

Complessivamente si rileva una forte carenza di interventi strutturati o di sistema in grado di offrire una risposta preventiva o di ampio respiro ai problemi caratterizzanti il tessuto sociale della città.

### **Città riservataria di Reggio Calabria**

La città di Reggio Calabria ha attivato, nel corso dell'anno 2008, 6 macro progetti articolati in numerosi sub progetti e 8 progetti. Il numero di format analizzati è però di 25 poiché per restituire in maniera adeguatamente dettagliata alcuni tra i macroprogetti segnalati, è stato concordato con il referente, ai fini di una adeguata restituzione in banca dati, la compilazione di un format per ciascun subprogetto. 4 di questi progetti segnalati però non sono stati attivati nel corso dell'anno 2008 (servizi innovativi per la prima infanzia – Tata in città, più gioco e sport meno disagi e devianze giovanili, laboratorio multimediale per disabili, Sport in famiglie / famiglie in sport).

L'analisi delle esperienze attivate sul territorio reggino raccontano di scelte programmatiche fondate sul coinvolgimento attivo della famiglia, su un focus di attenzione maggiormente diretto agli adolescenti e preadolescenti, e la creazione di una rete capillare di servizi all'interno dei territori più a rischio.

Le macroaree entro le quali possono essere ricondotte le esperienze progettuali attivate sono:

- interventi di prevenzione del disagio di minori e famiglie a rischio sociale (3 macroprogetti);
- sistema servizi per minori di 3 anni e oltre (2 macroprogetti);
- servizi socio educativi per la prima infanzia (0-3) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3 (1 macroprogetto);
- sostegno a integrazione di minori stranieri e famiglie (2 progetti);
- sostegno a bambini in ospedale (2 progetti).
- interventi di promozione dei diritti e della facilitazione degli spazi naturali (1 progetto);
- sostegno a bambini, adolescenti o famiglie con disagio psicosociale (2 progetti);
- sostegno alla genitorialità (1 progetto).

Rispetto alla prima area tematica, la città ha finanziato attività variamente dislocate sul territorio finalizzate alla presa in carico di minori a rischio e famiglie: assistenza domiciliare, centri educativi diurni ed interventi destinati ad adolescenti e preadolescenti. La finalità ultima è stata quella di realizzare un sistema di intervento preventivo rispetto ai fenomeni di disagio sociale che si manifestano sul territorio.

Pur nella diversa articolazione delle attività, ciò che accomuna i vari macroprogetti è l'approccio orientato alla presa in carico dei minori a rischio e delle famiglie e l'azione di sostegno scolastico finalizzato alla prevenzione del fenomeno della dispersione scolastica.

Quello rivolto ai minori a rischio sociale si articola in 4 subprogetti realizzati in contesti maggiormente esposti a fenomeni di disagio sociale ed unisce gli obiettivi di sostegno alle funzioni genitoriali ed educative (in un sub progetto), alle azioni educative individualizzate per adolescenti e preadolescenti, attività ludico ricreative, animazione territoriale e di strada, sostegno all'inserimento lavorativo (negli altri 3 subprogetti).

Il macroprogetto dei centri educativi diurni si articola in 3 subprogetti indirizzati alla presa in carico dell'intero contesto familiare, oltre che del singolo minore, ed affiancano al sostegno didattico ed educativo per i bambini, una strutturata azione di sostegno

pedagogico educativo ai genitori, così come nel caso degli interventi di assistenza domiciliare a minori e famiglie.

Rispetto all'area del sistema di servizi per bambini di 3 anni e oltre, si evidenzia la realizzazione di servizi prevalentemente orientati all'offerta di proposte ricreative ed educative per il tempo libero, quali il macroprogetto relativo al pre e post accoglienza scolastica e quello del centro ricreativo per minori, nelle cui differenti articolazioni territoriali si realizzano laboratori artistici, attività sportive, manuali, teatrali, ecc.

Un macroprogetto realizza azioni per la sperimentazione di servizi socio educativi per la prima infanzia alternativi ai nidi, attraverso l'attivazione di micronidi familiari che prevedono l'intervento a domicilio di educatrici, attraverso il coinvolgimento e la formazione di mamme che possano a loro volta gestire l'attività socio educativa presso il proprio domicilio.

Il macroprogetto del micronido familiare realizza interventi attivati per la prima volta nel 2008, si tratta quindi di una novità progettuale rispetto alla programmazione degli anni precedenti.

