna rispetto alle tipologie sopra indicate: l'apparente scarsità di interventi riferibili a tali aree deriva esclusivamente da una lettura "restrittiva" della sola tipologia di intervento 1, come spiegato in premessa. In realtà, molte delle esperienze classificate come interventi di sostegno alla genitorialità nascondono, in realtà, complessità molto più ampie di quelle semplicisticamente riconducibili alla mera denominazione citata. Tra queste sfaccettature cui si accennava, frequentemente tra i progetti associati alla tipologia del sostegno alla genitorialità, vi sono interventi il cui obiettivo è orientato all'integrazione dei minori stranieri e nomadi.

Rispetto al mero dato numerico-quantitativo, appare interessante verificare quale finanziamento abbia supportato tali interventi, come evidenziato dalla seguente tabella 3.

Tabella 3<sup>3</sup> - Finanziamento dei progetti

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	38	€ 3.379.978,00	€ 4.437.789,00
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	25	€ 1.530.544,00	€ 1.993.844,00
Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti	4	€ 818.689,00	€ 1.233.646,00
Sostegno all'integrazione scolastica	13	€ 663.676,00	€ 947.458,00
Interventi socioeducativi per la prima infanzia alternativi e/o integrativi al nido	4	€ 484.340,00	€ 1.725.217,00
Tempo libero, gioco, animazione	6	€ 333.944,00	€ 470.134,00
Educativa domiciliare	3	€ 323.593,00	€ 402.778,00
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri	2	€ 220.421,00	€ 275.623,00
Affidamento familiare	1	€ 171.821,00	€ 173.495,00
Interventi di sistema	2	€ 79.461,00	€ 115.291,00
Sostegno a bambini e adolescenti	1	€ 36.950,00	€ 54.950,00

Come evidente, sia gli interventi di sostegno alla genitorialità, sia quelli di contrasto alla povertà e le misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale percepiscono la gran parte dei finanziamenti 285 che annualmente vengono erogati alla città di Milano.

Al di là del dato della numerosità dei progetti, è riscontrabile con sufficiente chiarezza quale sia l'ordine di priorità che il Comune si dà nell'utilizzo del fondo 285 nel corso dell'anno 2011.

Un elemento peculiare interessante (perché in controtendenza rispetto a molte altre città riseratarie) appare il finanziamento sostanzioso dei 4 interventi rientranti nella tipologia di intervento della sensibilizzazione e promozione dei diritti della partecipazione di bambini e adolescenti e degli interventi per una città amica dei bambini e delle bambine: 3 esperienze in particolare (2 legate a interventi di educazione ambientale e una di promozione di forme di mobilità sostenibili alternative all'utilizzo dell'auto in città) hanno beneficiato di finanziamenti che dimostrano una particolare attenzione al tema della sostenibilità e dell'educazione ambientale.

Ulteriore interessante elemento di riflessione è la costante presenza di cofinanziamenti sui progetti 285, desumibile dalla lettura comparata della terza e nella quarta colonna.

Questo dato va letto alla luce delle modalità di convenzionamento tra l'ente locale e il terzo settore che assume su di sé l'onere di cofinanziare tutti gli interventi 285 attivati sul territorio.

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Milano nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 2,9%<sup>4</sup>.

### Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011

Dei 99 progetti finanziati nel corso del 2011, solo una minima parte (12) risultano operanti in continuità rispetto alla programmazione del pregresso piano territoriale di interventi.

<sup>3</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 riguardano solo i fondi residui della 285, perché le progettualità inserite in banca dati per l'anno in esame sono state finanziate esclusivamente con fondi residui, appunto. Per tale motivo l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Milano nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

<sup>4</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

La gestione dei progetti è affidata attraverso apposita convenzione con l'ente proponente e assegnatario del rispettivo finanziamento, oppure si realizza attraverso una coprogettazione tra il Comune ed enti terzi e un conseguente loro affidamento dell'attuazione della progettualità.

Ciò avviene, nella maggioranza dei casi, con soggetti del terzo settore, in casi residuali, con scuole o enti di formazione.

36 progetti registrano la presenza di partner nella progettazione, generalmente costituiti dal terzo settore.

Ulteriore elemento di interesse per approfondire "cosa muove la 285" sul territorio milanese è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da bambini in età 6-10 anni (35.997), 3-5 (15.609) e 11-13 (9.161), da famiglie (6.601 casi), da adolescenti 14-17 anni (2.896), da bambini in età 0-2 (2.288) e da operatori intesi come utenti degli interventi (2.217).

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che praticamente tutti i progetti attivi a Milano (tranne un caso) segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite. In particolare, nei 98 progetti di riferimento, risultano operative 1.411 risorse umane.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 27 dei complessivi 99 progetti nel numero di 434 unità (quasi esclusivamente volontari).

Un ulteriore elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Milano è legato all'utilizzo di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

Tutti i 99 progetti 2011 evidenziano l'attivazione di sistemi di raccolta dei dati: lo strumento principe utilizzato da quasi tutte le esperienze segnalate è il data set utenti, in soli 6 casi viene utilizzata l'osservazione, in 3 i questionari, in 2 esperienze vengono recuperati e analizzati i dati già esistenti e in un caso solo il focus group.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i 99 progetti segnalano un monitoraggio sugli ambiti di progettazione, e 98 casi evidenziano un monitoraggio sui beneficiari e sulle fasi organizzativo-gestionali, 97 sull'ambito amministrativo-contabile.

Sempre tutti e 99 i progetti evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale nelle fasi in itinere, ex post, e 97 di questi segnala la presenza di indicatori comuni di risultato oggettivamente verificabili o misurabili.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: la quasi totalità delle esperienze prevede tale coinvolgimento (97 progetti su 99 complessivi), in tutti i casi limitato alla fase di realizzazione, in soli 13 casi previsto nella fase di monitoraggio e valutazione, in 9 sulla progettazione e in soli 3 casi nella fase di analisi del bisogno.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Milano, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 75 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale e che attivano in tutti i casi tale coinvolgimento, in 11 esperienze tale coinvolgimento avviene nella fase di monitoraggio e valutazione, in 8 nella progettazione e in 3 casi nell'analisi del bisogno.

<b>Città di Napoli</b>
------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 959.574**

*di cui stranieri: 29.428 (3,1% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 185.890**

*di cui stranieri: 4.659 (2,5% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 19,4%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 113,6**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,5**

**N. famiglie anno 2010: 373.846**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2.56**

### Quadro di insieme

Nella città di Napoli, come diffusamente evidenziato nell'apposita sezione della presente relazione, con il *Piano sociale di zona (2010-2012)*, il problema delle povertà familiari ha trovato ampio spazio. A fronte di una riduzione delle risorse disponibili per il contrasto alla povertà, si è voluto agire per facilitare i trasferimenti dei sussidi e per potenziare gli interventi di lavoro sociale volti alla promozione e al sostegno dell'autonomia della persona e del nucleo familiare. Uno degli obiettivi prioritari che pare utile qui ricordare è l'accompagnamento delle figure genitoriali di nuclei familiari in difficoltà verso percorsi di inclusione sociale e professionale, anche mediante progetti individualizzati.

Un'ulteriore area che orienta fortemente la programmazione locale è quella della tutela degli adolescenti, in particolare in relazione al crescente fenomeno delle dipendenze da sostanze psicotrope e all'abbassamento dell'età dei consumatori stessi.

La programmazione del piano di zona prevede, a tale proposito, il rafforzamento dei servizi di prevenzione nei luoghi di aggregazione giovanile formali e informali, condotto da operatori che conoscono luoghi, linguaggi e tendenze, con l'obiettivo di promuovere divertimento sicuro e stili di vita sana.

Anche in tale ottica sono stati attivati in tutte le Municipalità cittadine gruppi tecnici integrati territoriali dedicati alle problematiche dell'adolescenza, alla programmazione e alla messa in rete degli interventi a favore del predetto target.

Tra le finalità previste: il contrasto alla dispersione scolastica, azioni di rete con le istituzioni scolastiche, contrasto alla devianza minorile.

Le priorità previste dal piano sociale del Comune di Napoli appaiono pienamente in linea con la progettazione finanziata dal fondo 285.

Dalla tabella 1 sono desumibili le quote di riparto del fondo 285 assegnate alla città di Napoli nel quadriennio 2008-2011, mentre nella tabella 2 la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento.

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 7.147.171,37
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 7.122.160,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 6.505.640,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 5.728.287,97

Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	04. Abuso	05. Educativa domiciliare	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	10. Sostegno all'integrazione dei minori	11. Interventi in risposta	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	7	2	2	1	5	7	1	4	1	1	1	32
2009	10	8	1	1	6	3	1	7		5	4	46
2010	12	7	2	1	11	1	1	3	1	1	6	46
2011	11	4		4	6	3	1	4	1		3	37

L'evidente decremento nel corso degli anni della quota parte destinata alla città di Napoli ha avuto come conseguenza una notevole diminuzione del numero di progetti attivati nel 2011.

La tipologia di intervento prevalentemente attivata è stata quella di Sostegno alla genitorialità (11 progetti su 37), che prevede un'eterogeneità di interventi orientati a sostenere le competenze genitoriali, ad attivare azioni di prevenzione del rischio psicosociale, a sostenere l'integrazione e la frequenza scolastica, a contrastare e a prevenire fenomeni di abuso e maltrattamento sui minori...

Un numero sostanzioso di interventi ricade nell'area del Tempo libero, gioco e animazione (6 progetti), delle azioni di contrasto alla povertà (4 progetti), dell'Educativa domiciliare, territoriale e lavoro di strada (4 progetti), del Sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi (4 progetti), del Sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico (3 progetti inseriti in tipologia prevalente 1, ma in realtà molti dei progetti ricadenti nell'area del sostegno alla genitorialità e del tempo libero e gioco attivano numerosi interventi nello specifico orientati a tale finalità); 1 progetto è stato dedicato prevalentemente al sostegno di bambini e adolescenti con disagio psicosociale e in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico.

Infine sono presenti 3 progetti di sistema che mirano a favorire il monitoraggio degli interventi previsti per infanzia e adolescenza sul territorio, che favoriscono l'integrazione tra politiche e/o servizi locali, creando reti tra gli operatori presenti sul territorio.

Discorso un po' diverso deve essere fatto se, anziché osservare unicamente la numerosità dei progetti, si riscontra il finanziamento di cui essi hanno beneficiato. Probabilmente il dato finanziario della seguente tabella è quello che maggiormente aderisce alle reali priorità programmatiche coerenti con quelle espresse dal piano di zona cui si faceva riferimento in precedenza.

La tabella 3 evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

Tabella 3 - Finanziamento dei progetti

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Educativa domiciliare	4	€ 3.721.815,00	€ 8.466.445,00
Sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità	11	€ 740.923,00	€ 791.436,00
Interventi di sistema	3	€ 360.760,00	€ 360.760,00
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	4	€ 337.626,00	€ 489.264,00
Sostegno all'integrazione scolastica	3	€ 204.098,00	€ 270.237,00
Tempo libero, gioco, animazione	6	€ 184.604,68	€ 184.604,68
Interventi in risposta	1	€ 153.804,00	€ 153.804,00
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri	4	€ 63.596,00	€ 93.011,00
Sostegno a bambini e adolescenti	1	€ 28.554,00	€ 28.554,00

Risulta evidente come la maggior parte del fondo 285 sia stato utilizzato per finanziare la progettualità inserita in banca dati nella tipologia dell'educativa domiciliare, territoriale e lavoro di strada.

