MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Relazione al Parlamento 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

Progetti annualità 2015

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

Sommario

INTRODUZIONE 3

Parte 1. Il coordinamento e la progettazione delle Città nel 2015 5

1.1 Le attività del Tavolo di coordinamento 5

1.2 I progetti dell'infanzia e dell'adolescenza della legge 285/1997 nell'anno 2015 15

1.3 Schede sintetiche delle Città riservatarie 42

Parte 2. Approfondimenti tematici nelle 15 Città riservatarie 98

2.1 Essere ragazze e ragazzi nelle Città riservatarie della Legge 285/97: la voce dei protagonisti 98

Allegati statistici 116

2.2 Indagine sui centri di costo e sull'organizzazione dei centri per l'affidamento familiare e delle comunità residenziali per minori nel periodo 2014/2015 116

Appendice statistica 126

Parte 3. Percorsi di crescita in adolescenza: riflessioni e progettualità 135

Prima sezione 135

1. Esplorazione di progettualità cittadine dedicate agli adolescenti. Verso il progetto nazionale 135

Seconda Sezione: Le sfide di un'età complessa 177

1. La complessità delle crisi adolescenziali pone nuovi interrogativi agli operatori psicosociali per rispondere ai bisogni dei nuovi adolescenti 177

2. I nuovi ragazzi del '99: un'ipotesi di sguardo e di lavoro con gli adolescenti 189

Parte 4. Il Terzo anno del Progetto per l'inclusione e l'integrazione di bambini rom, sinti e caminanti 193

4.1 Cornice e obiettivi del progetto 193

4.2 I dati di contesto del terzo anno e comparazione con i dati del secondo anno 194

4.3 Le attività svolte a livello nazionale e locale 205

4.4 Monitoraggio e valutazione frequenze ed esiti 224

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

INTRODUZIONE

La presente relazione dà conto, come ogni anno, del costante lavoro di governo e di cura della rete che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali svolge da anni in stretta collaborazione con le 15 Città riservatarie del Fondo nazionale infanzia e adolescenza, delle progettualità attivate localmente grazie al Fondo 285 e dell'utilizzo del suddetto Fondo ripartito alle città nel 2015.

Ma dà anche conto dei molteplici percorsi di approfondimento, sia attraverso la realizzazione di progetti sperimentali, sia attraverso specifici approfondimenti tematici, che nascono in seno al tavolo 285 e che rappresentano piste di lavoro condivise tra i protagonisti della programmazione, sia locale, sia centrale.

Tali percorsi sono attivabili in quanto, in seno al Tavolo di coordinamento 285, vengono assunte decisioni comuni orientate non soltanto al governo o alla propulsione di nuove progettualità condivise, ma anche alla promozione di percorsi di approfondimento anche funzionali alla programmazione locale e all'eventuale innovazione degli interventi sui territori.

Nella relazione 2015, vengono, dunque, analizzati gli esiti di un'indagine campionaria sul benessere di preadolescenti e adolescenti, condotta con l'intento di perseguire molteplici obiettivi quali: integrare le conoscenze attuali sulla condizione di vita di preadolescenti e adolescenti; raccogliere informazioni utili a suggerire indicazioni per innovare le attività progettuali rivolte alla fascia di età preadolescenziale e adolescenziale; acquisire informazioni e conoscenze per integrare la mappa degli indicatori di benessere a livello nazionale e locale; promuovere il diritto alla partecipazione e all'ascolto dei minorenni come previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

La relazione dà conto anche degli spunti derivanti dall'indagine pilota sui costi e sull'organizzazione dei centri per l'affidamento familiare e delle comunità residenziali avviata per la Relazione al parlamento 285/97 del 2014 e proseguita anche nell'anno successivo al fine di acquisire i dati relativi all'annualità 2015.

In particolare, sono stati esaminati i costi - per i centri per l'affidamento familiare - sia di gestione, sia di sostegno all'affidamento familiare oltre all'erogazione di contributi suppletivi per prestazioni a diretto beneficio dei minori affidati. In più nell'indagine sono stati rilevati anche i minori presi in carico e affidati e le dotazioni di personale in servizio presso gli stessi centri per l'affidamento familiare.

In esito, inoltre, ad una riflessione scaturita in seno al Tavolo 285 sul tema delle politiche, dei servizi e dei progetti rivolti a pre-adolescenti e adolescenti, un target, come rilevato da molti membri del Tavolo di coordinamento, intercettato da politiche pubbliche meno organiche ed efficaci rispetto a quanto non sia avvenuto, ad esempio, per infanzia e prima infanzia, è stato avviato un percorso di analisi e studio delle progettualità, delle prassi e dei metodi di lavoro con pre-adolescenti e adolescenti nel quadro di quanto promosso grazie ai fondi della legge 285/97 e oltre.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

Di tale percorso di approfondimento si dà riscontro in una sezione specifica della presente relazione che conclude il suo percorso, dando riscontro del terzo anno di attuazione del progetto per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti, restituendo elementi di comparazione tra le differenti annualità di sperimentazione e di monitoraggio e valutazione sigli esiti complessivi.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

PARTE 1. IL COORDINAMENTO E LA PROGETTAZIONE DELLE CITTÀ NEL 2015

1.1 Le attività del Tavolo di coordinamento

Come ormai consuetudine, prosegue il lavoro di confronto e condivisione tra Città riservatarie del fondo infanzia e adolescenza e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali: tale processo riesce a promuovere costanti stimoli ed elementi di innovazione sui territori coinvolti.

