

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

i confini di chi lo ha sperimentato, di contribuire al processo di integrazione inter-istituzionale e di integrare il “modello PIPPI” nei processi strategico/decisionali sulla gestione del welfare cittadino tramite nuovi atti deliberativi che sono in fieri. In particolare:

- PIPPI è stato inserito come progetto sovrazonale nell'ambito dei piani di zona previsti a livello metropolitano nel periodo 2013/2014;
- all'interno dell'Accordo di programma per l'integrazione sociosanitaria tra Comune e Ausl di Bologna è stato inserito un paragrafo sulla formazione integrata che individua nel modello PIPPI una buona pratica per la prevenzione dell'allontanamento;
- all'interno dell'attività di formazione integrata sociosanitaria (avviata da gennaio 2016) in più occasioni sono stati presentati il modello e gli strumenti PIPPI;
- la sperimentazione di PIPPI 3 è stata l'occasione per aprire la formazione integrata di cui sopra anche ai distretti della Provincia (e non solo quindi al Comune di Bologna), anche in virtù del fatto che l'Ausl di Bologna ha come territorio di riferimento proprio l'area metropolitana (è la prima volta che un progetto di formazione piuttosto articolato viene offerto da un Comune a tutto il territorio provinciale);
- sono stati attivati altri 2 gruppi di formazione integrata relativamente a due dispositivi PIPPI (Gruppi genitori e Famiglie d'appoggio), composti da operatori dei servizi sociosanitari educativi e da referenti del privato sociale, cooperative e associazionismo. Tale iniziativa ha favorito la nascita di un tavolo metropolitano denominato *Risorse integrate* che ha lo scopo di mappare e mettere in rete le risorse già esistenti relativamente a questi due dispositivi attraverso un processo, che è iniziato con PIPPI, ma che in prospettiva potrebbe diffondere il modello PIPPI come riferimento importante del lavoro integrato socio-sanitario-educativo nell'area della tutela minori.

La Regione è a conoscenza di queste iniziative e spesso anche direttamente coinvolta. Il tentativo in atto è quello di far convergere e integrare le azioni locali con quanto promosso e organizzato a livello regionale e viceversa, grazie anche al fatto che la Regione ha nello stesso periodo emanato direttive che costituiscono una cornice di riferimento coerente con PIPPI sul piano degli obiettivi e delle metodologie.

Io penso che (...) sempre più PIPPI, ma PIPPI non deve essere solo un metodo degli operatori, punto e basta. PIPPI deve entrare dentro i servizi e deve essere una forma mentis anche a livello istituzionale. Cioè sento molto, adesso magari nella realtà di B. certe cose sono passate e sono d'accordo, però è come se all'interno dell'organizzazione di quel servizio lì fosse solamente una cosa degli operatori. Cioè gli operatori si formano, gli operatori utilizzano, gli operatori portano avanti quel modello, ma dietro, chi sta su deve sostenere. (Focus group Bologna)

Firenze: è stata realizzata un'interlocuzione attiva, continua e puntuale con gli enti e le istituzioni coinvolte, azione che costituisce il primo passo per una messa a sistema dei raccordi inter-istituzionali richiesti dall'organizzazione del programma. Il cambio di

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

referente cittadino avvenuto tra PIPPI 2 e PIPPI 3 non ha aiutato la continuità dei processi, ma il coinvolgimento della Regione è stato utile per riuscire a sottoscrivere l'accordo di rete tra le scuole coinvolte in PIPPI e per mettere meglio in comunicazione fra loro gli Ambiti interessati a livello regionale. Ciò ha creato uno scambio di esperienze, di confronto e di condivisione che hanno poi dato seguito a spunti di riflessione interni anche a Firenze. Il programma PIPPI è stato inserito nel primo volumetto del *Minori e Servizi: lavori in corso...* elaborato dal Tavolo tecnico provinciale Minori, documento che raccoglie protocolli, atti e strumenti da promuovere nell'ambito minorile.

Genova: il lavoro del Comune, in particolare da gennaio 2014 con l'avvio di PIPPI 3, si integra sempre di più con quello della Regione. Questo lavoro produce la delibera quadro - Sistema socioeducativo di promozione, prevenzione e tutela per bambini e adolescenti della Regione Liguria, Dipartimento salute e servizi sociali (delib. GR n. 535/2015), che contiene:

- Linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi e delle strutture per minorenni e nuclei genitore-bambino, in attuazione dell'articolo 30, comma 1, lettere a), b), c) ed e) della LR 9.04.2009, n. 6
- Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare
- Linee di indirizzo regionali in materia di adozione nazionale e internazionale
- Linee d'indirizzo regionali per gli interventi di prevenzione nell'ambito della tutela dei minori ed *empowerment* familiare
- Linee di indirizzo in materia di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale a danno dei minori
- Linee di indirizzo in materia di partecipazione e ascolto dei minorenni