Val la pena soffermarsi, in particolare, sul progetto che intercetta la maggior parte di tale cospicuo finanziamento: i laboratori di educativa territoriale, "macro" progetto che si articola in 28 sub progettualità dislocate su tutte le municipalità cittadine, che beneficia solo dal fondo 285 di un finanziamento pari a € 3.513.866, ma che in realtà, grazie a cofinanziamenti di diversa natura (funding mix di fondi comunali, fondi regionali e fondi UE) arriva a un importo complessivo di più di 7 milioni di euro.

Sostanzialmente, gli interventi di educativa territoriale realizzati nell'ambito di questo macro progetto intendono affrontare le questioni emerse e sopra evidenziate su famiglie e adolescenti nel richiamato piano sociale di zona, in particolare per gli aspetti che riguardano la diffusione della devianza minorile nelle aree metropolitane degradate della città, il sostegno dei minori in difficoltà nelle relazioni familiari e con la scuola; la promozione delle competenze genitoriali e delle capacità personali dei minori.

Per quanto riguarda la progettualità di sostegno alla genitorialità, gli 11 interventi attivati nel 2011 hanno recepito un consistente contributo, cofinanziati con fondi regionali e altri fondi comunali.

Rilevanti anche i finanziamenti sugli interventi di sistema che, tuttavia, non beneficiano di cofinanziamenti, e, a seguire, le progettualità residue.

Pare comunque opportuno evidenziare che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Napoli nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 14,4%<sup>1</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 37 progetti finanziati nel corso del 2011, la maggioranza (30) opera in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

Per quanto riguarda la gestione di questi, solo 2 (l'agenzia cittadina di tutela pubblica e la Struttura di supporto per le attività previste dalla L. 285/1997) sono a gestione diretta del Comune, mentre gli altri sono stati affidati al terzo settore in appalto di servizi, 9 di questi hanno anche previsto la presenza di partner (terzo settore, scuole, asl) per garantire una migliore realizzazione degli interventi.

La maggior parte dei progetti opera in ambito comunale (33).

Ulteriore elemento di interesse per approfondire "cosa muove la 285" sul territorio napoletano è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da ragazzi tra gli 11 e i 13 anni (4.287) e tra i 14 e i 17 (538); in misura minore sono stati coinvolti i bambini tra i 3 e i 5 anni (193) e quelli tra i 6 e i 10 anni (163), non si rilevano dati sul coinvolgimento della fascia 0-2. Le famiglie coinvolte sono state 71 e gli operatori in qualità di utenti 16.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che tutti i progetti attivi a Napoli nel 2011 segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite. In particolare risultano operative 786 risorse umane.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 8 progetti nel numero di 237 unità. Un ulteriore elemento da mettere in risalto è legato all'attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

---

<sup>1</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

Solo 18 progetti su 37 hanno attivato sistemi di raccolta dei dati, in particolare, in 14 casi è stato utilizzato un data set utenti, in 8 casi l'osservazione, in 3 un questionario, 2 volte sono stati recuperati e analizzati dati già esistenti, 1 volta è stata utilizzata l'intervista.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio non tutti i progetti segnalano una uguale attenzione e un monitoraggio sui beneficiari degli interventi (11), sulle fasi progettuali (10), sugli aspetti organizzativo-gestionali (1).

27 progetti evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale ex ante (5), in itinere (20), ex post (27), e 13 di questi segnalano la presenza di indicatori: la maggior parte di questi sono indicatori di processo (9), 7 sono i casi che segnalano l'utilizzo di indicatori di risultato.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: quasi tutti i progetti attivi a Napoli hanno previsto tale coinvolgimento (24): tutti i 24 progetti segnalano il coinvolgimento di bambini/ragazzi nella fase di realizzazione, alcuni (5) nel monitoraggio e valutazione, e 1 segnala il coinvolgimento dei minorenni nelle fasi di progettazione.

**Città di Palermo****Popolazione residente anno 2011: 655.875***di cui stranieri: 20.252 (3,1% sul totale della popolazione residente)***Popolazione 0-17enni anno 2011: 124.582***di cui stranieri: 4.866 (3,9% sul totale della popolazione 0-17)***0-17enni sul totale anno 2011: 19,0%****Indice di vecchiaia anno 2011: 112,6****Quoziente di natalità anno 2010: 10,2****N. famiglie anno 2010: 259.774****N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2,51****Quadro di insieme**

Il Comune di Palermo evidenzia nel piano di zona 2010-2012 alcuni aspetti di particolare attenzione nel sostegno alle famiglie fragili, tra cui l'obiettivo di inclusione sociolavorativa delle donne volta a offrire loro l'opportunità di conciliare la vita professionale con la realizzazione delle aspirazioni materne, e la costruzione di servizi dedicati alla fascia della prima infanzia: il welfare cittadino per le famiglie che mostrano segnali di disagio o insofferenza sociale pare essere orientato ad attivare un sostegno concreto anche attraverso la risoluzione del problema della carenza di servizi rivolti ai minori 0-3 anni.

Dall'esame del Piano infanzia-adolescenza 2012-2014, inoltre, si evince chiaramente, in ordine agli interventi di promozione del benessere e di prevenzione del disagio per i ragazzi palermitani, la rilevanza assunta dai centri di aggregazione giovanile, esperienze estremamente radicate sul territorio e funzionali alla sperimentazione di nuove forme di aggregazione tra adolescenti e di condivisione del "tempo sociale", iniziativa considerata efficace in un contesto caratterizzato da un alto tasso di criminalità minorile e di un indice di dispersione scolastica molto più elevato rispetto alla media nazionale<sup>1</sup>.

Le linee che è possibile tracciare nella programmazione di spesa del fondo 285 nel corso dell'anno 2011 sono certamente riconducibili alle priorità sopra descritte.

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Palermo nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 4.950.882,66
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 4.933.557,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 4.506.491,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 3.968.014,78

<sup>1</sup> Si veda a tale proposito la sezione dedicata all'analisi dei documenti programmatici locali nella presente Relazione.



Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	03. Affidamento familiare	04. Abuso	05. Educativa domiciliare	06. Interventi socio-educativi per la prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	10. Sostegno all'integrazione dei minori	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	17	5		1			12					35
2009	24	4	1	2	1	3	29	1	1	1	2	69
2010	10	3			2	4	6		1	3	3	32
2011	10	4			1	3	34	1		3	3	59

Il primo elemento immediatamente riscontrabile dalla tabella 2 è la discontinuità quantitativa della progettazione nel corso del quadriennio in esame.

Anni caratterizzati da una numerosità contenuta dei progetti si intervallano ad anni in cui la quantità di esperienze attive sul territorio praticamente raddoppia.

L'area che, anche in linea con gli anni pregressi, risulta maggiormente progettata (34 progetti) è, senza dubbio, quella del tempo libero e del gioco, animazione (ex art. 6), considerando che questa racchiude tutti gli interventi che promuovono l'opportunità di aggregazione e socializzazione per bambini, adolescenti e famiglie che storicamente caratterizzano la progettazione 285 nella città di Palermo.

Come sopra già evidenziato, tali progetti sono estremamente radicati sul territorio cittadino e variano l'approccio metodologico dell'offerta a seconda dei contesti ove si collocano e dei bisogni specifici a essi collegati.

Ulteriore tipologia di interventi ampiamente progettata è quella del sostegno alla genitorialità.

In quest'area ricadono numerosi progetti di diversa natura: centri diurni, servizi di mediazione familiare, spazio neutro e pronta accoglienza per donne e minori, sostegno educativo a minori e famiglie.

Ricade in quest'area anche un progetto di potenziamento dei servizi educativi rivolti a minori in età prescolare finalizzato a supplire alla mancanza di tali strutture sul territorio e a offrire un supporto ai genitori nell'accudimento dei figli.

Coerentemente con gli obiettivi previsti dal sopra citato piano di zona 2010-2012, questo intervento e quelli classificati in banca dati sotto la tipologia degli interventi socioeducativi per la prima infanzia alternativi o integrativi al nido, restano comunque progettati nel corso del periodo in esame, così come vengono preservati gli interventi di educativa di strada o di sostegno scolastico finalizzati al contrasto della povertà e dell'inclusione sociale e orientati a prevenire i fenomeni di devianza e di dispersione scolastica.

Si evidenziano inoltre le 3 esperienze segnalate nell'area dell'art. 7 (sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambine e adolescenti), così come i 3 progetti di sistema orientati a sostenere l'azione di implementazione delle linee guida per la mediazione penale minorile, rafforzando le competenze degli operatori coinvolti, oppure finalizzati a supportare l'avvio di un centro di giustizia ripartiva integrato con gli altri enti istituzionali del territorio per la presa in carico dei minori segnalati o a supportare un centro di documentazione e analisi del territorio cittadino per favorire un'integrazione tra gli interlocutori che si occupano di attuare le politiche in favore dei minori.

Rispetto al mero dato numerico-quantitativo, appare interessante verificare quale finanziamento abbia supportato tali interventi nel corso dell'anno 2011, come evidenziato dalla tabella 3.

**Tabella 3<sup>2</sup> - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Tempo libero, gioco, animazione	34	€ 3.638.155,00	€ 3.638.155,00
Sostegno alla genitorialità	10	€ 822.700,00	€ 822.700,00
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	4	€ 512.000,00	€ 512.000,00
progetti di sistema	3	€ 499.050,00	€ 499.050,00
Educativa domiciliare	1	€ 430.000,00	€ 430.000,00
sensibilizzazione e promozione	3	€ 248.636,00	€ 248.636,00
Interventi socioeducativi per la prima infanzia alternativi e/o integrativi al nido	3	€ 174.494,00	€ 174.494,00
Sostegno all'integrazione scolastica	1	€ 11.000,00	€ 11.000,00

Come evidente, l'area che racchiude tutti gli interventi di aggregazione e socializzazione per bambini e adolescenti è, in assoluto, non solo quella maggiormente progettata, ma anche quella più sostanziosamente finanziata, in piena coerenza con il piano programmatico sopra citato e in linea con lo "storico" orientamento della città di Palermo finalizzato a operare nei contesti territoriali con forti azioni educative destinate alle fasce d'età maggiormente esposte ai rischi sopra descritti.

Ampia rilevanza viene data anche agli interventi sopra citati che ricadono nella tipologia del sostegno alla genitorialità, così come del contrasto alla povertà, degli interventi di sistema e del servizio di educativa domiciliare, che pur essendo classificato come un solo intervento, in realtà opera per sostenere i nuclei familiari bisognosi di tali tipologie di intervento presenti sull'intero territorio cittadino.

Ulteriore interessante elemento di riflessione è l'assenza di cofinanziamenti, desumibile dalla lettura comparata della terza e nella quarta colonna.

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Palermo nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 14,4%<sup>3</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 59 progetti finanziati nel corso del 2011, solo una parte (27) risultano operanti in continuità rispetto alla programmazione del pregresso piano territoriale di interventi.

La gestione dei progetti è affidata al terzo settore con appalto di servizi nella stragrande maggioranza dei casi (57), con affidamento diretto in un solo caso. Soltanto il servizio di mediazione familiare prevede una gestione diretta da parte del Comune.

27 progetti registrano la presenza di partner nella gestione delle attività, generalmente costituiti dal terzo settore.

Per quanto attiene agli aspetti legati al territorio di intervento della progettualità attivata in loco, si richiama quanto sopra indicato in merito alla specificità territoriale dei centri di aggregazione e socializzazione per bambini e ragazzi palermitani: sono 36, infatti, le esperienze che segnalano una ricaduta infracomunale, 19 quelle che ricadono sull'intero territorio cittadino e 2 che hanno un più ampio respiro sovracomunale.