La presente Relazione rende conto del lavoro svolto nel corso dell'anno 2016, che è iniziato con l'organizzazione di un seminario nazionale sulle politiche di welfare, con l'obiettivo di fare il punto sui processi in atto a livello locale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

L'incontro *Lo stato di salute del welfare locale per i bambini*, svolto all'Istituto degli Innocenti di Firenze il 14 gennaio 2016, ha rappresentato un'occasione importante per riflettere sulla legge 285/1997, avviare un confronto tra esperti e operatori e dare voce al racconto dei referenti 285 sulle esperienze realizzate nelle Città riservatarie. La giornata di studio si è articolata in due le sessioni: la mattina si è dato spazio a una riflessione sulle situazioni di impasse e le nuove prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle Città riservatarie; nel pomeriggio si è aperto un confronto sui nuovi strumenti per la programmazione delle politiche di welfare a livello cittadino.

La mattinata di lavoro è stata l'occasione per ribadire l'importanza della legge 285 e il fatto che questa è una delle poche leggi presenti nel panorama europeo che istituisce un fondo ad hoc per la promozione dei diritti e delle opportunità di bambini e adolescenti. Sono stati richiamati alcuni dei frutti del confronto in seno al tavolo 285: i due progetti sperimentali finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali: *Pippi*, Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione, e il *Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti*.

I lavori della mattinata hanno, inoltre, focalizzato l'attenzione sulla crisi economica che ha portato a uno spostamento delle priorità dai servizi ai contributi economici e a un "ritorno" della beneficenza, ribadendo la necessità che i contributi economici debbano essere accompagnati da misure di sostegno alle famiglie.

Si è evidenziata la priorità di superare un welfare ineguale e frammentato con l'obiettivo di costruire un sistema comunitario e generativo recuperando la "cultura" della 285 essenziale per resistere agli attacchi subiti dal welfare in questo periodo, affrontando sia questioni di sistema (dinamismo istituzionale, nuova governance, integrazione, rapporto fra pubblico e privato), sia questioni "di contenuto" dei servizi (segnali di fermento e segnali di immobilismo).

La sessione mattutina è proseguita con gli interventi di alcuni referenti 285, che si sono soffermati sulle criticità e i punti di forza dei welfare 285.

I lavori pomeridiani hanno previsto approfondimenti su vari temi - fra i quali il Programma Pippi, il Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti e l'esperienza locale di gestione dei servizi per l'infanzia in Inghilterra -

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

oltre a una tavola rotonda sulle utilità e i limiti del Nomenclatore per le città 285, strumento utile alla programmazione, alla definizione delle strategie di intervento e alla verifica delle priorità insite nelle scelte locali.

Il 23 marzo 2016 presso la consueta sede del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali si è svolto il primo dei 4 tavoli di confronto: il tema centrale dell'incontro è stata la progettazione destinata agli adolescenti.

Grazie alle numerose sollecitazioni da parte di alcune delle città Riservatarie, durante i precedenti tavoli del 2015, si è vista la necessità di approfondire e sviluppare, a livello nazionale, una riflessione sul tema delle politiche e dei servizi destinati agli adolescenti. Tre aspetti ritenuti particolarmente rilevanti sul tema: in che modo ri-orientare in modo più efficace la progettualità di attività e servizi rivolti a pre-adolescenti e adolescenti; come leggere i bisogni più rilevanti per i diversi territori relativamente agli adolescenti, tenendo l'asse sulla partecipazione dei ragazzi; quali modalità di condivisione e quali metodologie comuni possano essere attivate fra le CR in ordine alla definizione di una progettualità relativa ai bisogni degli adolescenti.

All'incontro sono stati inviati due esperti chiamati ad apportare un contributo alla riflessione dei referenti presenti: il professor Gustavo Pietropolli Charmet, psicanalista e psichiatra, e il dott. Stefano Laffi, sociologo, esperto di mutamento sociale e culture giovanili.

Dunque l'incontro di marzo ha rappresentato l'occasione per approfondire alcuni aspetti cruciali sui contenuti e sulle complessità del lavoro con gli adolescenti, grazie alla riflessione, guidata dal Prof. Charmet sui cambiamenti generazionali degli adolescenti e delle problematiche relative alle nuove crisi derivanti da una percezione della realtà e del contesto completamente differente rispetto a quanto accadeva nelle precedenti generazioni.