In questa delibera si propone che la struttura del Gruppo territoriale previsto in PIPPI, ossia la concertazione fra gli attori istituzionali, sia la base del lavoro in tutta l'area del lavoro di prevenzione, protezione e tutela dei bambini e adolescenti e si assume il "modello PIPPI" sia per il metodo di lavoro proposto (la valutazione partecipativa e trasformativa), sia per le teorie di riferimento sulla negligenza familiare. L'ingresso della Regione nella *governance* del programma non ha ancora portato a un diverso assetto dell'organizzazione dei servizi sociali territoriali, ma la partecipazione alle tre implementazioni del programma, come città, ha determinato, in coerenza con la delib. GR n. 535/2015, una modifica sostanziale di alcuni servizi dedicati ai bambini e alle famiglie, in particolare il Centro servizi per la famiglia (CSF) e nella definizione dei modelli delle strutture di accoglienza. Per le strutture il cambiamento è stato quello di inserire all'art. 5 – comma dei disciplinari di servizio – l'esplicito riferimento alla cornice teorica e metodologica di PIPPI. Per il CSF il primo importante cambiamento è stato quello di integrare i servizi e gli interventi del nuovo capitolato di gara, indetto a luglio 2015, con la cornice teorica e metodologica di PIPPI. Il Centro servizi per la famiglia nelle sue articolazioni è il sistema di servizi e interventi socioeducativi diurni per i minori e le loro famiglie, volto ad assicurare non solo la prevenzione dai fattori di rischio e tutela, ma anche la protezione della relazione genitore-figlio e l'*empowerment* familiare per una genitorialità positiva. Si tenga presente che nel 2014 i diversi interventi del Centro CSF hanno riguardato oltre 3.300 minori, per buona parte in carico ai servizi sociali territoriali (sui 7.160 in carico ai servizi sociali). Il secondo importante cambiamento è stato quello di

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

passare da un modello di educativa individuale centrata principalmente su interventi di sostegno educativi rivolti al minore, a un modello centrato più sulle relazioni familiari, la protezione dei legami esistenti tra i membri della famiglia e il loro ambiente di vita, l'individuazione dei fattori di protezione all'interno del nucleo familiare su cui far leva per favorire la crescita del bambino, in una prospettiva in cui la genitorialità è intesa come sistema di competenze che possono essere apprese. I servizi e gli interventi sopra descritti sono assicurati in tutti i municipi e considerati come livelli essenziali di servizi. Per questo, e quindi con l'intento di diffondere e radicare il "modello" nei servizi di tutta la città, sono state realizzate alcune attività di formazione per operatori "extraPIPI". Considerando i vari eventi formativi e informativi organizzati a Genova, possiamo sostenere che tutte le figure quadro e gran parte dei professionisti operanti nei servizi tutela e protezione del Comune, dell'Azienda Ulss e di alcune fra le più significative realtà del privato sociale, abbiano avuto accesso a una formazione di base sul programma stesso. Aver integrato il capitolato del Centro servizi per la famiglia e aver introdotto l'educativa familiare ha creato le condizioni per riflessioni comuni rispetto al nuovo ruolo dell'educatore familiare. Per tali ragioni si è avviato un percorso di formazione e di co-progettazione congiunto con gli enti gestori dei servizi e, in particolare, si è concordato:

- un seminario lancio previsto per giugno 2016 con la finalità di fare un "patto" e condividere l'obiettivo comune del benessere del bambino, il nuovo ruolo della famiglia e l'inquadramento teorico che sostiene l'approccio scelto nel capitolato;
- iniziative formative a livello municipale per gli operatori dei servizi sociali territoriali congiuntamente agli educatori del centro che a partire dal "patto" e dalle esperienze già attive sui territori, approfondiscano e formino tutti gli operatori rispetto alle teorie di riferimento e agli approcci relazionali ed educativi rivolti ai minori e alle loro famiglie, ai dispositivi, agli strumenti proposti anche dal programma PIPPI;
- condivisione e presentazione dello strumento RPMonline ai coordinatori dei centri per avviare la possibilità di utilizzare in maniera estesa tale strumento.

Il passaggio di *governance* fra Comune e Regione ha quindi generato:

- maggior confronto e coesione con i Comuni afferenti alla Conferenza dei sindaci dell'Asl 3 genovese e ha agevolato connessioni e riflessioni comuni anche attraverso il Gruppo territoriale regionale;
- il co-finanziamento regionale previsto dal Ministero per le implementazioni ha consentito la presentazione e la disseminazione del metodo in altri Ambiti territoriali regionali che hanno poi chiesto di partecipare a PIPPI 5.

Inoltre, nel lavoro per la redazione del Piano dei 6 distretti sociosanitari dei Comuni della Conferenza dei sindaci dell'Asl 3 genovese, in coerenza con il Piano regionale integrato sociosanitario, nell'ambito del Gruppo tematico distrettuale sulle due azioni "8 I - Empowerment familiare e prevenzione all'allontanamento dei minori" e "10 A La rete di responsabilità nella tutela dei minori", si è fatto esplicito riferimento, nell'analisi delle

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

buone prassi, servizi e metodiche, all'esperienza delle sperimentazione PIPPI, nonché allo schema di rilevazione utilizzato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze sugli indicatori del benessere del minore in *L'Italia minore* (2011, Questioni e documenti, 51).

Il far parte del programma sin dalla prima sperimentazione sempre con lo stesso Comune capofila e con lo stesso referente ha permesso la contaminazione in più campi; da quello tecnico, a quello formativo a quello regolamentativo. (RT, Genova)