<sup>2</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 riguardano solo i fondi residui della 285, perché le progettualità inserite in banca dati per l'anno in esame sono state finanziate esclusivamente con fondi residui, appunto. Per tale motivo l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Palermo nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

<sup>3</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

Ulteriore elemento di interesse per approfondire "cosa muove la 285" sul territorio palermitano è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 inseriti da Palermo offrono solo dati parziali rispetto all'utenza che si appropria ai servizi offerti.

Più che al dato numerico legato alla quantità di utenti intercettati, nel caso di specie pare più significativo indicare i progetti che sono stati destinati ai diversi utenti: la maggior parte delle esperienze attivate è stata destinata a un'utenza composta da preadolescenti 11-13 anni (32 progetti), 29 progetti hanno visto il coinvolgimento di bambini in età 6-10, mentre 23 sono destinati a utenti di 14-17 anni.

Le famiglie e i bambini in età 3-5 sono destinatari degli interventi di 12 progetti, i bambini 0-2 lo sono in 9 casi, mentre si registrano 6 casi di interventi che vedono gli operatori giocare il ruolo di utenti degli interventi della progettazione.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che a Palermo sono 55 i progetti che fruiscono di risorse umane retribuite, stimate nel numero di 800 unità.

Sono 8, invece, i progetti che segnalano l'operatività di risorse umane non retribuite, distribuite tra tirocinanti, volontari e operatori del servizio civile.

Un altro elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Palermo è legato alla attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

Rispetto ai 59 progetti 2011, 41 di questi evidenziano l'attivazione di sistemi di raccolta dei dati: lo strumento principe utilizzato dalla maggior parte delle esperienze segnalate è il data set utenti (32 casi), ma si registra anche un frequente utilizzo dell'osservazione (22) e dei questionari (12 progetti). Residuali i casi di utilizzo delle interviste (4), di recupero e analisi di dati già esistenti (3) e di focus group.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio, 40 esperienze segnalano un monitoraggio sui beneficiari, mentre solo rispettivamente 13 e 11 casi evidenziano un monitoraggio sugli aspetti organizzativo gestionali e sulle fasi progettuali.

Sono 55 invece, i progetti che segnalano la presenza di processi valutativi sull'iter progettuale, nella maggior parte dei casi essi avvengono ex post (53), in itinere (42) e solo in 12 casi ex ante.

Dei 55 progetti che segnalano processi valutativi, solo 41 di questi evidenziano la presenza di indicatori, praticamente quasi tutti (39) utilizzati per l'analisi del risultato. Solo 9 esperienze segnalano la presenza di indicatori di processo e 4 evidenziano l'utilizzo di indicatori di contesto.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: la quasi totalità delle esperienze prevede tale coinvolgimento (53 progetti su 59 complessivi), in quasi tutti i casi limitato alla fase di realizzazione, in soli 7 casi previsto nella fase di monitoraggio e valutazione, in 5 nell'analisi del bisogno e in 3 nella progettazione.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Palermo, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 14 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale. In 13 esperienze tale coinvolgimento avviene nella fase di realizzazione, in 2 casi nel monitoraggio e valutazione, in 1 solo caso nell'analisi del bisogno.

### Città di Reggio Calabria

**Popolazione residente anno 2011: 186.547**

*di cui stranieri: 9.637 (5,2% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 32.563**

*di cui stranieri: 1.748 (5,4% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 17,5%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 132,1**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,1**

**N. famiglie anno 2010: 73.661**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2.52**

### Quadro di insieme

La città di Reggio Calabria evidenzia, dall'analisi della progettazione attivata o finanziata nel 2011, una particolare attenzione agli interventi di sostegno alla genitorialità attivati grazie al finanziamento del fondo 285.

Servizi prevalentemente rivolti a contrastare il disagio e l'esclusione sociale di bambini, ragazzi e delle loro famiglie sono quelli che intercettano, nei fatti, l'attenzione della programmazione locale, come desumibile dall'analisi delle tabelle seguenti, dalle quali è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Reggio Calabria nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 1.723.108,93
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 1.717.079,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 1.568.442,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 1.381.030,86

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	03. Affidamento familiare	05. Educativa domiciliare	06. Interventi socio-educativi per la prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	09. Sostegno a bambini e adolescenti	10. Sostegno all'integrazione dei minori	11. Interventi in risposta	12. Sensibilizzazione e promozioni	Totale complessivo
2008	9	2	1	1	2	7	2		1		25
2009	10	1		1		5	1				18
2010	9	1	1	1	2	8	3	2	1	1	29
2011	8	1	1	1		4	2	1	1		19

A fronte di un andamento negativo del fondo 285 registrato nel quadriennio in esame, si verifica una discontinuità quantitativa, seppur su numeri contenuti, della progettazione nel periodo di riferimento.

Tuttavia, ciò che pare emergere in maniera chiara nel corso degli anni, è la costanza dell'interesse e della priorità attribuita alla progettazione che ricade nell'area del sostegno alla genitorialità che non sembra risentire della contrazione delle risorse quale quella registrata nel 2011.

Dunque Reggio Calabria sceglie di preservare l'impianto progettuale destinato al sostegno ai genitori, garantendo anche una continuità nell'erogazione di tali servizi che, infatti, risultano tutti in continuità rispetto alle annualità pregresse.

Anche i progetti che ricadono sotto la tipologia di intervento del tempo libero, del gioco e delle opportunità di aggregazione e socializzazione per bambini, adolescenti e famiglie sono, in proporzione alla numerosità degli interventi attivati sul territorio, numericamente significativi, considerando che alcune di queste esperienze sono caratterizzate, come frequentemente accade, da un'offerta di più ampio respiro rispetto alla tipologia di intervento prevalente in cui sono state classificate, dato che sono orientate a sostenere i ragazzi nell'integrazione scolastica e nella prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico o nell'integrazione dei ragazzi stranieri o nomadi.

Restano preservate, seppur in numeri esigui, le progettazioni che ricadono nelle tipologie di intervento afferenti all'area dell'art. 4 L. 285/1997 (contrasto alla povertà, affidamento familiare, educativa domiciliare, sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale/ospedalizzati, sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi, interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico).

Se, anziché osservare unicamente la numerosità dei progetti, si riscontra il finanziamento di cui essi hanno beneficiato, si trova una ulteriore conferma di quanto prima affermato rispetto all'orientamento programmatico legato al sostegno degli interventi a favore del nucleo familiare.

La seguente tabella 3 evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

**Tabella 3<sup>1</sup> - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	8	€ 972.566,00	€ 972.566,00
Educativa domiciliare	1	€ 190.000,00	€ 190.000,00
Tempo libero, gioco, animazione	4	€ 90.000,00	€ 90.000,00
Sostegno a bambini e adolescenti	2	€ 64.447,00	€ 64.447,00
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	1	€ 25.000,00	€ 25.000,00
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri	1	€ 20.000,00	€ 20.000,00
Interventi in risposta	1	€ 20.000,00	€ 20.000,00
Affidamento familiare	1	€ 15.000,00	€ 15.000,00

Dall'analisi del dato del finanziamento attribuito alla progettualità di sostegno alla genitorialità appare molto più chiara la rilevanza dell'impegno su tale obiettivo: risulta evidente che lo sforzo economico convergente sugli 8 progetti segnalati, da sola intercetta la maggior parte del finanziamento 285 erogato a Reggio Calabria nel 2011.

Tale dato, unitamente all'entità del finanziamento sul progetto che è stato collocato nell'area dell'educativa domiciliare, ma che, nello specifico, si sostanzia in un servizio di pronto intervento per l'accoglienza residenziale e semiresidenziale di minori in situazioni di abbandono morale o materiale o sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ribadisce definitivamente la priorità che assume l'azione di contrasto del disagio portata avanti dall'ente locale.

Tutte le altre tipologie di intervento presenti in tabella 3, godono di finanziamenti residuali rispetto alle due aree sopra indicate.

<sup>1</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 non riguardano solo il fondo erogato nel corso dell'anno 285 ma anche alcuni residui. Pertanto l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Reggio Calabria nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

Altro dato rilevante appare la completa assenza di cofinanziamenti sulla progettualità attivata a carico del fondo 285.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 19 progetti finanziati nel corso del 2011, la maggioranza (15) opera in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

La gestione di quasi tutti i progetti è affidata al terzo settore con affidamento diretto (12 progetti) o con gare d'appalto (6 progetti). Solo il progetto della Casa dell'affido (spazio informativo e promozionale dell'istituto dell'affidamento familiare) prevede una gestione diretta del Comune di Reggio Calabria. Sempre rispetto alle modalità di gestione, si registra l'assenza di forme di partenariato da parte dell'ente gestore con altri soggetti.

Tutti i progetti attivi sul territorio operano in ambito comunale. Ulteriore elemento di interesse per approfondire "cosa muove la 285" sul territorio è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da famiglie (1.027), adolescenti 14-17 anni (869), bambini in età 11-13 (503) e 6-10 anni (485).

Meno significativo appare il coinvolgimento degli operatori intesi come utenti degli interventi (152), di bambini in età 3-5 (172) e 0-2 (27).

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che quasi tutti i progetti (18) attivi a Reggio Calabria segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite, nello specifico presenti nel numero di 164 unità.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 15 progetti nel numero di 136 unità, costituite prevalentemente da volontari.

Un altro elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Reggio Calabria è legato all'attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

Tutti i progetti 2011 evidenziano l'attivazione di sistemi finalizzati alla raccolta dei dati: gli strumenti che vengono utilizzati a tale scopo sono i questionari, le interviste e le osservazioni. Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio tutti i progetti sopra richiamati segnalano un'uguale attenzione e un monitoraggio sui beneficiari degli interventi, sulle fasi progettuali, sugli aspetti organizzativo-gestionali.

Sempre i medesimi progetti evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale nelle fasi in itinere ed ex post, sostenuti dalla presenza di indicatori di processo per sostenere la verificabilità o la misurabilità degli interventi.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto.

Tutti i progetti attivi a Reggio Calabria hanno previsto tale coinvolgimento: esso si concretizza nella maggior parte dei progetti (17) nella fase di realizzazione, in 6 casi nella fase di monitoraggio e valutazione, in soli 2 casi attraverso il coinvolgimento nelle fasi di progettazione.

<b>Città di Roma</b>
----------------------

**Popolazione residente anno 2011: 2.761.477**

*di cui stranieri: 294.571 (10,7% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 449.855**

*di cui stranieri: 50.314 (11,2% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 16,3%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 158,6**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,2**

**N. famiglie anno 2010: 1.126.000**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2,42**

### Quadro di insieme

Dall'analisi (approfondita nella specifica sezione della presente relazione) della programmazione derivante dal piano regolatore sociale 2011-2015 della città di Roma, emerge come la proiezione delle politiche sociali declinate sulle famiglie fragili nella Capitale sia ispirata al protagonismo della famiglia, che si intende coinvolgere nelle politiche di conciliazione fra esigenze di cura e di tempo libero, nell'esercizio dei compiti genitoriali, nella vita sociale e associativa, anche attraverso la promozione di reti familiari.

Inoltre, rilevante appare il fenomeno migratorio che comporta una crescente domanda di servizi volti alla soddisfazione di esigenze appartenenti a due sfere differenti ma complementari, quali l'emergenza e le strategie per l'integrazione.

Il ruolo dei servizi sociali, in quest'ottica, è orientato a seguire con attenzione le fasi critiche del ricongiungimento familiare e delle opportunità educative offerte ai minori stranieri, garantendo la piena integrazione delle "seconde generazioni" in un contesto di diritti e doveri conosciuti e condivisi.

Rispetto all'area dell'adolescenza, elementi interessanti utili all'analisi della progettazione locale legata al fondo 285 emergono dall'ultima indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della L. 285 a Roma che focalizza l'attenzione sui Centri di aggregazione giovanile e che evidenzia l'opportunità di realizzare azioni tese alla prevenzione del disagio sociale degli adolescenti con particolare attenzione alle aree periferiche che esprimono maggiori bisogni in quest'ambito.