Sono emerse, dal confronto con gli esperti, alcune necessità specifiche: organizzare dei servizi ad hoc, una rete di sostegno, per far fronte alle nuove paure dei ragazzi, lavoro di rete finalizzato alla prevenzione delle dipendenze degli adolescenti, anche intervenendo nei contesti più significativi, quali le scuole. Ma sono state segnalate anche esigenze (Laffi) che caratterizzano l'età adolescenziale e cui è importante dare risposte coerenti: necessità di maggiore autonomia e fiducia, esigenza di sperimentare nuove forme di cittadinanza attiva, tentando forme di autogestione degli spazi, assunzione in autonomia di decisioni, condivisione di regole, ecc.

Sono emersi, inoltre, stimoli diretti al lavoro su gruppi intergenerazionali, mettendo a pari tutti i saperi disponibili, per costruire insieme i gruppi (volontariato, biblioteche) che rompono la gerarchia per età, mettendo in relazione i ragazzi con le istituzioni, comprendendo il dialogo con le istituzioni per far parte pienamente della scena sociale.

Nel corso del tavolo, è stata inoltre presentata una breve sintesi dei servizi presenti nelle città Riservatarie sul tema dell'adolescenza dal 2012 al 2014, rilevando che i servizi prevalentemente attivi su questo target si sono concentrati sulla promozione dell'agio, mentre sono diminuiti gli investimenti su questo target.

Il tavolo di marzo ha gettato le basi per l'avvio di una nuova sperimentazione condivisa su un obiettivo che, fino a ora, è stato difficilmente oggetto di attenzione nella

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

progettazione nazionale quale quello degli adolescenti, e ha avviato un percorso di riflessione congiunta su modalità e tempi per la sua realizzazione.

Il tavolo del **23 giugno** ha concentrato l'attenzione sulla prosecuzione del Progetto RSC a valere sul PON Inclusione. Sono state rappresentate le caratteristiche del PON, criteri e modalità di ripartizione delle risorse. Sono state condivise informazioni utili in merito a specifiche misure di inclusione quali il Sostegno dell'inclusione attiva, in particolare per l'area di presa in carico delle famiglia, gli impegni delle famiglie per l'attivazione del programma, l'organizzazione complessa dei servizi.

Sono stati presentati, nel corso del tavolo, i dati più significativi contenuti nel report conclusivo del progetto RSC e la valutazione della sperimentazione realizzata tra il 2015 e il 2016.

Si è, inoltre, inteso concentrare l'attenzione sulle rilevazioni e sulle indagini sul campo delle attività per la relazione al parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97:

- gli esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle CR su bambini e adolescenti presi in carico e collocati in affidamento familiare o nei servizi residenziali (dati al 2015). Si è confermata la centralità delle Città riservatarie come luoghi dell'accoglienza nel più ampio contesto italiano, il tasso dei servizi residenziali è influenzato dalla concentrazione metropolitana delle strutture. In questa rilevazione si valuterà la presenza di MSNA nei servizi residenziali per minorenni e le informazioni relative alla sezione sulla conclusione dell'affidamento familiare e sulle dimissioni dai servizi residenziali, con riferimento alle sistemazioni post accoglienza;
- gli strumenti dell'indagine sui costi delle comunità residenziali e dei centri per l'affido nelle Città riservatarie con un aggiornamento del quadro conoscitivo del 2015 per le città che non hanno inviato il questionario sui centri affido per il 2014 e l'estensione dell'attività di rilevazione sulle comunità residenziali per i minorenni alle città che non hanno partecipato alla sperimentazione 2014. Gli strumenti di rilevazione saranno i tre questionari
    - rilevazione per il comune sulle rette applicate alle varie tipologie di comunità residenziali;
    - rilevazione per le strutture residenziali
    - rilevazione per i centri per l'affidamento;
- l'indagine campionaria "essere ragazze e ragazzi oggi. La paola ai protagonisti", proposta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il CNDA come indagine quantitativa sul benessere soggettivo e la qualità di vita degli adolescenti, per avere l'opinione dei ragazzi (11-17 anni) su alcuni degli aspetti della loro vita e della loro quotidianità. La ricerca sarà rivolta direttamente ai ragazzi attraverso un questionario di rilevazione per conoscere i comportamenti e le opinioni dei ragazzi, integrare le conoscenze attuali sullo stato di attuazione in Italia della CRC, acquisire informazioni utili a impostare un programma di azioni promosso a libello nazionale per la

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

promozione dei diritti dei ragazzi, acquisire informazioni e conoscenze per integrare la mappa degli indicatori del benessere e della qualità della vita del CNDA.

- gli indicatori sulla condizione di vita e di benessere dei bambini e dei ragazzi nelle Città riservatarie per ricostruire un profilo di comunità delle Città riservatarie, identificando una lista di indicatori comuni già disponibili nelle città capaci di riflettere le condizioni di vita e di benessere di bambini e ragazzi, cercare di andare oltre e identificare uno spettro più ampio di indicatori ideali per una descrizione più approfondita delle condizioni di vita e del benessere dei minori nelle quindici città. In questa Relazione si estenderà la sperimentazione fatta a Torino, Venezia, Genova, Bologna e Napoli a tutte le Città riservatarie.