Milano: il gruppo composto dalle équipes multidisciplinari, dai coach e dai due nuovi referenti si costruisce via via come un gruppo forte, stabile, attivo e motivato che opera però in un contesto «di grandi cambiamenti organizzativi che coinvolgono il Comune che non hanno permesso di dedicare i giusti tempi e le giuste risorse al lavoro inter-istituzionale, ma questo è considerato un obiettivo importante nella prospettiva di sviluppo e radicamento del progetto, che è già scontata per la città» (Referente territoriale, Milano). Per quanto riguarda l'ingresso della Regione non si sono sviluppati specifici processi di coinvolgimento, confronto e integrazione né con gli altri Ambiti territoriali regionali, né nel dialogo tra servizi sociali, sanitari, mondo della scuola, tribunale. Lo scambio di esperienze sulla sperimentazione in corso tra gli Ambiti ha avuto come unica cornice quella degli incontri di coordinamento regionale, che sono stati convocati presso la Regione a scadenze periodiche sostanzialmente agganciate alle fasi di sviluppo della sperimentazione (pre-implementazione/implementazione /chiusura) e che hanno visto la presenza dei referenti di ambito coinvolti. In quel contesto erano stati ipotizzati dalla Regione, e condivisi dagli Ambiti stessi, momenti di incontro con i diversi interlocutori del territorio sopra citati, per presentare il progetto PIPPI e avviare percorsi di conoscenza, dialogo e raccordo, che non si sono però di fatto concretizzati. Pertanto, non sono stati realizzati né formalizzati accordi inter-istituzionali direttamente collegati all'estensione del programma PIPPI a livello regionale.

Come Città di Milano, si sta lavorando però per definire autonomamente, a seguito di numerosi incontri tra rappresentanti degli enti coinvolti, un protocollo tra Comune/Tribunale minorenni e Procura minori, che parta da PIPPI, ma per coinvolgere tutta la casistica. Si è inoltre avviata una connessione con il Coordinamento UO di Neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza cittadino.

Io credo che nella nostra zona abbiamo portato avanti PIPPI in tanti e sin dall'inizio e con una certa passione, perché avevamo anche un coordinatore che ci ha stimolato. E credo che rispondendo un po' a lui, io ho la sensazione che se c'è qualcuno che ci crede anche di sopra che ci sostiene e ci promuove, c'è la possibilità che questo modo di lavorare con le famiglie, diventi sistema. Credo che questo è fondamentale per quello che vedo io, dal mio osservatorio di servizio sul territorio. Perché se non ti promuovono, non ti autorizzano ... fa la differenza (...). Questo anche per dire che non c'è l'idea che PIPPI 2 finisce e finisce tutto. Porti a casa, ciao arrivederci è stato bello. No. Poi come capite non è facile. (Focus group Milano)

Palermo: non sono rilevabili esiti in termini di cambiamenti negli assetti istituzionali, a causa di una persistente debolezza organizzativo-politico-istituzionale, che ha visto, fino alla conclusione di PIPPI 2, l'azione sperimentale reggersi sull'impegno individuale della referente, dei coach e delle équipes multidisciplinari, che hanno comunque dimensione molto ridotta. Non manca una volontà politica di riferimento, ma non risulta alcuna forma

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

di coinvolgimento formale di altri enti, come l'Asl, tranne che del privato sociale, fattore che ha contribuito a creare una certa stabilità del dispositivo dell'educativa domiciliare, che era stato invece assai debole nella prima sperimentazione di PIPPI. Nel passaggio di governance fra PIPPI 2 e 3 che ha conosciuto l'adesione di Palermo non più come Comune, ma come Distretto, si sono create notevoli difficoltà gestionali che hanno di fatto impedito la continuazione del lavoro dello stesso Comune di Palermo, che è slittato nell'esperienza di PIPPI 5.

Reggio Calabria: non sono rilevabili esiti in termini di cambiamenti negli assetti istituzionali, a causa di una evidente debolezza organizzativo-politico-istituzionale, che ha visto PIPPI reggere sull'impegno individuale della referente, dei coach e delle équipes, anche perché la città è stata commissariata nel periodo in questione. Tale gruppo, composto dalle équipes, dai coach e dalla referente è motivato e stabile nel tempo. Il Commissario garantisce la continuità dell'implementazione, ma non si registra nessuna azione di coinvolgimento istituzionale o di "spinta" politica. L'ingresso della Regione non ha sostenuto l'implementazione nella città.

Torino: ha lavorato sia in PIPPI 2 che 3 come singolo Comune sulla base di una volontà politica che legittima fortemente la sperimentazione e la relativa volontà di giungere a un'integrazione stabile nel sistema dei servizi. È stata realizzata una graduale, ma decisa azione di ampliamento dell'implementazione del programma a tutte le zone, anche grazie a un forte investimento nella formazione di tutti gli operatori dei diversi servizi coinvolti. Si è formato e formalizzato, nel corso del 2014, un Gruppo territoriale che ha permesso di curare particolarmente le relazioni tra Comune, Asl, privato sociale e di dar vita a una relazione ampiamente collaborativa con l'Autorità giudiziaria. Il sovraccarico degli operatori, i tagli e le difficili condizioni operative non rendono comunque scontato tale processo di integrazione.

L'intenzione è di portare a regime la metodologia, gli strumenti, i dispositivi: i gruppi genitori e dei gruppi bimbi, l'educativa domiciliare, rispetto alla quale la Città ha già modificato il modello di intervento educativo (da territoriale a domiciliare) attraverso il nuovo capitolato per l'appalto del Servizio che è gestito dalle cooperative (...). Comunque c'è sempre resistenza al cambiamento da parte degli operatori, poca abitudine dei servizi nella valutazione dei risultati, tempo di lavoro limitato da parte degli operatori. (Referente territoriale, Torino)

Venezia: la Direzione dei servizi sociali del Comune ha realizzato nel corso di PIPPI 2 un forte investimento sull'implementazione del programma estendendolo a tutte le 6 municipalità, ha realizzato percorsi formativi per operatori "extraPIPPI", al fine di radicare e uniformare il metodo in tutti i servizi cittadini, ma numerose problematiche istituzionali, fra cui la frattura "storica" tra Asl e Comune, l'autonomia delle municipalità dalla Direzione responsabile dell'implementazione e il commissariamento della città seguito alla caduta della giunta proprio durante il biennio, hanno comportato una serie di conseguenze negative sull'implementazione stessa, fra cui una notevole resistenza "dal basso", ossia proprio degli operatori delle équipes, che peraltro sono sempre state formate quasi esclusivamente da operatori del Comune e del privato sociale, tranne qualche positiva eccezione che ha visto il coinvolgimento dell'Azienda sanitaria.