Le linee che è possibile tracciare nella programmazione di spesa del fondo 285 nel corso dell'anno 2011 sono riconducibili alle priorità sopra descritte.

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Roma nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 9.528.493,83
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 9.495.149,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 8.673.214,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 7.636.861,33

Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	04. Abuso	05 Educativa domiciliare	06. Interventi socio-educativi per la prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	10. Sostegno all'integrazione dei minori	11. Interventi in risposta	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	27		1	6	2	24	4	2		1	2	1	70
2009	32		1	10	4	24	5	2	1	1	4	3	87
2010	40			4	5	27	11	3	2	1	1	4	98
2011	39	1		5	1	32	15	1	1		2	6	103

Il primo elemento immediatamente riscontrabile dalla tabella 2 è il progressivo aumento della progettualità nel corso del quadriennio in esame, nonostante il decremento del fondo 285 erogato alla città di Roma nel medesimo periodo.

Dai dati che emergono dalla tabella 2, in apparenza, l'area che risulta maggiormente progettata (39 progetti) è quella del sostegno alla genitorialità che, storicamente, ha sempre richiamato la maggior attenzione e l'impegno da parte dell'Ente locale, insieme all'area del tempo libero, del gioco e dell'animazione, progettata nel 2011 in 32 casi.

Esaminando, tuttavia, più nel dettaglio i progetti che ricadono nella tipologia del Sostegno alla genitorialità segnalata all'atto dell'inserimento in banca dati da parte dell'Ente locale, è possibile evidenziare che quest'area intercetta alcuni progetti (una decina circa) che più correttamente si posizionerebbero meglio a cavallo tra questa e l'area del tempo libero, gioco e animazione.

Sono state ricondotte, infatti, alle suddette 39 progettualità sopra richiamate, anche centri giochi e ludoteche che coniugano trasversalmente interventi di supporto al ruolo genitoriale e counseling psicologico per la famiglia ad azioni educative realizzate attraverso l'attività ludica destinata ai bambini. D'altro canto, storicamente, i progetti 285, per le loro complessità intrinseche, sono sempre stati difficilmente riconducibili a un'unica categoria: tale necessaria operazione, funzionale a offrire una lettura più complessa, anche legata ai dati amministrativi di finanziamento ex fondo 285, inevitabilmente offre un'interpretazione più restrittiva rispetto all'eterogeneità degli interventi attivati.

Gli stessi progetti afferenti alla tipologia del tempo libero, gioco e animazione racchiudono una complessità di interventi che sono riconducibili, a volte all'area dell'educativa territoriale, a volte all'integrazione dei minori stranieri e nomadi, frequentemente al sostegno all'integrazione scolastica che, come è possibile riscontrare dalla tabella 2, è la terza area maggiormente progettata sul territorio del Comune di Roma.

Rilevanti, pur se numericamente più contenuti, gli interventi di sistema e di educativa domiciliare, mentre residuali appaiono gli sforzi progettuali sulle altre aree di intervento anche se, come prima evidenziato, frequentemente le azioni su tali aree si ritrovano nei progetti che attivano un'eterogeneità di interventi ricondotti a macroaree più generali quali quelle sopra richiamate.

Rispetto al mero dato numerico-quantitativo, appare interessante verificare quale finanziamento abbia supportato tali interventi nel corso dell'anno 2011, come evidenziato dalla tabella 3.



Tabella 3<sup>1</sup> - Finanziamento dei progetti

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	39	€ 3.856.092,00	€ 3.856.092,00
Tempo libero, gioco, animazione	32	€ 2.952.855,52	€ 2.952.855,52
Sostegno all'integrazione scolastica	15	€ 1.705.929,00	€ 1.705.929,00
Progetti di sistema	6	€ 1.013.638,00	€ 1.013.638,00
Educativa domiciliare	5	€ 508.236,00	€ 508.236,00
Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti	2	€ 281.123,00	€ 281.123,00
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	1	€ 200.148,00	€ 200.148,00
Interventi socioeducativi per la prima infanzia alternativi e/o integrativi al nido	1	€ 120.000,00	€ 120.000,00
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri	1	€ 103.000,00	€ 103.000,00
Sostegno a bambini e adolescenti	1	€ 26.284,00	€ 26.284,00

Come evidente, le aree che ricomprendono gli interventi di sostegno alla genitorialità e di tempo libero, gioco e animazione sono quelle, in assoluto, non solo maggiormente progettate, ma anche più sostanziosamente finanziate, in coerenza con la programmazione sopra citata e in linea con lo "storico" orientamento della città di Roma, indirizzato a operare nei diversi contesti territoriali con azioni educative destinate alle fasce d'età maggiormente esposte ai rischi sopra descritti.

Ampia rilevanza viene data anche agli interventi che ricadono nella tipologia del sostegno all'integrazione scolastica e della prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, interventi attraverso i quali vengono intercettati frequentemente anche minori stranieri o provenienti da situazioni o da contesti caratterizzati da disagio sociale, così come di rilievo appare l'impegno sui 6 progetti di sistema attivati per sostenere il monitoraggio e il sostegno alla progettazione 285.

Ulteriore interessante elemento di riflessione è l'assenza di cofinanziamenti, desumibile dalla lettura comparata della terza e nella quarta colonna. Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Roma nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 3,2%<sup>2</sup>.

### Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011

Dei 103 progetti finanziati nel corso del 2011, la maggior parte (86) risultano operanti in continuità rispetto alla programmazione del pregresso piano territoriale di interventi. Negli ultimi anni l'amministrazione comunale ha deciso di dare continuità agli interventi avviati con i piani precedenti, sia in considerazione di una certa incertezza riguardo alla continuità del finanziamento della legge 285, sia perché nel frattempo si è dato avvio al Piano regolatore sociale, al cui interno sono confluiti anche i progetti della L. 285.

La gestione dei progetti è affidata generalmente al terzo settore, in alcuni casi residuali a scuole o a enti di formazione, attraverso procedure di appalto di servizi (101 casi). Sono soltanto 2 i progetti che vedono un affidamento tramite trattativa privata a enti del terzo settore, mentre 83 sono i progetti che non registrano la presenza di partner nella gestione delle attività.

<sup>1</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 riguardano sia i fondi residui della 285, sia i fondi dell'anno in esame. Per tale motivo l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Roma nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

<sup>2</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

Per quanto attiene agli aspetti legati al territorio di intervento della progettualità attivata in loco, pare opportuno evidenziare che il Comune di Roma ripartisce circa i due terzi del finanziamento 285 tra le 19 municipalità, mentre un terzo resta nella disponibilità dei due dipartimenti (area sociale ed educativa) del Comune di Roma.

In considerazione di quanto sopra, è comprensibile che siano ben 91 i progetti il cui territorio di intervento è infracomunale (più nel dettaglio, municipale), giacché sono progettualità attivate e finanziate direttamente dalle singole municipalità nelle quali si ripartisce Roma.

I restanti progetti che hanno un respiro più ampio, e che dunque vengono attivati sull'intero territorio comunale, sono in molti casi progetti di sistema orientati a sostenere la pianificazione sociale finanziando analisi e studi, ad esempio, sulla presenza dei minori stranieri sul territorio, oppure garantendo la presenza di organismi di *governance* del sistema 285 a Roma, oppure ancora promuovendo la diffusione territoriale di poli interdistrettuali di sostegno alla genitorialità o di servizio specialistico per minori.

Ulteriore elemento di interesse per approfondire "cosa muove la 285" sul territorio della Capitale è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

La fascia d'età che maggiormente viene intercettata grazie alla progettualità finanziata dal fondo 285 è quella degli 11-13 anni (sono 18.057 gli utenti segnalati dai progetti inseriti in banca dati), seguita dai 14-17 (15.778) e dai 6-10 (15.298). 9.857 sono le famiglie coinvolte negli interventi attivati dai progetti, mentre a seguire, si registrano 5.483 operatori coinvolti nelle attività progettuali in qualità di utenti, 5.442 bambini in età 3-5 anni e 2.201 in età 0-2.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che a Roma sono 97 i progetti che fruiscono di risorse umane retribuite, stimate nel numero di 1.261 unità.

Sono 44 invece, i progetti che segnalano l'operatività di 433 risorse umane non retribuite, distribuite tra tirocinanti, volontari e operatori del servizio civile.

Un ulteriore elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Roma è legato alla attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

Rispetto ai 103 progetti 2011, 90 di questi evidenziano l'attivazione di sistemi di raccolta dei dati: gli strumenti maggiormente utilizzati dalle esperienze segnalate sono quelli dell'osservazione, dei questionari e il data set utenti. Residuali i casi di recupero e analisi di dati già esistenti, di focus group e di interviste.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio, 68 esperienze segnalano un monitoraggio sui beneficiari, 57 progetti evidenziano il monitoraggio sugli aspetti organizzativo gestionali, 53 sulle fasi progettuali e 31 sugli aspetti amministrativo-contabili.

Sono 79 invece, i progetti che segnalano la presenza di processi valutativi sull'iter progettuale, nella maggior parte dei casi essi avvengono in itinere (75), ex post (56), e solo in 23 casi ex ante.

Dei 79 progetti che segnalano processi valutativi, 66 di questi evidenziano la presenza di indicatori, quasi tutti (55) utilizzati per l'analisi del risultato e del processo (48). Sono invece 36 le esperienze che segnalano la presenza di indicatori di contesto.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: la maggior parte delle esperienze prevede tale coinvolgimento (83 progetti), in quasi tutti i casi limitato alla fase di realizzazione. Sono 41 le esperienze che prevedono un coinvolgimento dei ragazzi nell'analisi del bisogno, 36 nel monitoraggio e nella valutazione, 31 nella progettazione.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Roma, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 54 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale. In 47 esperienze tale coinvolgimento avviene nella fase di realizzazione, in 26 casi nell'analisi del bisogno, in 24 nel monitoraggio e valutazione, in 20 nella fase di progettazione.

## Città di Taranto

**Popolazione residente anno 2011: 191.810**

*di cui stranieri: 2.242 (1,2% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 33.205**

*di cui stranieri: 322 (1% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 17,3%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 136,9**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,3**

**N. famiglie anno 2010: 71.275**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2.67**

### Quadro di insieme

Come riportato nella apposita sezione della presente relazione, il *Piano sociale di zona* (2010-2012) della città di Taranto mostra come le famiglie siano soggette a radicali trasformazioni, che rischiano di modificarne profondamente l'assetto, l'organizzazione e il tipico ruolo di protezione sociale.

Viene pertanto attribuita priorità strategica al potenziamento e allo sviluppo di una gamma di interventi volti a sostenere e accompagnare le famiglie che incontrano difficoltà nella crescita e nell'educazione dei loro figli e nella cura delle persone disabili. Si intende altresì promuovere e tutelare la "buona nascita", che inizia nel nucleo familiare e prosegue lungo il percorso scolastico, e superare la logica della sola prevenzione a favore della promozione, della partecipazione, dello sviluppo, dell'autonomia, della responsabilità, delle opportunità e della facilità all'accesso ai servizi. Particolare rilievo è attribuito alla prevenzione della conflittualità sociale, promuovendo azioni di mediazione sociale, favorendo l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in condizione di disagio economico.

Rilevanza viene attribuita all'avvio di percorsi di sostegno domiciliare alla genitorialità con l'obiettivo di prevenire o ridurre situazioni di crisi e di rischio psicosociale, individuale e familiare. Destinatari degli interventi sono i nuclei familiari che necessitano per motivi diversi di essere supportati nell'organizzazione della vita familiare, e le giovani coppie con figli neonati che necessitano di azioni di supporto nella presa di coscienza del loro nuovo ruolo genitoriale, con particolare riferimento alle giovani donne e mamme, spesso bisognose di speciali cure e attenzioni atte a prevenire o curare frequenti forme di depressione post partum.