L'incontro del **21 settembre** ha permesso un ulteriore approfondimento sul SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) misura ponte che traghetterà i territori verso quella che diventerà la misura strutturale del reddito di inclusione e che intende coprire l'intera platea delle famiglie povere (in povertà assoluta) con minorenni, diventando un ulteriore programma di lotta alla povertà minorile. È stata evidenziata la connessione tra l'esperienza della 285 e il SIA. In particolare si è evidenziato come tale modello si ispiri a PIPPI nell'approccio ecologico, anche se con un diverso target, sperando di contaminare, con lo stesso spirito di cambiamento, i servizi coinvolti.

Ma il tavolo di settembre, ha sancito definitivamente l'interesse delle Città riservatarie a proseguire l'iter di condivisione della progettazione del percorso a favore degli adolescenti. È stata, infatti, proposta una prima ipotesi di progetto nazionale sperimentale che vede un coinvolgimento della scuola, che rispetta le esigenze di autonomia secondo il "criterio chiavi e soldi", che permetta di fare un'esperienza di partecipazione attiva. Certamente, una autonomia facilitata da alcune figure adulte, promossa in un contesto come quello della scuola quale luogo di attivazione di processi che però devono rispecchiarsi sulla città e avere una utilità sociale. Si promuove, inoltre, l'attivazione di nuove metodologie.

Non sono mancati elementi che hanno arricchito il dibattito e che hanno alimentato alcune perplessità: ad esempio il rapporto con il mondo della scuola (considerata allo stesso tempo un punto di forza, ma anche uno snodo sul e con il quale è necessario ancora lavorare per rafforzare le sinergie). Il Tavolo, da un lato ha portato l'attenzione sulla necessità di creare o sviluppare connessioni che attualmente, in molte città, sono deboli o inesistenti nonostante gli sforzi di molti referenti 285 di coinvolgere gli Uffici Scolastici Regionali.

D'altro canto, nel corso dello stimolante dibattito tra i partecipanti al tavolo sono state condivise alcune riflessioni: la scuola a volte è vissuta come "ostacolo" alla possibilità di intercettare e dare risposte a quei ragazzi che sono usciti dal circuito formativo, essendo un contesto molto strutturato e per certi versi vissuto come "rigido", con esigenze organizzative e gestionali che potrebbero non semplificare lo sviluppo del progetto, soprattutto considerando l'obiettivo di valorizzazione delle autonomie dai ragazzi stessi.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

La presenza al Tavolo del MIUR ha permesso di chiarire che, nonostante in Italia ci sia una struttura scolastica rigida nella separazione tra percorso formativo e approccio lavorativo, con la legge *La Buona* scuola c'è una previsione di forte impegno da parte delle istituzioni scolastiche nella promozione di iniziative di alternanza scuola lavoro (400h/annue per gli istituti professionali; 200 ore per i licei). Il punto di forza di questo progetto è la promozione delle condizioni che favoriscono una reale autoorganizzazione dei ragazzi che possa realmente assumere un senso concreto e che porti all'effettivo riconoscimento delle competenze acquisite. Si è rilevato come, le comunità locali abbiano, in questo, un ruolo fondamentale promuovendo l'uscita dell'iniziativa dai confini scolastici per essere riconosciuta dalla comunità attestando le competenze dei ragazzi.

I percorsi principali di realizzazione dell'attività dei ragazzi condivisi dai partecipanti sono stati sostanzialmente due: le cooperative scolastiche e il service Learning. Dunque la scommessa che i partecipanti al tavolo hanno inteso cogliere è quella di offrire un contesto comune e condiviso, una metodologia omogenea e innovativa che attivi strumenti e risorse capaci di organizzare e accompagnare gli adolescenti coinvolti in questo percorso. In tal senso, la scuola può offrire un contesto in cui questo percorso diventa formativo. Il protagonismo e l'autonomia sono funzionali al lavoro sulle competenze trasversali e sulla capacità di portare avanti un progetto di vita.

I lavori del tavolo hanno permesso un'ulteriore analisi complessiva sugli esiti delle tre annualità del Progetto RSC e la condivisione dei significativi miglioramenti ottenuti a seguito della sperimentazione condotta sui territori aderenti.