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

Con l'avvio di PIPPI 3 il Comune di Venezia ha partecipato come Conferenza dei sindaci dell'Aulss 12 Veneziana, ciò che ha permesso ai 4 Comuni facenti parte della suddetta Conferenza dei sindaci, di stipulare accordi di collaborazione che prevedono anche percorsi condivisi di formazione e tutoraggio. Inoltre, la città ha messo a disposizione della Regione l'esperienza precedente, supportando la Regione nella funzione di coordinamento degli Ambiti territoriali. Permangono però le difficoltà istituzionali di relazione con la parte sanitaria, a cui si è tentato di rispondere avviando un capillare lavoro di coinvolgimento degli operatori, con l'intento di giungere a una condivisione formale a livello istituzionale. Si è realizzato un importante incontro del Gruppo territoriale allargato (cui ha partecipato anche la Regione) che ha avuto l'obiettivo di delineare alcuni percorsi di costruzione di accordi, nonostante l'Aulss stia attraversando una situazione di difficoltà dovuta alla mancanza di personale nei consultori familiari e nelle unità di Neuropsichiatria infantile.

Inoltre, l'amministrazione comunale di Venezia si sta apprestando a rivedere la propria organizzazione e anche questo scenario implica una situazione di instabilità. Per quanto riguarda il ruolo della Regione Veneto, non ci sono state ricadute nelle relazioni istituzionali in quanto la Regione non ha, a oggi, avviato azioni di raccordo tra sistemi che possano avere delle ricadute nei singoli Ambiti territoriali.

1.6 Conclusioni

A prescindere dalle difficili prospettive che coinvolgono le città di Reggio Calabria e Palermo, e di alcune specificità relative a singole città, nel lavoro presentato sembrano trasversali sia alcuni *esiti di rilievo*, che alcune *prospettive di sviluppo*, che alcune *criticità*, che riassumiamo per cenni di seguito:

Per quanto riguarda gli **esiti di rilievo**:

- sono implementati quasi ovunque tutti i dispositivi e, a partire dal Protocollo di intesa per la collaborazione con la scuola, sono state condivise modalità di collaborazione fra scuole e servizi educativi, sociali e sanitari;
- 8 città su 9 sono attive sia in PIPPI 4 che 5 con il fine esplicito di consolidare le conoscenze relative al programma affinché diventi l'approccio di riferimento comune dei servizi sociali nei progetti di cura e protezione e tutela dei minori;
- diverse città hanno avviato iniziative autonome di formazione continua e hanno coinvolto gli attuali coach nel lavoro di contaminazione sul metodo;
- l'obiettivo di costruire raccordi, anche formali, sull'integrazione inter-istituzionale e inter-professionale può dirsi ben avviato nelle città di Bologna, Genova e Torino;
- le condizioni per andare verso questo obiettivo sono state messe in atto a Bari, Firenze, Milano, Venezia;
- in otto delle nove città si è creata o rafforzata una struttura di gestione del programma, anche se solo in tre è formalizzato un Gruppo territoriale. Cinque città, nel corso dei lavori, hanno anche migliorato la loro struttura di gestione

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

affiancando al Gruppo territoriale una struttura più operativa, la “cabina di regia”, che ha affiancato il referente cittadino per affrontare meglio la concomitanza con PIPPI 3;

- si ravvisa la volontà di mantenere la struttura avviata per l'implementazione prevista dal programma, provando a stabilizzare sia il Gruppo territoriale che le équipes multidisciplinari.

Per quanto riguarda le **prospettive di sviluppo**, evidenziamo:

- l'estensione di alcuni dispositivi (in particolare, rapporto con la scuola, gruppi genitori e educativa domiciliare) anche nei casi non rientranti nel progetto PIPPI e dopo PIPPI;
- l'utilizzo e la diffusione della metodologia e dei relativi strumenti, in particolare di RPM, anche nei casi non rientranti in PIPPI e dopo PIPPI, all'interno dei servizi e delle altre istituzioni (scuola, privato sociale, asl) in una prospettiva di sistematizzazione dello strumento informatico RPM nella programmazione delle politiche sociali comunali (RPM free: RPM aperta a tutti gli Ambiti territoriali per un utilizzo libero con tutti i casi);
- l'intenzione di estendere la metodologia di lavoro in altre aree di intervento, in particolare per quanto attiene il disagio adulto, della psichiatria e dell'area disabilità;
- la richiesta di alcune città alle rispettive Regioni di attivare un programma di consolidamento per arrivare alla messa a sistema complessiva del programma negli assetti organizzativi dell'ambito.