Dall'analisi delle tabelle seguenti è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Taranto nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 1.482.931,96
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 1.477.743,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 1.349.824,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 1.188.534,71

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	03. Affidamento familiare	05. Educativa domiciliare	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	Totale complessivo
2008	3		1				4
2009	2						2
2010	4	3		1	1	1	10
2011	2	3		1	2	1	9

Al di là delle variazioni che ha subito il fondo 285, il numero di progetti attivati nel 2011 risulta di gran lunga superiore rispetto a quelli attivati negli anni 2008 e del 2009.

Inoltre si rileva che, in linea con le priorità assunte nel piano di zona, Taranto ha orientato la progettazione 285 principalmente a sostegno dei nuclei familiari in difficoltà e dei minori in condizioni di disagio.

Infatti i 9 progetti attivati si concretizzano in interventi di assistenza domiciliare, di lavoro di strada, di inserimento lavorativo, di supporto a situazioni di fragilità familiare proprio richiamati nell'atto di programmazione sopra indicato.

Dall'analisi della tabella 3 è possibile evidenziare di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

**Tabella 3 - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	3	€ 494.491,00	€ 494.491,00
Sostegno alla genitorialità	2	€ 242.325,00	€ 242.325,00
Tempo libero, gioco, animazione	2	€ 141.361,00	€ 141.361,00
Educativa domiciliare	1	€ 122.717,00	€ 122.717,00
Sostegno all'integrazione scolastica	1	€ 55.108,00	€ 55.108,00

Si può osservare che le diverse tipologie di intervento hanno beneficiato di un finanziamento coerente con la numerosità dei progetti attivati, il più consistente è stato pertanto assegnato ai 3 progetti in favore del contrasto alla povertà.

Non si rilevano, inoltre, cofinanziamenti a favore di alcun progetto finanziato con il fondo 285. progetto è stato cofinanziato con altri fondi.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 9 progetti finanziati nel corso del 2011, solo 3 operano in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

La gestione di tutti progetti è affidata in appalto al terzo settore.

In 5 casi il terzo settore ha attivato forme di partenariato (scuole o Comune) per la migliore realizzazione delle attività programmate, inoltre quasi tutti i progetti operano in ambito comunale (8), a parte il progetto *Attività estive* che opera in ambito sovracomunale.

Ulteriore elemento di interesse per esaminare "cosa muove la 285" sul territorio tarantino è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari è stato possibile rilevare solo i dati che riguardano il numero di minori coinvolti: i progetti 285 attivati nel 2011 hanno intercettato un'utenza composta da 77 bambini dai 6 ai 10 anni, 33 ragazzi tra gli 11 e i 13 anni e 68 tra i 14 e i 17 anni.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che quasi tutti i progetti attivi a Taranto (8) segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite, in particolare 70.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 1 progetto nel numero di 1 unità.

Un altro elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Taranto è legato alla attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

Unicamente 3 progetti attivati nel 2011 hanno attivato sistemi di raccolta dei dati, in particolare 2 di questi hanno utilizzato l'osservazione e l'altro relazioni periodiche svolte dagli operatori per verificare la buona riuscita delle attività; in tutti i casi questi sistemi di raccolta hanno riguardato i beneficiari.

8 progetti, invece, evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale in itinere, 1 ex post, e solo per 1 progetto si segnala l'utilizzo di indicatori di risultato.

Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto: quasi tutti i progetti attivi a Taranto hanno previsto tale coinvolgimento (6): 3 progetti segnalano il coinvolgimento di bambini/ragazzi nella fase di analisi del bisogno e 4 nel monitoraggio e valutazione.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Taranto, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 4 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale, in 3 casi attivati nella fase di analisi del bisogno, in soli 2 nella fase di monitoraggio e valutazione.

## Città di Torino

**Popolazione residente anno 2011: 907.563**

*di cui stranieri: 127.717 (14,1% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 131.317**

*di cui stranieri: 27.420 (20,9% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 14,5%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 195,9**

**Quoziente di natalità anno 2010: 9,0**

**N. famiglie anno 2010: 441.915**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2,04**

### Quadro di insieme

La città di Torino ha scelto sin dall'avvio dell'applicazione della legge 285/1997 una modalità incentrata sulla strategia di rete promuovendo, nel suo impegno programmatico, la costruzione di un sistema educativo fondato su una cultura dell'infanzia capace di crescere con l'evoluzione e le trasformazioni del territorio e del tessuto sociale.

Per quanto riguarda l'anno 2011 il fondo 285 è distribuito su tre organismi centrali e su 10 circoscrizioni nelle seguenti modalità: il 32,5% è assegnato alla Divisione servizi educativi, il 32,5% alla Divisione servizi sociali, il 25% alla Divisione gioventù, mentre il 10% viene distribuito alle circoscrizioni.

Le offerte in campo educativo sono negli anni cresciute, o si sono adattate alle esigenze del territorio e, in alcuni casi dopo sperimentazioni, consolidate.

L'orientamento della progettazione per l'anno in esame evidenzia una particolare attenzione all'area del tempo libero, gioco e a quella del sostegno alla genitorialità, come desumibile dall'analisi delle tabelle seguenti, dalle quali è possibile verificare la quota parte di fondo 285 assegnato alla città di Torino nel quadriennio 2008-2011 (tabella 1), nonché la suddivisione dei progetti attivati nel medesimo arco temporale di riferimento suddivisa per tipologia prevalente di intervento (tabella 2).

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 3.081.846,45
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 3.071.062,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 2.805.219,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 2.470.026,68

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	05. Educativa domiciliare	06. Interventi socio-educativi per la prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	10. Sostegno all'integrazione dei minori	11. Interventi in risposta	12. Sensibilizzazione e promozioni	Totale complessivo
2008	44	3	11	2	32	9	2	2		4	110
2009	32	2	7	3	33	10	4	1		4	96
2010	32	3	17	2	23	9	2		1	3	92
2011	25	1	10	3	29	13		1	3	3	88

Parallelamente all'andamento negativo del fondo 285 registrato nel quadriennio 2008-2011, si riscontra un progressivo decremento anche della progettualità complessiva sul territorio in esame. La tipologia di interventi che pare maggiormente penalizzata da tale riduzione è quella del sostegno alla genitorialità che registrava 44 progetti nel corso dell'anno 2008 e che vede quasi dimezzata tale quantità 4 anni dopo, mentre quella maggiormente progettata è l'area del tempo libero, del gioco e dell'animazione che vede l'attivazione per l'anno 2011 di 29 esperienze.

È necessario evidenziare che nella tipologia di intervento del sostegno alla genitorialità ricadono alcune esperienze caratterizzate da notevole eterogeneità: nidi familiari, spazi neutri e servizi di presa in carico per minori soggetti a maltrattamenti e abusi, interventi di sostegno all'affidamento familiare, mentre frequentemente nei progetti classificati nell'area del tempo libero e gioco, ricadono interventi destinati al sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi e, soprattutto, al sostegno all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico.

L'ulteriore area, infatti, che appare fortemente progettata nel corso dell'anno 2011 è proprio quella dell'integrazione scolastica, oltre a quella dell'educativa domiciliare, territoriale e del lavoro di strada.

Se, anziché osservare unicamente la numerosità dei progetti, si riscontra il finanziamento di cui essi hanno beneficiato, si trova una conferma solo parziale di quanto emerso in precedenza. La seguente tabella 3 evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011.

**Tabella 3<sup>1</sup> - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo fondo 285	Finanziamento complessivo
Sostegno alla genitorialità	25	€ 1.613.140,00	€ 2.053.755,00
Tempo libero, gioco, animazione	29	€ 798.534,00	€ 1.860.299,00
Interventi socioeducativi per la prima infanzia alternativi e/o integrativi al nido	3	€ 436.141,00	€ 469.147,00
Sostegno all'integrazione scolastica	13	€ 130.250,00	€ 176.940,00
Educativa domiciliare	10	€ 125.300,00	€ 144.518,00
Sostegno all'integrazione dei minori stranieri	1	€ 128.824,00	€ 128.824,00
Contrasto alla povertà e misure di sostegno per favorire l'inclusione sociale	1	€ 92.236,00	€ 98.886,00
Interventi in risposta	3	€ 25.100,00	€ 34.637,00

Dall'analisi del dato del finanziamento attribuito alla progettualità di sostegno alla genitorialità appare molto più chiara la rilevanza dell'impegno su tale obiettivo: è questa, infatti, l'area che intercetta il maggior finanziamento derivante dal fondo 285 (più che doppio rispetto all'area del tempo libero, gioco e animazione), così come il dato della rilevanza numerica degli interventi per favorire l'integrazione scolastica viene ampiamente superato da un forte finanziamento a favore degli interventi socioeducativi per la prima infanzia che, pur apparentemente in numero esiguo, beneficiano di un finanziamento tre volte e mezzo più alto di quello destinato ai 13 progetti sopra accennati.

Altro dato rilevante appare il dato del cofinanziamento sulla progettualità afferente alle aree sopra accennate: è interessante notare come tutte le tipologie di intervento evidenzino una capacità di attivare meccanismi di *funding mix* in grado di sostenere la progettualità 285 al di là del mero

<sup>1</sup> I dati amministrativi sull'utilizzo del fondo 285 nell'anno 2011 non riguardano solo il fondo erogato nel corso dell'anno 285 ma anche alcuni residui. Pertanto l'ammontare complessivo del finanziamento della progettualità attiva a Torino nel 2011 è superiore rispetto alla quota parte del fondo 285 erogata alla città nell'anno di riferimento.

finanziamento statale: grazie a fondi derivanti dagli enti gestori, dall'UE, dal Comune, dalla Regione e da finanziamenti privati i progetti hanno la possibilità di essere supportati con importi che garantiscono un'autonomia più ampia rispetto al finanziamento derivante dal fondo 285

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Torino nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 6,3%<sup>2</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Degli 88 progetti finanziati nel corso del 2011, la gran parte (76) opera in continuità rispetto agli anni e alle programmazioni pregresse.

La gestione di molti dei progetti attivati è affidata al terzo settore attraverso contributi circoscrizionali o con gare d'appalto. In soli 5 casi si registra una gestione diretta da parte del Comune e in 7 progetti una gestione mista.

48 progetti segnalano la presenza di partner nella progettazione che, nella maggior parte dei casi, sono soggetti appartenenti al terzo settore, più raramente sono istituti scolastici, tribunali per i minorenni, parrocchie.

Per i motivi sopra indicati legati ai soggetti che concorrono alla ripartizione del fondo 285, 52 progetti vengono segnalati con un'operatività legata al territorio della circoscrizione, tutti gli altri progetti operano in ambito comunale o sovra comunale.

Ulteriore elemento di interesse per indagare "cosa muove la 285" sul territorio torinese è legato alla comprensione di quale sia il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, dettagliando tale informazione in destinatari/utenti dei progetti, risorse umane retribuite e non retribuite.

Per quanto riguarda i destinatari, i progetti 285 attivi nel corso del 2011 hanno intercettato un'utenza prevalentemente composta da adolescenti 14-17 anni (34.364), da bambini in età 11-13 (6.470) e 6-10 anni (6.048), da famiglie (4.373).

Leggermente meno significativo dal punto di vista numerico appare il coinvolgimento di bambini in età 3-5 (2.510) e 0-2 (1.322), oltre che degli operatori intesi come utenti degli interventi (803).