Di particolare rilievo i dati sulla costruzione di una rete multidisciplinare di coordinamento e supporto alle attività progettuali implementate nella scuola e nei contesti abitativi: è emerso un importante consolidamento nel corso dei tre anni, nonostante alcune interruzioni dovute alla riprogettazione e ridefinizione dei finanziamenti al termine di ciascuna annualità. Dall'analisi delle interviste che hanno coinvolto gli attori impegnanti a livello locale (operatori, referenti territoriali, dirigenti e insegnanti) si è evidenziato un miglioramento del lavoro cooperativo e di rete degli spazi di coordinamento territoriali nel corso dei tre anni. La quasi totalità degli intervistati hanno confermato – infatti - un forte apprezzamento per l'approccio metodologico e di governance del progetto e di risultati fin qui ottenuti in relazione agli obiettivi prefissati (contrasto alla dispersione scolastica, miglioramento del clima di classe, accesso ai servizi da parte delle famiglie RSC). La crescita del lavoro di rete a livello locale ha rappresentato un risultato indubbiamente positivo per contenere gli effetti di eventi contestuali come sgomberi, incendi, allagamenti o interruzione di servizi primari (situazioni che hanno purtroppo interferito con le attività del progetto, la vita di bambini e famiglie e hanno messo alla prova la tenuta della relazione con gli operatori e i servizi territoriali).

L'ultimo tavolo del 2016 si è svolto il 13 dicembre.

L'incontro è stata l'occasione per tirare le fila di un anno di lavoro e di buone prassi nate in seno al Tavolo 285: il programma Pippi, che ha assunto una rilevanza nazionale tale da aver generato un consolidamento dei risultati e una stabile messa a sistema; il progetto per l'inclusione dei bambini RSC, destinato al transito su Pon inclusione e orientato a una prosecuzione pluriennale sui territori coinvolti, il progetto rivolto agli adolescenti, in fase di ultima definizione tra le città e il gruppo scientifico.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

In particolare, il tavolo è l'occasione per puntualizzare alcuni aspetti specifici del nuovo progetto, primo vero tentativo di coprogettazione con le città:

Sono state condivise le parole chiave del progetto: 1) Partecipazione attiva, 2) Protagonismo, 3) Autonomia, e si è ribadita la necessità che i progetti producano esperienze concrete e capaci di favorire l'acquisizione per gli adolescenti di nuove competenze specifiche al fine di di guadagnare lo spazio pubblico e di essere riconosciuti.

Nuovamente, la presenza al tavolo 285 del MIUR ha rafforzato la tesi condivisa che la scuola debba essere uno dei perni del progetto per offrire una risorsa importante da sfruttare: l'alternanza scuola-lavoro.

Si è ribadito, tuttavia, che la scuola debba rafforzare l'impegno verso una maggiore apertura alla città, prevedendo, per esempio, delle partnership anche con il terzo settore e le industrie per favorire la promozione della partecipazione dei ragazzi. L'ipotesi progettuale richiede una cambiamento dell'ottica degli adulti nei confronti degli adolescenti, che devono essere considerati attori del progresso della comunità, e anche un cambiamento nella relazione educativa fra insegnanti e alunni. I docenti devono cambiare prospettiva, cosa molto difficile in quanto la scuola è un ambiente molto strutturato che spesso educa alle dipendenze e non all'autonomia.

Per questo motivo, pur essendo la scuola un cardine del progetto, necessita di un accompagnamento tecnico-formativo per essere efficace. Il suo ruolo rimane importante per confrontare i risultati della sperimentazione in un contesto misurabile.

Molta attenzione è stata data all'impianto di valutazione del progetto, per far sì che possa fornire un risultato chiaro e preciso rispetto agli obiettivi che il progetto si era dato. L'intento condiviso è che il progetto diventi un modello di integrazione territoriale fra i diversi attori sociali, che le competenze trasversali che si acquisiscono siano utili sia ai ragazzi che hanno lasciato la scuola sia a quelli che sono ancora nel percorso didattico.

È stata inoltre ribadita la necessità di creare cabine di regia locali per evidenziare le priorità del territorio su cui si va a progettare e creare la cornice di contesto più adeguata. Una cabina di regia funzionale anche a trovare le modalità per coinvolgere i ragazzi cosiddetti "fuori scuola". Il tavolo ha rilevato uno degli aspetti cruciali del progetto: individuare modalità innovative di coinvolgimento fra scuola e territorio.

Sono stati sinteticamente individuati gli obiettivi generali e gli output previsti del progetto adolescenti:

- La Scuola come attore partecipante al progetto assume rilevanza cruciale per la valutazione e il monitoraggio del progetto stesso, anche per la presenza del gruppo di controllo.
- La strutturazione del meccanismo di governance deve iniziare già dal 2017 con la costruzione di reti locali che definiscano gli ambiti strategici su cui sperimentare.
- Il bando deve essere pubblico e contenere informazioni precise per rendere i ragazzi realmente protagonisti della sperimentazione = pensare anche a una co-progettazione.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

- La valutazione e il monitoraggio devono essere trasversali a tutte le fasi progettuali e analizzare in particolare sia il funzionamento del sistema di governance sia il ruolo della scuola nel progetto.
- La governance va strutturata come quella del progetto RSC, con un Comitato scientifico nazionale, una Cabina di regia nazionale che interagisce sia con il CS che con i gruppi di lavoro locali, che sono supportati da tutor nazionali.
- L'assistenza tecnico scientifica è essenziale per fornire e creare strumenti di monitoraggio condivisi
- Per coinvolgere i giovani sarà importante sviluppare spazi web e social dedicati. Inoltre, sarebbe importante prevedere un incontro fra i ragazzi delle diverse città che parteciperanno ai progetti come momento di restituzione del lavoro svolto e per dare visibilità all'impegno dei ragazzi.