Nell'area del sostegno all'integrazione di minori stranieri e famiglie ricadono due esperienze progettuali, una delle quali è maggiormente focalizzata sulla presa in carico di minori stranieri attraverso interventi di sostegno scolastico, laboratori di L2, costruzione di progetti pedagogici individualizzati. La seconda progettualità è invece finalizzata alla promozione di attività di scambio culturale, attività artistiche, laboratori di gioco multietnici che vadano a promuovere uno scambio ed una valorizzazione delle diverse culture di provenienza dei bambini.

Sono stati realizzati due progetti di sostegno per i bambini ospedalizzati ("Clown in corsia" e "Attività ludiche e ricreative per bambini malati e ospedalizzati"), mentre è stato realizzato un progetto promozionale rispetto all'uso degli spazi naturali con l'ampliamento della fruizione dei servizi ambientali ed la realizzazione di attività ludico ricreative ("Villaggio dei bambini - Parco Baden Powell").

In ultimo è opportuno citare la realizzazione di due progetti di presa in carico/tutela di minori: una comunità di pronto intervento per i minori, finalizzata alla presa in carico ed alla tutela di bambini e ragazzi in condizioni di disagio e allontanati dalla famiglia di origine a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria, e un progetto di promozione dell'istituto dell'affidamento sul territorio.

Inoltre, si segnala la realizzazione di un progetto destinato a sostenere la genitorialità ("Centro servizi per la famiglia") attraverso interventi di mediazione e counseling familiare, consulenza legale e psicologica per singoli e per coppie di genitori. Anche questo progetto dedicato alla famiglia è stato realizzato per la prima volta nell'anno 2008.

Rispetto al passato, l'indirizzo programmatico della città di Reggio Calabria è andato verso l'implementazione di servizi più orientati alla prevenzione di situazioni a rischio psicosociale, sacrificando alcune progettualità attivate in precedenza e maggiormente orientate all'offerta di servizi ricreativi per il tempo libero.

### **Città riservataria di Catania**

I progetti attivi sul territorio della città di Catania per l'anno 2008 e analizzati attraverso i format progettuali sono 28<sup>71</sup>.

Le aree di intervento sulle quali si sono distribuite le progettualità attive nel corso dell'anno sono eterogenee ed hanno risposto ad approcci e metodologie diversificate.

Lo sforzo della città è andato in parte a rispondere ai problemi caratterizzanti il tessuto sociale locale, quali la devianza e la criminalità minorile, le condizioni di degrado socioambientale, la dispersione scolastica e l'esclusione sociale, in parte è andato a promuovere attività preventive mirate a favorire occasioni ludico ricreative per i bambini del territorio.

È possibile, pertanto, sintetizzare la progettualità dell'anno 2008 nelle seguenti aree:

- interventi ludico ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei minori anche attraverso il gioco e le attività culturali (13 progetti);
- interventi di prevenzione del disagio di minore a rischio sociale e della famiglia (5 progetti);
- sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale (4 progetti);
- interventi in risposta a handicap fisico o psichico (3 progetti);
- progetti a carattere promozionale (2 progetti);
- azioni di contrasto al fenomeno dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia (1 progetto).

Si osserva che la maggior parte dei progetti realizza interventi di carattere ludico ricreativo ed educativo. Questi si concretizzano frequentemente in attività sportive e socializzanti, attività di drammatizzazione e musicali, animazione di strada, laboratori artistici e sulla legalità. Molto spesso, all'interno dei progetti a carattere più strettamente ludico ricreativo, vengono offerte sostegno e di recupero scolastico. Le attività ludiche sono tipicamente improntate allo stimolo delle dinamiche di gruppo, della lealtà sportiva e della drammatizzazione, utilizzandole come strumento per coinvolgere i minori provenienti da contesti socio ambientali degradati o a rischio, in attività aggregative strutturate, con una forte caratterizzazione educativa e pedagogica. Le proposte sono dunque finalizzate a stimolare la riflessione sui temi rilevanti della convivenza civile e dello sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare<sup>72</sup>.

La metà dei progetti rientranti in quest'area hanno una durata determinata nel tempo e non sono strutturati con caratteristiche di servizio continuativo, mentre l'altra parte è realizzata con una continuità temporale.