Per quanto riguarda le risorse umane attivate, è possibile evidenziare che rispetto ai progetti attivi a Torino, 65 di questi segnalano il coinvolgimento di risorse umane retribuite, nello specifico presenti nel numero di 521 unità.

Le risorse umane non retribuite risultano operative nel 2011 in 33 progetti nel numero di 946 unità, quasi esclusivamente volontari.

Un ulteriore elemento di attenzione che ha permesso di approfondire ulteriormente le caratteristiche intrinseche della progettualità attivata a Torino è legato alla attivazione di strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti.

51 progetti 2011 evidenziano l'attivazione di sistemi finalizzati alla raccolta dei dati: gli strumenti che vengono più frequentemente utilizzati a tale scopo sono i data set utenti, l'osservazione, il recupero e l'analisi dei dati già esistenti, i questionari.

Rispetto agli ambiti oggetto di monitoraggio, quello che più frequentemente è oggetto di attenzione è legato agli aspetti organizzativo gestionali, mentre meno frequente è il monitoraggio sui beneficiari e sugli aspetti amministrativo contabili.

Sono 63 i progetti che evidenziano l'attivazione di processi valutativi sull'iter progettuale, in prevalenza nella fase ex post e in itinere, meno frequentemente nella fase ex ante.

Non sempre tali processi valutativi sono supportati da indicatori di processo per sostenere la verificabilità o la misurabilità degli interventi: sono infatti solo 38 i casi di segnalazione di presenza di indicatori, quasi sempre di risultato (30), frequentemente di processo (23), raramente di contesto (9).

<sup>2</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.



Un ultimo accenno alla metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini o dei ragazzi nelle diverse fasi del progetto.

54 progetti attivi a Torino hanno previsto tale coinvolgimento: esso si concretizza nella maggior parte dei casi (42) nella fase di realizzazione, in 15 casi nella fase di progettazione, in 10 casi durante l'analisi del bisogno.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Torino, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 34 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale e che attivano in tutti i casi tale coinvolgimento, in 24 esperienze tale coinvolgimento avviene nella fase di realizzazione, in 7 casi nella progettazione, in 6 casi durante l'analisi del bisogno e il monitoraggio e la valutazione.

<b>Città di Venezia</b>
-------------------------

**Popolazione residente anno 2011: 270.884**

*di cui stranieri: 29.281 (10,8% sul totale della popolazione residente)*

**Popolazione 0-17enni anno 2011: 38.154**

*di cui stranieri: 5.613 (14,7% sul totale della popolazione 0-17)*

**0-17enni sul totale anno 2011: 14,1%**

**Indice di vecchiaia anno 2011: 221,5**

**Quoziente di natalità anno 2010: 7,4**

**N. famiglie anno 2010: 131.247**

**N. medio componenti per famiglia anno 2010: 2,04**

### Quadro di insieme

Nella programmazione del *Plano di zona (2011-2015)* ampiamente esaminata nell'apposita sezione della presente Relazione, la città di Venezia rileva l'importanza dei servizi educativi per la prima infanzia, considerati un'opportunità di lavoro, un sostegno al ruolo e alle competenze educative genitoriali, un luogo di incontro e di confronto fra diverse modalità e opzioni educative, nonché centri di diffusione di una corretta cultura sull'infanzia. Dà, inoltre, notevole rilievo agli interventi di sostegno alla maternità, nonché a tutti gli sforzi tesi a favorire l'inclusione, l'integrazione sociale e scolastica non solo di bambini e ragazzi stranieri, ma anche provenienti da situazioni caratterizzate da forte disagio.

La progettualità 285 fortemente legata al settore educativo si è, nel tempo, evoluta e adattata ai fenomeni sociali in forte mutazione, in particolare per quanto riguarda gli aspetti dell'integrazione di minori e famiglie straniere.

La tabella 1 mostra la quota parte del fondo 285 attribuita alla città di Venezia nel quadriennio 2008-2011, mentre la tabella 2 specifica come siano stati suddivisi i progetti attivati durante lo stesso periodo secondo la tipologia prevalente di intervento.

**Tabella 1 - Riparto fondo 285 nel quadriennio 2008-2011**

quota riparto fondo 285 - 2008	€ 833.400,31
quota riparto fondo 285 - 2009	€ 830.484,00
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 758.594,00
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 667.950,55

**Tabella 2 - Tipologia prevalente di intervento**

	01. Sostegno alla genitorialità	02. Contrasto alla povertà	04. Abuso	06. Interventi socio-educativi per la prima infanzia	07. Tempo libero, gioco	08. Sostegno all'integrazione scolastica	09. Sostegno a bambini e adolescenti	10. Sostegno all'integrazione dei minori	12. Sensibilizzazione e promozioni	13. Progetto di sistema	Totale complessivo
2008	1	1	3	2	4	4		2	1	4	22
2009	3	1	3		1	3		3	2		16
2010	1		3		3	2		3	1	3	16
2011	1		1		2	3	3		3		13

Come per le altre città, anche Venezia ha subito una riduzione del riparto del fondo 285 nel corso degli anni che va, probabilmente, letta parallelamente al decremento della progettualità attivata in questi ultimi anni.

Osservando la tabella 2 è possibile notare come la progettualità di Venezia sia caratterizzata da una notevole eterogeneità nelle tipologie di intervento attivate: le esperienze che appaiono numericamente più significative sono tuttavia quelle associabili alla caratterizzazione prettamente educativa della progettazione locale.

Le aree, infatti maggiormente progettate sono quelle del sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, del sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale (considerando che gli interventi che ricadono in quest'area sono interventi educativi rivolti agli studenti delle scuole superiori del territorio veneziano, interventi di promozione di attività interculturali ed educativi per favorire l'integrazione sociale dei giovani immigrati di seconda generazione, incontri ed eventi rivolti ai giovani e finalizzati a stimolare riflessioni su tematiche quali: immigrazione e integrazione, identità giovanile e cultura), interventi di sensibilizzazione e promozione.

Il solo progetto che risulta rientrare nella tipologia di intervento del sostegno alla genitorialità, in realtà richiama le priorità sopra accennate sui servizi socioeducativi per la prima infanzia, infatti intende offrire alle famiglie un servizio per l'infanzia di piccole dimensioni, con orari flessibili, con un basso impatto ambientale e che contribuisca a riqualificare l'area periferica e marginale del centro storico, rispondendo così alla crescente richiesta delle famiglie di avere servizi flessibili per l'infanzia di tipo socioeducativo e di cura del bambino.

Infine, le progettualità afferenti all'area del tempo libero e gioco (laboratori ludico didattici) e il progetto di contrasto all'abuso attraverso l'attivazione di un punto di ascolto e di pronto soccorso di contrasto alla violenza e al maltrattamento di donne e minori.

Ulteriore elemento che appare rilevante per garantire una lettura più complessiva della progettualità attivata a Venezia si evince grazie alla tabella 3 che evidenzia di quale finanziamento abbiano beneficiato i progetti inseriti in banca dati 2011 e di quale natura.

**Tabella 3 - Finanziamento dei progetti**

Tipologia prevalente di intervento	N. progetti attivi	Finanziamento solo 285	Finanziamento complessivo
Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti	3	€ 167.273,80	€ 167.273,80
Sostegno a bambini e adolescenti	3	€ 149.766,00	€ 149.766,00
Sostegno all'integrazione scolastica	3	€ 147.629,00	€ 147.629,00
Abuso	1	€ 125.861,00	€ 125.861,00
Sostegno alla genitorialità	1	€ 101.794,00	€ 101.794,00
Tempo libero, gioco, animazione	2	€ 63.956,00	€ 74.149,00

Appare chiaro che, nelle scelte di attivazione dei progetti e finanziamento degli stessi, siano state privilegiate le logiche educative sopra accennate e che le attività siano prevalentemente rivolte a bambini e adolescenti piuttosto che ai nuclei familiari.

Si evidenzia, comunque, che tale lettura restituisce un quadro esclusivamente attinente alle scelte di utilizzo del solo fondo 285 che, per la città di Venezia nell'anno 2009, incideva sulle spese correnti per asili nido, per servizi per infanzia e per minori del 3,1%<sup>1</sup>.

### **Le caratteristiche dei progetti finanziati dal fondo 285 nell'anno 2011**

Dei 13 progetti finanziati nel corso del 2011, 11 operano in continuità rispetto agli anni pregressi.

<sup>1</sup> Dato estratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285 per l'anno 2010.

La gestione di parte dei progetti è affidata al Comune (6 progetti), mentre 3 sono in appalto di servizi, 2 sono a gestione mista e 2 hanno scelto altre tipologie di gestione con soggetti generalmente del terzo settore o della scuola.

Per 8 progetti su 13 sono state attivate forme di partenariato con altri soggetti per la migliore realizzazione delle attività programmate.

Il territorio di intervento sul quale si sostanziano le azioni progettuali è principalmente comunale, solo in un caso è sovra comunale.

Altro importante elemento utile a interpretare l'impatto della 285 sul Comune di Venezia riguarda il numero di persone coinvolte nelle attività progettuali, suddivise in destinatari/utenti dei progetti e risorse umane retribuite e non.

Per quanto riguarda i destinatari dei progetti del 2011, questi sono stati prevalentemente bambini e ragazzi tra i 6 e i 17 anni, rispettivamente 7.811, 7.735 e 6.353. Sono stati inoltre coinvolti 1.723 bambini tra i 3 e i 5 anni e solo 34 bambini tra gli 0 e i 2. Le famiglie intercettate da 2 progetti sono state 670. Sono stati infine coinvolti 103 operatori in qualità di utenti.

Per quanto riguarda le risorse umane attivate nel 2011, è possibile evidenziare che la maggior parte di queste sono retribuite per 10 dei progetti attivati (134), mentre 133 risorse umane, coinvolte in 7 progetti, risultano non retribuite.

Per indagare ulteriormente le caratteristiche proprie della progettualità attivata nella città di Venezia sono stati presi in esame gli strumenti di monitoraggio e valutazione sull'andamento e sull'impatto dei progetti. Si evidenzia innanzitutto che in 10 progetti su 13 sono state utilizzate forme di monitoraggio, in particolare data set utenti, questionari, osservazione, in alcuni casi interviste, focus group e recupero di informazioni già esistenti.

Anche gli ambiti oggetto di monitoraggio sono piuttosto variabili: in 8 casi si sono focalizzati sugli aspetti organizzativo-gestionali, in 6 casi sui beneficiari degli interventi, in 3 sugli aspetti progettuali.

Gli strumenti di valutazione sono stati attivati in 10 progetti della città di Venezia, nessuno ex ante, in 5 casi in itinere e in 6 casi ex post. Tuttavia, solo in due progetti sono stati utilizzati indicatori nelle fasi di monitoraggio e valutazione, in particolare indicatori di risultato, sia rispetto al numero di utenti coinvolti che al numero di attività proposte (indicatori quantitativi).

Infine, sono stati analizzati i dati riguardanti la metodologia adottata per facilitare la partecipazione e il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nelle diverse fasi dei progetti della città di Venezia: 7 progetti hanno previsto tale coinvolgimento, 6 nella fase di realizzazione, 3 nella fase di progettazione, 2 in quella di analisi del bisogno e 1 nella fase di monitoraggio e valutazione.

Volendo concentrare l'attenzione esclusivamente sui servizi di cura e presa in carico attivati a Venezia, si evidenzia che, rispetto al bacino di interventi rientranti in tale categoria, 3 sono i progetti che prevedono il coinvolgimento di bambini e ragazzi nel percorso progettuale, in tutti i suddetti casi attivato esclusivamente nel corso della realizzazione del progetto.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

**Avanzini, K., De Ambrogio, U.**

2008 *La programmazione territoriale oggi: analisi ed evoluzione dei Piani di zona*, in «Prospettive sociali e sanitarie», a 38, n. 15 (sett.), p. 5-10.