In seno al Tavolo è stata, infine, presentata la versione ETR del Piano nazionale d'Azione per l'infanzia e l'adolescenza, con l'auspicio che i ragazzi in futuro siano sempre più coinvolti nella fase ascendente dei processi e non solo nella fase discendente.

1.1.1 Limiti e utilità del Nomenclatore. Un contributo di riflessione per il Seminario nazionale "Lo stato di salute del welfare locale per i bambini" Paola Sartori - Comune di Venezia

Nomenclatore nazionale utilità e limiti

Per prima cosa una semplice riflessione sull'utilità del nomenclatore a livello nazionale: credo che uno Stato non possa, se vuole avere il polso di come si garantiscono i diritti dei suoi cittadini in tutti i territori, fare a meno di raccogliere alcuni dati minimi e comuni a tutti.

Dati che è opportuno siano frutto di indicatori che evidenzino il livello di benessere e di conseguenza i bisogni e le problematicità di cui sono portatori i bambini e i ragazzi nei diversi teritori, ma anche,di indicatori sul livello di offerta dei servizi presente sul territorio nazionale per questo target di cittadini. Evidentemente questi due campi di indicatori sono tra loro fortemente correlati e qui si pongono alcune criticità. Come prima cosaè necessario individuare alcuni, pochi, indicatori del livello di benessere e delle problematicità o bisogni principali dei bambini e dei ragazzi in Italia, ma anche degli indicatori relativi all'offerta di interventi/attività la cui erogazione in tutto il territorio nazionale viene ritenuta indispensabile in quanto livello minimo. A seguire diventa importante costruire e proporre delle modalità di raccolta di questi dati che siano praticabili dai diversi comuni e soprattutto in grado di garantire a chi poi li elabora a livello nazionale dei dati davvero attendibili… Una questione su cui necessiterà tornare.

Perché sono utili questi dati a livello nazionale? Per decidere come orientare quelle politiche volte a garantire un livello di esercizio minimo dei diritti a tutti i bambini e i ragazzi in tutto il territorio nazionale. Si tratta pertanto di costruire e poi raccogliere un set di dati che permettano di definire come investire le risorse e quali orientamenti dare nel gioco infinito tra nazionale e locale, tra decentramento e centralità, tra problematiche generali e trasversali a tutti e specificità locali.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

Trovare l'equilibrio tra tutti questi fattori non è sicuramente impresa facile, ma è importante non rinunciarci. Non smettere di ricercare, periodicamente, gli indicatori più connessi con il periodo storico che si sta attraversando e quindi con i fenomeni emergenti in materia di Infanzia e Adolescenza, e nemmeno rinunicare a formulare politiche e orientamenti volti a rispondere a detti fenomeni. Il tutto puntando a far sì che città e territori garantiscano sempre meglio le condizioni di esercizio dei diritti dei bambini e ragazzi. Rispetto al gioco tra decentramento e centralità, tra generale e locale sembra che una buona strada per andare oltre la pericolosa rappresentazione dicotomica dietro alla quale troppo spesso ci si rifugia, possa essere quella di puntare sui livelli minimi di benessere e di offerta dei servizi da raggiungere e sui metodi ineludibili da adottare per garantire il conseguimento di detti livelli.

Utilità del Nomenclatore per una città riservataria come Venezia

Una prima utilità consiste nella possibilità, grazie all'utilizzo in tutta Italia degli stessi indicatori di rilevazione del benessere, dei problemi e dei livelli di offerta, di confrontare i dati locali relativi ai fenomeni e agli interventi attivati per affrontarli con quelli delle altre città. Città simili, analoghe per numero di abitanti e caratteristiche, oppure diverse, lontane..... non importa.

Questa possibilità di confronto apre a scambi di osservazioni sui problemi e di idee sul da farsi, offrendo a ciascuna città degli stimoli e dei suggerimenti che possono esserle molto utili. In tal modo infatti diventa maggiormente possibile per le città uscire, grazie all'utilizzo dell'esperienza altrui, dal rischio di autoreferenzialità e dalla sindrome, assai diffusa, che "ciascuno sa perfettamente cosa serve per sé" e quindi, ogni volta che affronta una questione, deve reinventare il mondo.

Uno scambio che chiaramente ha anche dei riverberi positivi sul piano degli obiettivi nazionali in quanto facilita una trasversalizzazione dei pensieri sull'Infanzia e l'Adolescenza e su come occuparsene in modo adeguato e congruente al tempo storico attuale, soprattutto se è intendimento nazionale ripensare l'offerta dei servizi in riferimento al cambiamento dei fenomeni.