Sono 5 i progetti realizzati nel 2008 e rientranti nell'area degli interventi di prevenzione del disagio del minore e della famiglia a rischio sociale.

<sup>71</sup> In banca dati risultano inseriti n.33 format per Catania. La differenza tra il numero di format inseriti nella banca dati e quelli riportati nel presente paragrafo è legata al fatto che alcuni progetti hanno avuto discontinuità temporale nel corso dell'anno 2008. Sono stati, infatti, attivi nella prima parte dell'anno, hanno subito una interruzione per poi riavviarsi negli ultimi mesi del 2008, ma rendicontati amministrativamente in un altro piano territoriale. Questo fenomeno ha dato luogo ad una "scissione" del progetto che ha prodotto una compilazione di un format "sdoppiato". Da qui, la discrepanza numerica.

<sup>72</sup> Si veda a tale proposito, per esempio, il progetto "silenzio in aula", finalizzato e realizzato per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di bullismo a scuola.

Tali interventi si realizzano generalmente attraverso progetti educativi individualizzati integrati che rispondono a logiche di presa in carico del nucleo familiare e del minore in condizioni di rischio sociale e rispondono a problemi legati a difficoltà nell'esercizio delle competenze genitoriali.

Vengono altresì realizzati interventi di mediazione sociale e scolastica e interventi di sostegno e recupero scolastico.

La progettualità rivolta invece a minori in condizioni di disagio sociale conclamato, ha come target quei minori già sottoposti a provvedimenti giudiziari civili o penali, reclusi o comunque segnalati dai servizi. A volte gli interventi si estrinsecano in proposte di attività sportive, creative e socializzanti (anche in carcere, per i minori reclusi), altre volte attraverso attività di pura presa in carico e di implementazione del lavoro di rete interistituzionale finalizzato alla progettazione individualizzata di progetti di recupero per i minori e per le rispettive famiglie (ad esempio nel caso dell'educativa territoriale per minori sottoposti a provvedimenti civili o penali).

I progetti realizzati in risposta a handicap fisico o psichico sono 3: due di questi sono articolati secondo logiche di interventi di promozione del benessere dei minori diversamente abili, realizzando attività educative, artistiche, socializzanti, sportive, finalizzate a promuovere forme di integrazione nel tessuto sociale. Un solo progetto si articola secondo logiche di presa in carico dei minori e delle famiglie, proponendo azioni di sostegno al minore ed ai componenti della famiglia attraverso l'elaborazione di progetti educativi specifici sulla base delle esigenze individuali.

Rispetto all'area della promozione i tre progetti realizzati si sono svolti nel contesto scolastico e sono stati orientati a favorire meccanismi di partecipazione dei minori alla vita della città ed alla fruizione dei beni ambientali e culturali del contesto territoriale. Nell'ambito invece delle azioni di contrasto al fenomeno del maltrattamento e abuso all'infanzia, esiste un progetto mirato all'offerta di un percorso formativo alle agenzie deputate alla presa in carico dei casi in particolare, a insegnanti, operatori sociosanitari e del terzo settore e strutture religiose, famiglie, professionisti dell'area legale, sanitaria e sociale.

Relativamente ai contenuti della progettualità complessivamente realizzata è possibile evidenziare che l'unica area totalmente esclusa dai meccanismi di finanziamento derivanti dal fondo 285 è quella afferente alla innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Considerando invece la metodologia e gli approcci seguiti, si rileva che non sono stati realizzati progetti di sistema, pur con alcuni tentativi da parte del terzo settore locale di implementare reti con gli operatori sociosanitari e con le agenzie educative coinvolte. Inoltre la metà dei progetti esaminati ha avuto una durata limitata nel tempo: non sono quindi progetti che rientrano in un'offerta stabile di servizi e sono caratterizzati da una discontinuità temporale. Alcuni dei progetti apparentemente riconducibili all'area delle offerte educative e ricreative per il tempo libero, in realtà presentano una valenza fortemente educativa e si sono mossi in una logica riparativa rispetto a problemi di disagio conclamato.

### **Città riservataria di Palermo**

I progetti attivi sul territorio della città di Palermo per l'anno 2008 e analizzati attraverso i format ammontano a 35.