**Bailey R., Brake M., (eds)**

1975 *Radical social work*, London, Edward Arnold.

**Bauman, Z.**

2003 *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza.

**Belotti V.**

2008 *Verso pari opportunità tra generazioni*, in Belotti, V., Ruggiero, R. (a cura di), *Vent'anni d'infanzia*, Milano, Guerini, p. 11-35.

2009 *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, Firenze, Istituto degli Innocenti, p. V-XXIV (Questioni e documenti, 48).

2010a *Il "presente" delle bambine e dei bambini. Per uno sguardo non esclusivo degli studi e delle ricerche*, in Belotti, V., La Mendola, S. (a cura di), *Il futuro nel presente. Per una sociologia delle bambine e dei bambini*, Milano, Guerini scientifica, p. 9-43.

2010b *Penso che andrò a leggermi la Convenzione. I diritti secondo i ragazzi, in Italia*, in «Cittadini in crescita», 1, p. 9-21.

2010c *Due o tre cose che so sull'accoglienza dei bambini in difficoltà. Crisi economica, politiche, servizi e criticità*, in «Minori giustizia», 4, p. 32-41.

**Belotti, V., Moretti, E.**

2011 *L'Italia "minore". Mappe di indicatori sulla condizione e le disuguaglianze nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2011 (Questioni e documenti, 51).

**Belotti, V., et al.**

2012 *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, Venezia, Regione del Veneto, Osservatorio regionale politiche sociali.

**Belotti, V. (a cura di)**

2011 *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2011 (Questioni e documenti, 50).

**Berger, P.L., Luckmann, T.**

1969 *La realtà come costruito sociale*, Bologna, Il mulino.

**Berry, M.**

2010 *Inside the intervention: evidence-based building blocks of effective services*, in Knorth, E.J., Kalverboer, M.E., Knot-Dickscheit, J. (eds), *InsideOut. How interventions in child and family care work. An international source book*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, p. 44-47.

**Berry, M., et al.**

2007 *Identifying sensitive outcomes of interventions in community based centres*, in Berry, M., *Identifying essential elements of change*, Leuven, Acco.

**Bertin, G., Fazzi, L.**

2010 *La governance delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci.

**Bessell, S.**

2011 *Participation in decision-making in out-of-home care in Australia: What do young people say?*, in «Children and youth services review», 33, 4, p. 496-501.

**Bezzi, C.**

2007 *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Milano, Franco Angeli.

**Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di)**

2010 *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 49).

**Biemmi, I.**

2007 *Verso una pedagogia dei diritti*, in Biemmi, I., Scognamiglio, N. (a cura di), *Verso una pedagogia dei diritti. Guida per insegnanti*, Roma, Save the Children Italia.

**Bifulco, L., Cementeri, L.**

2007 *La partecipazione nei piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in «Stato e mercato», 80, p. 248-280.

**Bifulco, L. (a cura di)**

2005 *Le politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.

**Brandon, M.**

2010 *Identifying outcomes at the sunshine family centre in outer London*, in Maluccio, A.N., et al., *Improving outcomes for children and families. Finding and using international evidence*, London, Jessica Kingsley Publisher, p. 153-165.

**Bronfenbrenner, U.**

1979 *The ecology of human development. Experiments by nature and design*, Cambridge, Harvard University Press (tr. it. *Ecologia dello sviluppo umano*, Bologna, Il mulino, 1986).

**Carrier, I.**

2011 *Il pentolino di Antonino*, Piazzola sul Brenta, Kite edizioni.

**Cavazza, G., Bursi, G.**

2010 *Governo dei servizi con il piano di zona: metodo e strumenti per il welfare locale*, in «Servizi sociali oggi», a. 15, n. 2 (mar./apr.), p. 35-40.

**Cesareo, V.**

2003 *I protagonisti della società civile*, Soveria Manelli, Rubettino.

**Chamberland, C., et al.**

2010 *Recherche évaluative de l'initiative AIDES: rapport préliminaire d'évaluation 2*, Montréal, Université de Montréal.

**Cohén-Emerique, M.**

2007 *L'approccio interculturale nel lavoro con gli immigrati*, in Santerini, M., Reggio, P., *Formazione interculturale: teoria e pratica*, Milano, Unicopli.

2011 *Pour une approche interculturelle en travail social. Théories et pratiques*, Rennes, Press de l'Ehesp.

**Colleoni, M.**

2002 *Adolescenza, territorio e lavoro sociale. Un'ipotesi per operare con adolescenti nei contesti locali*, in «Animazione sociale», 6/7, p. 78-86.

**Costa, G.**

2009 *La solidarietà frammentata: le leggi regionali sul welfare a confronto*, Milano, Bruno Mondadori.

**De Ambrogio, U., Pasquinelli, S.**

2012 *La programmazione sociale nelle grandi città*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 9, p. 4.

**De Ambrogio, U. (a cura di)**

2008 *Piani di zona tra innovazione e fragilità*, Milano, Prospettive sociali e sanitarie (I quid).

**Donati, P.**

2010 *Il costo dei figli. Quale welfare per le famiglie?*, Milano, Franco Angeli.

**Dumas, J.E.**

2005 *La dynamique de la bienveillance. Contexte psychologiques, sociaux et culturels*, in Desmet, H., Pourtois, J.P., *Culture et bienveillance*, Bruxelles, De Boeck, p. 61-80.

**Eurochild**

2012 *Compendium of inspiring practices. Early intervention and prevention in family and parenting support*, Brussels, Eurochild.

**Felner, R.D., Tweety, Y.F., Morton, M.S.**

2000 *Prevention in mental health and social intervention*, in Rappaport, J., Seidman, E. (eds), *Handbook of community psychology*, New York, Kluwer Academic, p. 9-42.

**Ferguson, H.**

2009 *Performing child protection: home visiting, movement and the struggle to reach the abused child*, in «Child and family social work», 14, p. 471-480.

**Fivaz-Depeursinge, E., Corboz-Warnery, A.**

2000 *Il triangolo primario*, Milano, Raffaello Cortina.

**Flores D'Arcais, G.**

1990 *Introduzione ad una pedagogia dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, p. 9-13.

**Floris, F.**

1991 *L'educativa territoriale vista dai servizi sociali*, in «Animazione sociale», 1, p. 53-59.

**Fook, J.**

1993 *Radical casework: a theory of practice*, Sydney, Allen & Unwin.

2000 *Deconstructing and reconstructing professional expertise*, in Fawcett, B., Featherstone, J.

2002 *Social work: critical theory and practice*, London, Sage.

**Fook, J., Ryan, M., Hawkins, L.**

2000 *Professional expertise: Practice, theory and education for working in uncertainty*, London, Whiting & Birch.

**Fook, J. (ed)**

1996 *The reflective researcher: social workers' theories of practice research*, Sydney, Allen & Unwin.

**Formenti, L.**

2000 *Pedagogia della famiglia*, Milano, Guerini e associati.

2008a *Genitorialità (in)competente? Una rilettura pedagogica*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 1, p. 78-91.

2008b *L'educatore e gli altri: comporre la relazione tra professionisti*, in Marelli, L., Orso, P. (a cura di), *Interventi educativi a casa e a scuola. Quale rete per crescere*, Milano, Franco Angeli.

2011 *Uno sguardo pedagogico. Prospettive di lavoro con bambini e madri in contesti di tutela*, in Ottolina, S., Zappa, M. (a cura di), *Famiglie in bilico. Accogliere in rete mamme e bambini, alla ricerca di nuovi equilibri*, Caritas ambrosiana/Consorzio Farsi prossimo, suppl. di «Animazione sociale», 250, p. 10-21.

**Formenti, L. (a cura di)**

2012 *Re-inventare la famiglia. Guida teorico-pratica per i professionisti dell'educazione*, Milano, Apogeo.

**Gennari, M.**

1995 *Semantica della città ed educazione*, Venezia, Marsilio.

**Ghate, D., Hauari, H., Hollingworth, K.**

2008 *Parenting. source document*, London, Youth Justice Board.

**Ghezzi, D., Vadilonga, F.**

1996 *La tutela del minore: protezione dei bambini e funzione genitoriale*, Milano, Raffaello Cortina.

**Giglio, A., Molinatto, P.**

2002 *Filosofie e pratiche dell'outreach*, in «Animazione sociale», 159, p. 36-43.

**Goodman, R.**

1997 *The strengths and difficulties questionnaire: a research note*, in «Journal of child psychology and psychiatry», 38, p. 581-586.

**Granata, A.**

2011 *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, 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.

**Great Britain. Department for Education and Skills (ed)**

2004 *Every child matters: Change for children*, London, Department for Education and Skills.

2006 *The Common Assessment Framework for children & young people: Practitioners' guide integrated working to improve outcomes for children and young people*, London, Department for Education and Skills.

**Great Britain. Department of Health**

2000 *Framework for the Assessment of Children in need and their Families. The family pack questionnaires and scales*, London, The Stationery Office.

**Green, R., Gregory, R., Mason, R.**

2006 *Professional distance and social work: stretching the elastic?*, in «Australian social work», vol. 59, n. 4, p. 449-461.

**Grietens, H.**

2008 *Quali prospettive europee a proposito di interventi evidence based per bambini e ragazzi a rischio e le loro famiglie*, in Canali, C., Vecchiato, T., Whittaker, J.K., *Conoscere i bisogni e valutare l'efficacia degli interventi per bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà*, Padova, Fondazione Zancan.

2010 *Discerning European perspectives on evidence-based interventions for vulnerable children and their families*, in «International journal of child and family welfare», 13, 1-2, p. 6-17.

**Horwath, J.**

2010 *The child's world: the comprehensive guide to assessing children in need*, London, Jessica Kingsley Publishers.

**Iori, V.**

1996 *Lo spazio vissuto*, Firenze, La nuova Italia scientifica.

**Ius, M., Milani, P. (a cura di)**

2011 *Educazione, pentolini e resilienza. Pensieri e pratiche per co-educare nella prospettiva della resilienza a scuola*, Piazzola sul Brenta, Kite edizioni.

**Janssen, C.**

2002 *L'educatore nella casa del bambino. Il sostegno educativo a minori e famiglie in difficoltà*, Milano, Ambrosiana.

**Kloppenborg, R., Hendriks, P.**

2012 *Outreach approaches in the private domain: an international study*, in «European journal of social work».

**Korf, D.J.**

1999 *Outreach work among drug users in Europe: Concepts, practice and terminology*, Lisbon, European Monitoring Centre for Drug and Drug Addiction.

**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.

**Lamarca, P., Premoli, S.**

2001 *Il lavoro di strada*, in Da Pra Pocchiesa, M., Grosso, L. (a cura di), *Prostitute, prostitute, clienti: che fare?*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

**Lavigne S., Coutu S, Dubeau D.**

2011 *Sostenere la genitorialità. Strumenti per rinforzare le competenze educative*, ed. italiana a cura di Milani, P., Serbati, S., Ius, M., Trento, Erickson.

**Lemay, R., Ghazal, H.**

2008 *S'occuper des enfants. Guide de l'intervenant*, Ottawa, Press de l'Université d'Ottawa.



**Léveillé, S., Chamberland, C.**

2010 *Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the Framework for the Assessment of Children in Need and their Families (FACNF)*, in «Children and youth services review», 32(7), p. 929-944.

**Lightburn, A., Warren Adamson, C.**

2007 *Evaluating family centres: the importance of sensitive outcomes in cross-national studies*, in Berry, M., *Identifying essential elements of change*, Leuven, Acco.

2010 *Evaluating complexity in community based programs*, in Maluccio, A.N., et al., *Improving outcomes for children and families. Finding and using international evidence*, London, Jessica Kingsley Publisher, p. 57-69.