Per quanto riguarda le **criticità** trasversali, evidenziamo:

- permangono le complessità riscontrate anche in PIPPI 1 e PIPPI 2 nel connettere orizzontalmente e verticalmente il sistema dei servizi delle varie aree, con particolare riferimento alla sanità e alla scuola, ma il processo di integrazione di PIPPI negli assetti istituzionali ordinari delle 9 città può considerarsi in atto per 7 città su 9;
- in una minor parte delle città l'implementazione è rimasta appannaggio del gruppo di équipes, coach e referenti che sperimenta e ha ricevuto poco sostegno dalla parte politico-istituzionale, ma solo 3 città su 9 hanno formalizzato un Gruppo territoriale. Il livello più alto non sempre si dimostra “all'altezza” della sfida, resta cioè sempre più debole il coinvolgimento della parte politica rispetto a quella tecnica.

I numeri via via più ampi dei soggetti partecipanti, l'incrociarsi di livelli di governo diversificati (Ministero, Regioni, AT), la multidimensionalità dello stesso programma sono fattori che hanno reso l'azione di PIPPI nelle fasi qui prese in esame, unica nel suo genere, particolarmente complessa, ma anche particolarmente promettente, dati gli sviluppi dichiarati dalla maggior parte delle città che vanno nella direzione di voler rafforzare le condizioni che sistematizzano l'implementazione e in particolar modo le strutture quali il Gruppo territoriale e le équipes multidisciplinari che ne sostengono il peso.

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

Il lavoro fino a qui presentato si è realizzato in un periodo di particolari difficoltà del sistema di welfare, in cui sono stati ripetutamente segnalati tagli al *budget*, sovraccarichi di lavoro, frammentazione organizzativa e sofferenze gestionali di varia natura. Per questo il sostegno e la legittimazione politico-istituzionale e le relative azioni sul campo sono fra i fattori primari che possono contribuire a produrre risultati stabili e duraturi negli assetti organizzativi di ogni città. Il consolidamento dell'implementazione in atto attraverso PIPPI 4 e PIPPI 5 si presenta quindi come una sfida importante per le città, al fine di non disperdere la qualità e l'importante quantità di azioni realizzate e il patrimonio di competenze professionali che queste hanno prodotto, come anche di autonomizzarsi gradatamente dalla stessa PIPPI.

Riferimenti bibliografici

- Aldgate, J., et al. (2006), *The developing world of the child*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Belotti, V. (a cura di), *I progetti nel 2013: lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, 59), p. 151 e ss.
<http://www.minori.it/it/minori/quaderno-59-i-progetti-nel-2013>.
- Bove, C. (2012), *Prospettive di pedagogia culturale nei servizi per l'infanzia*, in «Studium Educationis», 3, p. 91-101.
- Ferrari, M. (2004), *Riflettere*, in Bondioli, A., Ferrari, M. (a cura di), *Verso un modello di valutazione formativa: ragioni, strumenti e percorsi*, Bergamo, Edizioni Junior.
- Holland, S. (2010), *Engaging children and their parents in the assessment process*, in Horwath, J. (2010) (ed.), *The child's world: the comprehensive guide to assessing children in need*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Lacharite, C., Ethier, L.S., Nolin, P. (2006), *Vers une théorie écosystémique de la négligence envers les enfants*, in «Bulletin de psychologie», 59, p. 381-394.
- Milani, P. (2014), *La negligenza familiare: un paradigma ecologico basato sulla resilienza*, in Formenti, L. (a cura di), *Sguardi di famiglia: tra ricerca pedagogica e pratiche educative*, Milano, Guerini, p. 135-153.
- Milani, P. (2014), *Una experiència italiana de suport a la criança i dirigida a les famílies negligents: P.I.P.P.I. (Programa d'intervenció per a la prevenció de la institucionalització)*, in «El butlletí d'Inf@ncia», núm. 75, Observatorio de los Derechos de la Infancia de Cataluña.
http://www20.gencat.cat/docs/dixit/Home/04Recursos/02Publicacions/02Publicacions%20de%20BSF/04_Familia_infancia_adolescencia/Butlleti_infancia_articles_2014/Links/profunditat-75.pdf
- Milani, P. (2015), *Analyse réflexive et co-construction des pratiques entre chercheurs et praticiens pour co-construire l'intervention entre praticiens et familles: questions et défis pour la recherche et la formation*, in Seraphin, G. (sous la dir. de), *Observer l'enfance en danger : articuler recherche et pratique en*

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

protection de l'enfance, Observatoire Nationale Enfance en Danger (ONED), Paris, 14.10.2014, in *La documentation Française*, Paris, Juin 2015, p. 15-25.

Milani, P., Serbati, S., Ius, M. (2015), *La parole vivante et la parole morte: le parcours accidenté de la parole des enfants et des parents vers l'action*, in Lacharité, C., Sellenet, C., Chamberland, C. (eds.), *La protection de l'enfance : la parole des enfants et des parents*, Québec, Presses de l'Université du Québec (chapitre 9), p. 125-135.

Milani, P., et al. (2014), *Innovative practices with marginalised families at risk of having their children taken into care*, Peer Review, European Commission, Division of Employment, Social Affairs and Inclusion,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2133&furtherNews=yes>

.

Milani P., et al. (2015), *Il Quaderno di P.I.P.P.I. Teorie, Metodi e strumenti per l'implementazione del programma*, Padova, BeccoGiallo, nuova edizione riveduta e ampliata.

Milani, P. (a cura di) (2015), *Executive Summary: seconda implementazione del Programma PIPPI*, Padova, Becco Giallo.

Ogden, T., et al. (2012), *Measurement of implementation components ten years after a nationwide introduction of empirically supported programs: A pilot study*, in «Implementation Science», 7, 49.

Parker, R., et al. (1991), *Looking after children: Assessing outcomes in child care*, London, HMSO.

Sellenet, C. (2007), *La parentalité décryptée: pertinence et dérives d'un concept*, Paris, L'Harmattan.