Una seconda utilità è di tipo più pratico, più tecnico: il nomenclatore offre un set di indicatori che la città potrebbe usare in proprio per indagare i propri livelli di benessere e di problematicità unitamente allo stato di garanzia delle condizioni di esercizio dei diritti da parte dei propri bambini e ragazzi. Ogni città infatti può fare proprio il nomenclatore al di là delle richieste del Ministero, avvalendosene per i propri obiettivi di governo locale, senza ripartire da zero.

È chiaro che queste utilità non sono tali in automatico, ma possono esserlo a patto di affrontare alcune criticità insite nell'operazione nomenclatore e quindi a patto di superare alcuni limiti. Provo a fare alcuni accenni:

a. Come già rilevato nella Relazione al Parlamento anno 2014 e come in parte si sta già provando a fare (cfr. attività del Gruppo di lavoro sugli indicatori di benessere) necessita che alcuni indicatori vengano rivisti e attualizzati. Si sa che questo non è facile, soprattutto se gli indicatori devono essere pochi e significativi per tutto il territorio nazionale oltre che praticabili. Pertanto la prima criticità che, se non affrontata diventa un

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

limite, è rivedere il nomenclatore nella formulazione degli indicatori per far sì che sia davvero uno strumento di cui le città possono e vogliono appropriarsi. Magari inizialmente si raccoglieranno solo alcuni dati e altri no..... oppure si punterà l'attenzione su alcuni fenomeni e non su tutti… e ancora si può accettare di indagare solo i livelli minimi di offerta di alcune tipologie di servizio e non di tutte.È una questione complessa perché richiede un lavoro continuo sul set di indicatori che una volta costruito non può rimanere statico, ma deve essere una cosa viva, quindi che cambia via via che la società si trasforma;

b. Per far sì che il nomenclatore sia utile alle città e quindi, poi, anche a livello nazionale, soprattutto se il nazionale vuole essere davvero tale e avvalersi di dati attendibili forniti dal maggior numero di città e territori, l'utilizzo del nomenclatore da parte delle città non può essere lasciato a se stesso. Fornire il set di indicatori e attenderne entro la data stabilita la compilazione rischia di servire a ben poco o almeno di non conseguire gli obiettivi fino a questo punto indicati. Rischia soprattutto di essere vissuto, dalle città, come uno dei tanti adempimenti periodici a cui si deve rispondere... cosa che certo, si fa, un po' come viene, ma che non si utilizza davvero.

Se questa è la rappresentazione di chi deve raccogliere il dato, viene sicuramente meno l'utilità per la città, che non utilizza il nomenclatore per ripensare e riorientare i propri interventi in base ai bisogni rilevati, ma si indebolisce anche il contributo che ciascuna città dovrebbe dare con questi dati al lavoro nazionale. Risulta, quindi, indispensabile un sostegno centrale da parte del Ministero alle città e all'utilizzo degli strumenti di cui lo stesso Ministero si vuole dotare. Sostegno che potrebbe essere importante anche per garantire una fruizione maggiormente condivisa, da parte delle città, degli indicatori, al fine che tutti raccolgano il dato nello stesso modo e assegnando a quel dato lo stesso significato.

Sembra, infatti, scontato che se un indicatore è chiaro e magari costruito da un gruppo di lavoro nazionale quindi il più possibile trasversale, permetta di raccogliere dati omogenei... Ma non è così, soprattutto rispetto a come ciascuna città interpreta quel dato e quindi effettua la raccolta dello stesso. Se poi nella stessa città il Welfare socioeducativosanitario in materia di Infanzia e Adolescenza è organizzato e gestito in modo assai frammentato senza una governance coesa, le cose si complicano..... e l'esperienza dimostra che non basta attuare la pianificazione di zona.

Che fare… allora? Cosa potrebbe aiutare a superare questi limiti?

Per realizzare un sistema di indicatori nazionali in grado di produrre dei dati maggiormente capaci di supportare politiche, orientamenti e quindi investimenti a livello nazionale, ma perché no anche locale, potrebbe rivelarsi assi utile supportare le città nel darsi un sistema stabile e organico di raccolta dei dati (anche a partire da quanto alcune città autonomamente stanno già facendo). Potrebbe essere importante andare oltre a "quello che è possibile a livello cittadino" e impegnare le città su questo piano, magari sostenendole anche finanziariamente, a organizzarsi sistematicamente per avere tutte un set/cruscotto/sistema raccolta dati che faccia capo agli indicatori comuni.

In tal modo forse sarebbe possibile contenere al massimo il rischio di una raccolta-adempimento di dati che in parte hanno significati diversi e quindi forniscono una rappresentazione, a livello nazionale, di problemi e risorse che rischia di essere parziale se

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

non poco corretta e avviare, invece, una raccolta-ricerca capace di monitorare meglio lo stato di salute del welfare diretto all'Infanzia e all'Adolescenza in rapporto ai fenomeni che via via diventano emergenti, se non urgenti. Per offrire questo supporto in un modo interessante e nel contempo fruttuoso mi sembra che una strada praticabile possa essere quella intrapresa dal Programma PIPPI e dal Progetto RSC in cui gli indicatori sono strettamente correlati alla ricerca-intervento in atto, il tutto accompagnato da una governance nazionale precisa e costante.