**Little, J.H., Schuerman, J.R.**

2002 *What works best for whom? A closer look at family preservation services*, in «Children and youth services review», 24, p. 673-699.

**Marzocchi, G.M., et al.**

2002 *Il "Questionario SDQ Strengths and Difficulties Questionnaire": uno strumento per valutare difficoltà comportamentali ed emotive in età evolutiva*, in «Difficoltà di apprendimento», 8 (1).

**Mauceri, R., Di Cesare, G.**

2011 *Altre strade. Un'esperienza di educativa di strada a Taranto*, Comune di Taranto/Programma Sviluppo.

**Maurizio, R.**

1995 *Introduzione*, in Berruti, F., Ponta, A., *Il lavoro di strada*, Torino, Edizioni Gruppo Abele (Quaderni di animazione e formazione).

1997 *Il lavoro di strada: origine, storia e modelli di intervento*, in «Servizi sociali», 6.

2002 *Analisi dei progetti rivolti agli adolescenti*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 26).

**McNamara, P.**

2010a *Esperienze di ricerca di esito negli ultimi dieci anni*, in «Studi Zancan», 5, p. 172-179.

2010b *Assessing practice in a child and family centre in Australia*, in Maluccio, A.N. et al., *Improving outcomes for children and families. Finding and using international evidence*, London, Jessica Kingsley Publisher, p. 192-203.

**Merlo, R. (a cura di)**

1991 *Il lavoro con i minori a disagio/1. Per un'educativa territoriale*, in «Animazione sociale», 1, p. 31-60.

**Meyerson, I.**

1989 *Psicologia storica. Le funzioni psicologiche e le opere*, Pisa, Nischi-Lischi.

**Mikkonen, M., et al.**

2007 *Outreach work among marginalised populations in Europe. Guidelines on providing integrated outreach services*, Amsterdam, Foundation Regenboog AMOC.

**Milani, P.**

2001 *Una prospettiva internazionale sull'educazione familiare: ragioni, problemi, linee guida per l'intervento e la progettazione*, in Milani, P. (a cura di), *Manuale di educazione familiare. Ricerca, intervento, formazione*, Trento, Erickson, p. 15-50.

2002 *Analisi dei progetti rivolti al sostegno della genitorialità*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 26).

2006 *La pedagogia della famiglia*, in «Rassegna bibliografica», 3-4, p. 42-64.

2007 *Tutela del minore e genitorialità: primi appunti per una pedagogia dei genitori*, in «Minori giustizia», n. 3, p. 27-45.

2009a *Buongiorno signora Rossi. Domiciliarità e personalizzazione degli interventi con le famiglie vulnerabili*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 2, p. 7-22.

- 2009b *La formazione e la ricerca in educazione familiare. Stato dell'arte in Italia*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 1, p. 17-35.
- 2009c *La teoria e le direttrici operative della riunificazione familiare*, in Me, S., Tuggia, M. (a cura di), *Tra krònos e kairòs. Il tempo del contrasto all'istituzionalizzazione nelle comunità per minori*, Bassano del Grappa, Osservatorio regionale nuove generazioni e famiglia, p. 191-210.
- Milani, P., Ius, M.**  
2010 *Sotto un cielo di stelle. Bambini, educazione e resilienza*, Milano, Raffaello Cortina.
- Milani, P., Saugo, S.**  
2009 *Una scheda per l'educativa territoriale. Progettazione e valutazione di esito*, in «Lavoro sociale», 9, 2, p. 261-275.
- Milani, P., Serbati, S.**  
2009 *Per costruire insieme genitorialità*, nucleo monotematico, in «Animazione sociale», 11, p. 29-59.
- Milani, P., Serbati, S., Ius, M. (a cura di)**  
2011 *PIPPI. Guida operativa*, Dipartimento di Scienze dell'educazione, Università di Padova - Ministero del lavoro e delle politiche sociali, documento interno a uso degli operatori coinvolti nella sperimentazione nazionale.
- Milani, P., et al.**  
2011 *PIPPI. Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione*, in «Cittadini in crescita», n. 2-3, p. 58-64.
- Minesso, M.**  
2011 *Welfare e minori: l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano, Franco Angeli.
- Moran, P., Ghate, D., Van der Merwe, A.**  
2004 *What works in parenting support: a review of the international evidence*, London, Department for Education and Skills.
- Mortari, L.**  
2009 *Ricercare e riflettere*, Roma, Carocci.
- Munro, E.R., et al.**  
2011 *The contribution of the United Nations Convention on the Rights of the Child to understanding and promoting the interests of young people making the transition from care to adulthood*, in «Children and youth services review», 33, p. 2417-2423.
- Nastasi B.K., et al.**  
2000 *Conductin participatory culture-specific consultation: a global perspective on multicultural consultation*, in «School Psychology Review», vol. 29(3), p. 400-413.
- Nussbaum, M.**  
1999 *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Roma, Carocci.
- Ogay, T.**  
2000 *De la compétence à la dynamique interculturelle*, Berne, Peter Lang.
- Ongini, V., Santagati, M. (a cura di)**  
2013 *Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. Rapporto nazionale A.s. 2011/2012*, Milano, Fondazione Ismu - Miur (Quaderni Ismu, n. 1).
- Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**  
2009 *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008- 2009. Temi e prospettive dai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Firenze, Istituto degli Innocenti.
- Pantano, P., et al.**  
2006 *Uno sguardo generale al progetto*, in Prezza, M. (a cura di), *Aiutare i neo-genitori in difficoltà. L'intervento di sostegno domiciliare*, Milano, Franco Angeli.
- Parton, N., Mathews, R.**  
2001 *New directions in child protection and family support in Western Australia: a policy initiative to re-focus child welfare practice*, in «Child and family social work», 6, p. 97-113.

**Pecora, P.J., et al.**

2009 *The child welfare challenge: policy, practice and research*, 3 ed., Hawthorne, NY, De Gruyter.

**Pinkerton, J.**

2006 *Developing a global approach to the theory and practice of young people leaving state care*, in «Child and family social work», 11, p. 191-198.

2011 *Constructing a global understanding of the social ecology of leaving out of home care*, in «Children and youth services review», 33, p. 2412-2416.

**Pollo, M.**

2003 *La società complessa. La professione educativa e la dimensione socioculturale*, in P. Brunori et al., *La professione di educatore. Ruolo e percorsi formativi*, Roma, Carocci.

**Pourtois, J.-P., Desmet, H., Lahaye, W.**

2006 *Il buon trattamento. Bisogni del bambino - Competenze dei genitori*, in «Rivista italiana di educazione familiare», 2, p. 109-125.

**Prandin, A.**

2012 *Posizionamenti estetici e ricerca della bellezza*, in Formenti, L. (a cura di), *Re-inventare la famiglia. Guida teorico-pratica per i professionisti dell'educazione*, Milano, Apogeo.

**Premoli, S.**

2008 *Pedagogie per un mondo globale*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

2012 *Bambini, adolescenti e famiglie vulnerabili. Nuove direzioni nei servizi socioeducativi*, Milano, Franco Angeli.

**Premoli, S., Mairani, D.**

2012 *Le percezioni degli operatori in una ricerca centrata sulla pratica. Collaborare con la famiglia nei servizi di educativa domiciliare minori*, in «Lavoro sociale», 3, p. 405-417.

**Premoli, S., Confalonieri, M., Volpi, M.**

2012 *In «terra straniera» serve tempo. Educare nella casa di bambini e genitori vulnerabili*, in «Animazione sociale», 259, p. 91-101.

**Prezza, M., Principato, M.C.**

2002 *La rete sociale e il sostegno sociale*, in Prezza, M., Santinello, M. (a cura di), *Conoscere la comunità*, Bologna, Il mulino, p. 193-234.

**Prezza, M. (a cura di)**

2006 *Aiutare i neo-genitori in difficoltà. L'intervento di sostegno domiciliare*, Milano, Franco Angeli.

**Projeto Axè**

2004 *I Ragazzi dell'Axè. L'educazione dei "meninos de rua". Un'esperienza pedagogica in Brasile*, Cagliari, Fabula.

**Regoliosi, L.**

1994 *La prevenzione possibile. Modelli, orientamenti, esperienze per l'operatore di territorio sulla prevenzione della devianza giovanile e della tossicodipendenza*, Milano, Guerini.

**Rhodes, T.**

1996 *Outreach work with drug users: principles and practice*, Bruxelles, Council of Europe, p. 25-26.

**Rojek, C., Peacock, G., Collins, S.**

1998 *Social work and received ideas*, London, Routledge.

**Roma (Comune)**

2012 *Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 285/97 a Roma*, Comune di Roma.

**Rots-de Vries, C., et al.**

2010 *Evaluation of an assertive outreach intervention for problem families: characteristics of the target group, intervention methods and early outcomes*, in Knorth, E.J., Kalverboer, M.E., Knot-Dickscheit, J. (eds), *InsideOut. How interventions in child and family care work. An international source book*, Antwerp-Apeldorom, Garant publishers, p. 174-177.

**Santerini, M.**

2003 *Intercultura*, Brescia, La scuola.

- 2011 *Prefazione*, in Granata, A., *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Roma, Carocci.
- Scalia, G.M.**  
2006 *Le comunità "sprovviste di territorio": i Rom, i Sinti e i Caminanti in Italia*, Roma, Ministero dell'interno. Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.
- Sellenet, C.**  
2007 *La reconnaissance de la place des parents dans les institutions de protection de l'enfance en France*, in «La revue internationale de l'éducation familiale», 1.
- 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.
- 2012 *La genitorialità vulnerabile e la recuperabilità dei genitori*, in «Minori giustizia», 3.
- Shulman, L.**  
1991 *Interactional social work practice*, Itasca, F.E. Peacock Publishers.
- Stame, N.**  
2001 *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in Palumbo, M. *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli.
- 2007 *Classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Stimson, G.V., et al.**  
1994 *Potential development of community oriented HIV outreach among drug injectors in the UK*, in «Addiction», 89, p. 1601-1611.
- Tagliaventi, M.T.**  
2002 *Premessa*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 26).
- The Scottish Executive**  
2004 *Protecting Children and Young People: the Charter*, Edinburgh, Scottish Executive.
- The Scottish Government**  
2008 *A guide to getting it right for every child*, Edinburgh, Scottish Government.
- Tramma, S.**  
2009 *Pedagogia di comunità. Criticità e prospettive educative*, Milano, Franco Angeli.
- Trevithick, P.**  
2000 *Social work skills: A practice handbook*, Buckingham, Open University Press.
- Triani, P.**  
2002 *Sulle tracce del metodo. Educatore professionale e cultura metodologica*, Milano, ISU Università Cattolica.
- Vulpiani, P.**  
2012 *Rom e sinti: verso una strategia nazionale di inclusione sociale*, in Pistoia (Provincia), *Tra luoghi comuni e realtà: rom e sinti di Pistoia*, Pistoia, consultabile all'indirizzo web: [www.provincia.pistoia.it/CentroAntidiscriminazione/Report/ReportRomSinti1.pdf](http://www.provincia.pistoia.it/CentroAntidiscriminazione/Report/ReportRomSinti1.pdf)
- Wasserman, S., Faust, K.**  
1997 *Social network analysis methods and applications*, Cambridge [UK], Cambridge University press.
- Weeks, W.**  
1988 *De-professionalisation or a new approach to professionalism?*, in «Australian social work», 41, 1, p. 29-37.
- Zimet, G.D., et al.**  
1988 *The multidimensional scale of perceived social support*, in «Journal of personality assessment», 52, p. 30-41.

PAGINA BIANCA

€ 11,60



\*171630001550\*