Serbati, S., Ius, M., Milani, P. (2016), *P.I.P.P.I. Programme of Intervention for Prevention of Institutionalization. Capturing the Evidence of an Innovative Programme of Family Support*, in «Revista de Cercetare si Interventie Sociala», 52, 26.

Ward, H. (1995), *Looking after children: research into practice*, London, HMSO.

Zanon, O. (2015), *Il taccuino del coach*, Padova, BeccoGiallo, nuova edizione riveduta e ampliata.

Zanon, O., Serbati, S., Milani, P. (2014), *Famiglie vulnerabili, servizi sociali e servizi educativi: dalla frammentazione degli interventi alla condivisione delle responsabilità*, in Guerra, M., Luciano, E. (a cura di), *Costruire partecipazione: la relazione tra famiglie e servizi per l'infanzia in una prospettiva internazionale*, Junior - Spaggiari, p. 165-181.

Le sigle di PIPPI

AT Ambito Territoriale , AATT al plurale

EM Équipe multidisciplinare, EEMM al plurale

GS Gruppo Scientifico dell'Università di Padova

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

GT Gruppo Territoriale inter-istituzionale che supporta il referente territoriale nell'implementazione di PIPPI in loco

GR Gruppo Regionale inter-istituzionale che supporta gli AT nell'implementazione di PIPPI

FA Famiglia d'appoggio

FT Famiglia target, **FFTT** al plurale

RPMonline: strumento informatico per Rilevare, Progettare, Monitorare la situazione di ogni famiglia

RT Referente territoriale

RR Referente regionale

T0 Tempo iniziale dell'intervento

T1 Tempo intermedio dell'intervento

T2 Tempo finale dell'intervento

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

2. Il progetto per l'inclusione di bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti nel 2014

Promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e svolto in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il *Progetto per l'inclusione di bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti* si pone all'interno di una cornice istituzionalmente condivisa, costituita dalla *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti 2012-2020*, dal *Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* e dalla *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo*. Il presente contributo illustra i risultati delle attività riferite al secondo anno di attività.

Anche in questo secondo anno di progetto le città riservatarie si sono impegnate a costruire una programmazione comune pur declinata in relazione alle specificità di ogni contesto territoriale. Le differenze sono un indubbio elemento di ricchezza, ma al contempo determinano situazioni di forte difficoltà a comparare i percorsi quando il tempo di attuazione del progetto differisce significativamente da una città all'altra in considerazione di difficoltà a dare avvio alle attività previste. La struttura di governance cerca di accompagnare una sfida che si pone complessa, ma fondamentale per migliorare le condizioni di vita e le opportunità di tanti bambini e bambine. È stato forte l'impegno di tutti: referenti città, operatori sul campo, assistenza tecnica, comitato scientifico.

Le finalità generali del Progetto, in continuità con la proposta del primo anno, sono state: favorire processi di inclusione dei bambini rom sinti e caminanti (d'ora in poi anche RSC per abbreviazione); costruire una rete di collaborazione tra le città riservatarie; promuovere la disseminazione di buone prassi di lavoro e di saperi, valorizzando le esperienze locali già attivate sui territori aderenti.

Il carattere dell'iniziativa ha continuato a essere sostanziato dai seguenti aspetti di governance e culturali: l'attivazione dei Tavoli locali e delle Équipe multidisciplinari, l'impulso alla collaborazione tra ente locale e istituzione scolastica, l'attuazione di un unico progetto nazionale sviluppato su diversi territori, il coinvolgimento di tutti i bambini presenti nelle classi target con le loro famiglie e i loro insegnanti e le famiglie e non solo della comunità RSC.

La seconda annualità del Progetto nazionale è stata svolta in 11 città (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Napoli, Milano, Roma, Reggio Calabria, Torino e Venezia) e operativamente sono state confermate le azioni concentrate in due ambiti di vita dei bambini e adolescenti RSC: la scuola e il campo/contesto abitativo, confermando l'idea-guida che scuola e famiglia siano centrali e imprescindibili nel definire il percorso di inclusione dei bambini e degli adolescenti.

È stata confermata inoltre la scelta di realizzare le attività nelle prime classi della scuola primaria o secondaria di I grado, per incidere fin da subito in un momento cruciale quando si vengono a creare le basi per una positiva interazione tra il corpo docente e le famiglie e i bambini e tra i bambini stessi.

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

Figura 1 - Mappa città partecipanti



2.1 I dati del progetto: scuole, classi e alunni coinvolti

Le attività hanno visto il coinvolgimento di 37 scuole di cui 26 del ciclo della primaria e 11 della secondaria di primo grado. In totale hanno partecipato alle attività 87 classi: 67 per il ciclo della primaria e 20 della secondaria di primo grado.

Nel complesso gli alunni coinvolti sono oltre 1.830, tra loro 280 sono alunni RSC.

Le scuole della primaria coinvolte nel progetto sono quindi più del doppio delle scuole della secondaria, mentre la differenza aumenta se consideriamo le classi essendo quelle della primaria più del triplo di quelle della secondaria.

Nel confronto tra le annualità 2013/2014 e 2014/2015 del Progetto nazionale emerge evidente come, nonostante la diminuzione delle città partecipanti nella seconda annualità

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

(non hanno aderito le città di Milano e Cagliari), siano aumentate in maniera significativa le scuole e soprattutto le classi e gli alunni – RSC e non – coinvolti nelle attività.