È chiaro che a livello generale, quindi su tanti apici, il sistema di indicatori non può essere così "pesante" come nei due Progetti citati, ma la metodologia di rilevazione adottata in questi ambiti può costituire uno spunto significativo. Utilizzando sempre di più alcuni indicatori di sfondo/contesto che sono reperibili nelle numerose fonti nazionali e locali già attive e quindi possono essere(come già avviene)utilizzati direttamente a livello centrale senza chiederlo alle città, può diventare possibile, su alcuni indicatori di benessere e di disagio correlati a pochi e scelti macro ambiti specifici, vincolare le città a operare secondo alcuni orientamenti e progettualità comunemente definiti e validi per tutti. Ma soprattutto può diventare possibile che tutte le città utilizzino un certo metodo comune se si offre loro un supporto tecnico per attrezzarsi alla raccolta di questi dati. In tal modo sarebbe più facile assicurarsi che l'indicatore assuma lo stesso significato ovunque e quindi che i dati siano davvero comparabili e sommabili. Mi fermo qui..... capisco che questa richiesta-proposta di sostegno alla raccolta attraverso delle Progettualità in cui l'indicatore e quindi il dato siano vincolati all'utilizzo di un metodo di lavoro in un ambito preciso che deve essere lo stesso per tutti, rimette il dito della piaga del gioco di autonomia e dipendenza tra locale e nazionale, ma stante l'analisi che credo tutti condividiamo sulle grandi differenze tra i diversi territori italiani, che talvolta sono fonte di grande creatività, ma spesso, soprattutto nei settori relativi all'Infanzia e Adolescenza, di significativa deprivazione.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

1.2 I progetti dell'infanzia e dell'adolescenza della legge 285/1997 nell'anno 2015

Introduzione

La banca dati 285/97 rappresenta da anni un contenitore di informazioni preziose per rappresentare l'investimento sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza che le Città riservatarie realizzano in termini di progettualità sul proprio di territorio di competenza. Pur nella sostanziale continuità delle informazioni richieste alle Città riservatarie per l'implementazione della banca dati 285/97[1], la lettura delle realtà cittadine di progettazione è andata progressivamente arricchendosi negli anni con l'inclusione nel format di rilevazione a partire dal 2014 di due rilevanti informazioni che permettono di allargare il ragionamento sull'attuazione della legge precisando le direttrici di sviluppo delle politiche territoriali intraprese:

- l'esplicitazione dell'articolato della legge (articolo 4 - "Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali; articolo 5 - "Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia; articolo 6 - "Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero"; articolo 7 - "Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) riconducendo ciascun progetto inserito in banca dati all'articolo prevalente su cui insiste.
- l'indicazione per ciascun progetto degli interventi e dei servizi posti in essere per la sua realizzazione e la possibilità di indicare la percentuale del finanziamento complessivo del progetto che ciascun intervento/servizio impegna.

Relativamente a questo secondo punto, le voci di intervento/servizio utilizzate derivano dalla sperimentazione realizzata nella Relazione al Parlamento del Nomenclatore dell'infanzia e dell'adolescenza anno 2013, replicata sul complesso delle città nella successiva Relazione anno 2014. Tale sperimentazione ha attinto a pieno dal Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali sviluppato dal Cisis per creare un sistema definitorio e classificatorio comune per lo sviluppo di interventi e servizi, ponendosi come strumento di utile supporto alla definizione dei livelli essenziali, raccordando le classificazioni e le definizioni regionali in uno schema interregionale unico e condiviso.

Nello specifico il Nomenclatore infanzia e adolescenza riprende dal Nomenclatore interregionale, in quanto schema di classificazione approvato e utilizzato nella programmazione delle politiche locali, tutti gli interventi sociali e lo integra con l'aggiunta di nuove voci che descrivono interventi e servizi educativi e socio-sanitari per i minorenni. L'applicazione di tale strumento risulta dunque essere funzionale sia alla diffusione di un

[1] La banca dati è implementata dai referenti 285/97 delle Città riservatarie mediante una piattaforma informatizzata con accesi riservati e presidiata, in un continuo scambio informativo, dai ricercatori del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN

modo comune di individuare le diverse tipologie di servizi, dandone una definizione univoca e una descrizione comune sia alla comparabilità delle informazioni raccolte in banca dati. Come anticipato, quindi, ciascun intervento presente in banca dati è stato classificato in base alle categorie proposte dal Nomenclatore. La tavola di seguito proposta evidenzia la distribuzione territoriale dei progetti, ovvero la concentrazione di progetti nelle varie categorie del Nomenclatore infanzia e adolescenza e nelle diverse Città riservatarie.

Camera dei Deputati ARRIVO 08 Marzo 2018 Prot: 2018/0000341/TN