Tavola 1 - Confronto 2013/14 e 2014/15 città, scuole, classi e alunni

	2014/15	2013/14	Differenza 2014/15 13/14	Incremento % dalla I alla II annualità
Scuole	37	29	8	27,59%
Classi	87	42	45	107,14%
Alunni totale	1830	900	930	103,33%
Alunni RSC	280	153	127	83,01%

La distribuzione geografica evidenzia come nelle città del Sud incluse nel progetto il numero di bambini RSC presenti nelle classi sia mediamente maggiore di quello che si osserva nelle città del Nord e del Centro²⁶.

Tavola 2 - I dati di progetto: scuole e alunni nel territorio

Macro regione	Numero classi	Numero alunni RSC	Media alunni RSC per classe
Nord	42	84	1,90
Centro	15	48	2,98
Sud	30	148	4,4

I dati sulle caratteristiche sociodemografiche dei bambini si ricavano dal Questionario Quantitativo (QQ), uno strumento finalizzato a raccogliere informazioni su: caratteristiche

²⁶ Suddivisione nelle macro-regione delle città: Torino, Genova, Venezia, Bologna fanno parte della macro-regione Nord; Firenze, Roma della macro-regione Centro; Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania della macro-regione Sud.

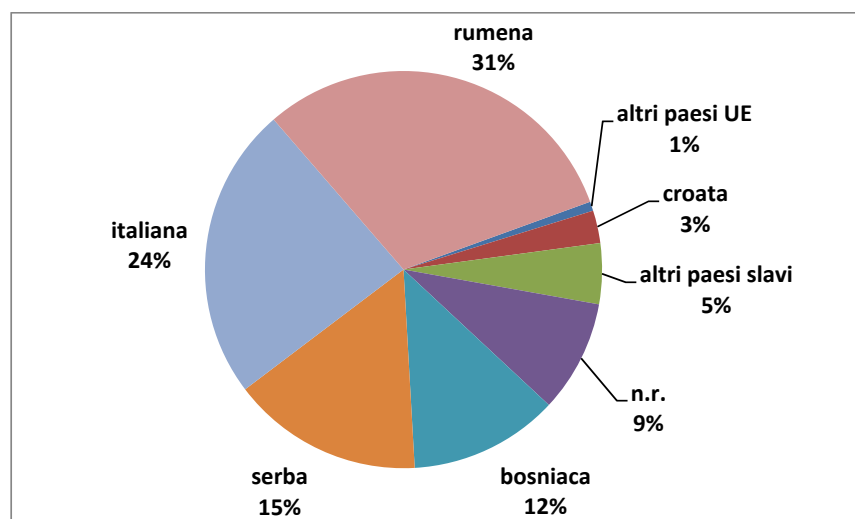
CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

socio-demografiche del bambino e della famiglia, contesto abitativo, partecipazione scolastica e accesso ai servizi²⁷.

I dati inseriti nel questionario quantitativo sono relativi a 263 alunni RSC (quindi poco meno del 95% totale degli alunni partecipanti al progetto), iscritti nelle scuole aderenti al progetto nelle città di Bologna, Bari, Catania, Roma, Genova, Firenze, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino e Venezia²⁸.

Dall'analisi risulta che nel complesso il 91% degli alunni è di origine rom e il 6% di origine sinta, questi ultimi residenti nelle città di Bologna, Genova e Venezia. Gli alunni RSC che frequentano le classi delle scuole aderenti al progetto sono per il 31% di cittadinanza rumena, per il 24% italiana e per il 36% di cittadinanza proveniente dai paesi della ex Jugoslavia (principalmente Serbia e Bosnia).

Figura 2 - Alunni per cittadinanza



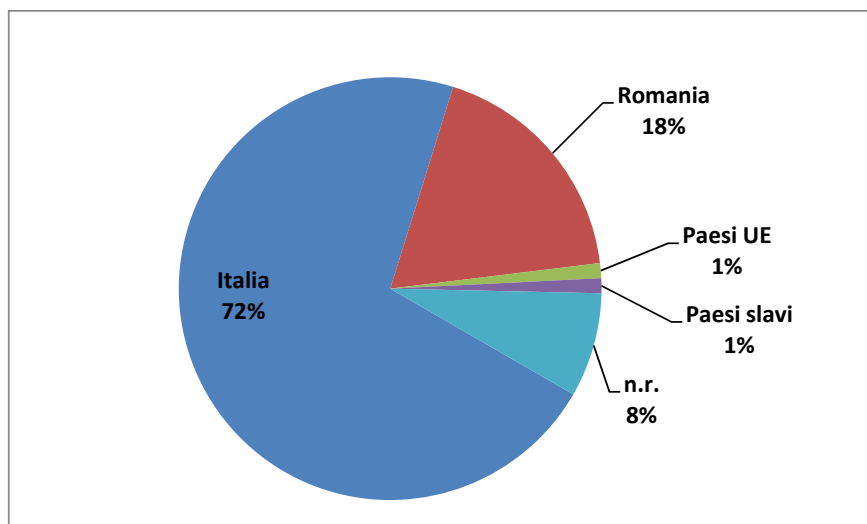
Guardando invece al luogo di nascita, il 72% sono nati in Italia; si tratta di quasi la totalità dei bambini di cittadinanza proveniente dai Paesi balcanici e del 13% dei bambini di cittadinanza rumena.

²⁷ Il questionario QQ è stato compilato dall'operatore campo in collaborazione con l'operatore scuola (ed eventualmente con la collaborazione dell'insegnante e dell'équipe multidisciplinare).

²⁸ Per la città di Napoli sono state incluse le informazioni raccolte per gli alunni della Scuola primaria Barbato del 69° Circolo nel quartiere Barra e dell'Istituto comprensivo Alpi (primaria e secondaria) nel quartiere di Scampia.

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

Figura 3 - Alunni per luogo di nascita



Due terzi degli alunni sono iscritti alla scuola primaria e un terzo alla secondaria. La distribuzione di genere vede una percentuale nel complesso paritaria, senza differenze significative quando si distingue tra scuola primaria e secondaria. L'età dei bambini/ragazzi iscritti è mediamente più elevata di quella dei compagni di classe: nella primaria le classi prime, seconde e terze accolgono rispettivamente l'8%, il 16% e il 22% di alunni due anni più grandi mentre nella secondaria queste percentuali aumentano a 40 e 33% per la prima e la seconda classe rispettivamente.

Un gruppo minoritario di alunni ha frequentato il nido (il 3% dei casi) e quasi 4 su 10 (il 37%) sono stati inseriti nella scuola dell'infanzia. Per quel che riguarda la scuola dell'infanzia le percentuali di frequenza sono maggiori al dato medio per le città di Bologna, Firenze, Napoli e Bari.

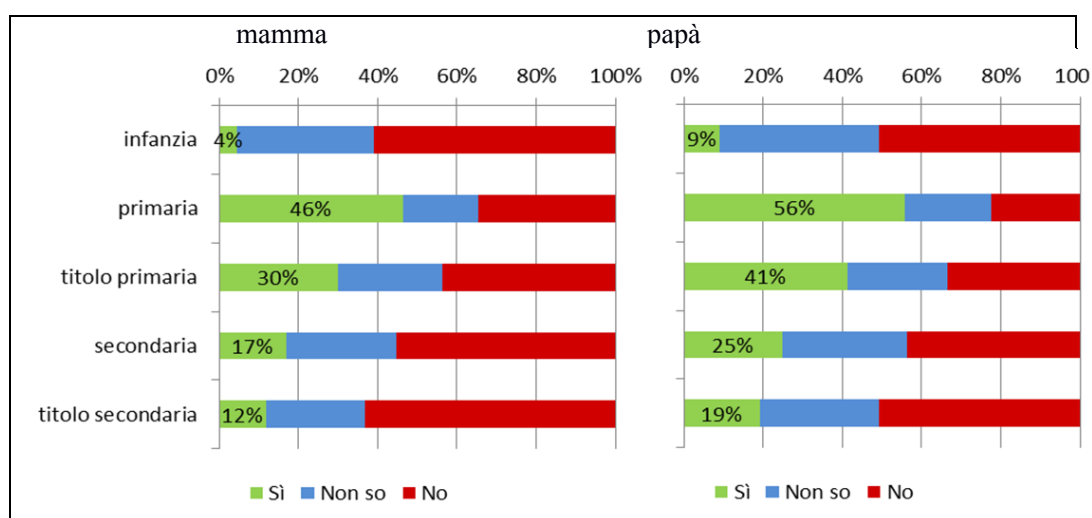
Gli alunni RSC vivono in famiglie con un numero di componenti elevato (5,4 in media e superiore a 6 nelle città di Firenze e Roma). Si tratta di famiglie dove, dalle informazioni disponibili, i bambini convivono con entrambi i genitori nell'82% delle situazioni familiari, con la presenza della sola figura materna nel 12%, con il papà nel 2% e infine con figure parentali nel rimanente 3%.

Sulla base delle informazioni raccolte per circa il 70% delle mamme e il 60% dei papà, risulta che genitori degli alunni sono piuttosto giovani con una età media tra 33 e 34 anni; i tre quarti non superano i 37 anni.

CAPITOLO 3. Progettualità ex lege 285/97

Entrambi i genitori, o l'unico genitore presente nel nucleo familiare, hanno un livello di scolarizzazione basso. I genitori hanno frequentato in pochissimi casi la scuola dell'infanzia, nella metà dei casi la scuola primaria, un terzo ha conseguito il titolo con differenziali tra madri e padri di 10 punti percentuali. La frequenza alle scuole media risulta molto più passa così come il conseguimento del titolo.

Figura 4 - Madri e padri per tipo di scolarizzazione



Per quanto riguarda la condizione lavorativa dei genitori, dalle risposte fornite per circa l'80% delle famiglie emerge come l'occupazione nel mercato del lavoro regolare sia molto contenuta, anche considerando forme di lavoro saltuarie (14% per le mamme e 35% per i papà). Se teniamo in considerazione anche chi lavora in maniera irregolare, i genitori impegnati in una qualche attività lavorativa sono il 27% delle madri e il 77% dei padri. Le mamme che non lavorano ma cercano un lavoro, sono il 12% contro l'8% dei padri. I padri che lavorano sono impegnati principalmente come raccoglitori di metalli, operai generici e lavoratori edili; le madri come raccoglitrice di metalli, addetta alle pulizie e servizi domestici.

Il contesto abitativo

Gli alunni e le famiglie RSC coinvolti del progetto vivono in contesti abitativi differenti, molti dei quali caratterizzati da condizioni disagiate. A fronte di un 4% che vive in appartamenti residenziali e al 22% in alloggi di edilizia popolare, la maggior parte vive nei campi (non autorizzati il 37% e autorizzati il 18%) e in contesti abitativi differenti, ma caratterizzati da condizioni precarie.

Le famiglie che vivono nei campi non autorizzati si trovano in una situazione abitativa davvero molto grave: il riparo per la famiglia è costituito da baracche