Lo sforzo progettuale della città riservataria di Palermo è andato nella direzione della promozione di attività preventive che hanno inteso favorire occasioni ludico ricreative per i bambini del territorio ed hanno istituito centri di aggregazione per adolescenti. In parte si è cercato anche di rispondere ai problemi caratterizzanti il tessuto sociale locale quali la devianza e la criminalità minorile, le condizioni di degrado socioambientale, la dispersione scolastica e l'esclusione sociale.

Per delineare un prospetto di sintesi della progettualità del territorio palermitano, è difficile utilizzare le macroaree individuate nelle altre città riservatarie, in quanto spesso i contorni dei progetti sono sfumati, relativamente a due aspetti:

- il target, in quanto frequentemente i centri di aggregazione per gli adolescenti realizzano attività anche per i bambini dai sei anni in poi, e, viceversa, i progetti che altrove andrebbero ricompresi nell'area sistema servizi per minori di 3 anni e oltre, realizzano interventi anche per adolescenti.
- le finalità ed le logiche di intervento, in quanto a volte, in un unico progetto teoricamente riconducibile all'area dei servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, vengono attivati anche interventi di contrasto al disagio conclamato, mediante la realizzazione di una vera e propria presa in carico del minore segnalato dall'AGM o dai servizi o sostenendo la famiglia nel percorso genitoriale.

Per offrire un quadro sufficientemente aderente alla realtà, risulta utile evidenziare che la città di Palermo è stata suddivisa in 8 circoscrizioni, all'interno delle quali sono stati attivati diversi centri ricreativi.

La stragrande maggioranza dei progetti attivati sul territorio palermitano risponde infatti alle previsioni dell'articolo 6 della Legge 285: 34 progetti su 35 attivano interventi, differentemente destinati a bambini, preadolescenti e adolescenti, riconducibili ai servizi educativi e ricreativi per il tempo libero.

Un solo progetto segnalato dalla città di Palermo esula da quest'area: un consultorio denominato "Progetto giovani" attivato nel marzo del 2008 ed orientato alla prevenzione e contrasto del disagio di adolescenti e preadolescenti.

Rispetto agli altri 34 progetti si osserva che 6 di questi realizzano attività di vera e propria presa in carico rispetto a fenomeni di disagio conclamato.

Si tratta di esperienze che uniscono l'offerta di occasioni ludico-aggregative e di socializzazione ad attività di rete con i servizi territoriali e con le agenzie educative, per rispondere, anche in un'ottica riparativa, alle criticità di minori in situazioni di disagio psicosociale.

Vengono pertanto realizzati, in rete con i servizi sociosanitari territoriali, progetti individualizzati di presa in carico dei minori e delle rispettive famiglie, azioni di orientamento e sostegno scolastico, interventi specifici di contrasto alla dispersione scolastica e reinserimento di drop out, svolti anche presso gli Istituti scolastici coinvolti e attività teatrali, pittoriche e figurative all'interno di un Istituto penitenziario minorile.

### 3. LE BUONE PRATICHE DELLE CITTÀ RISERVATARIE. ANALISI DEI PROGETTI 2008

#### **Premessa**

L'analisi che segue rappresenta la terza edizione di uno specifico lavoro di studio e approfondimento teso a individuare "buone pratiche" nel quadro della progettazione sostenuta attraverso la legge 285/97. L'elemento di maggiore novità rispetto alle precedenti è che tale approfondimento è circoscritto all'attività delle città riservatarie, in coerenza con la nuova impostazione adottata per tutto il lavoro di monitoraggio.

L'oggetto dell'analisi sono state esperienze di lavoro in fase avanzata, conclusiva o di riprogettazione finanziate nell'anno 2008, che le Città riservatarie hanno segnalato nei quattro ambiti tematici di approfondimento individuati: servizi educativi per la prima infanzia; promozione dei diritti e partecipazione; contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; prevenzione dell'allontanamento dei bambini dalla famiglia.

La prima edizione di questo lavoro fu condotta tra il 2000 e il 2001 attraverso una ricognizione fra i progetti finanziati dalla legge 285 nel primo triennio di attuazione, al fine di individuare buone pratiche nei seguenti ambiti di progetto: adolescenza, maltrattamento e abuso, minori stranieri, genitorialità<sup>73</sup>.

La seconda edizione ha esplorato ambiti progettuali diversi: servizi innovativi per la prima infanzia; bambini e adolescenti che vivono fuori dalla famiglia; diritto al gioco, socializzazione e partecipazione; intergenerazionalità; lavoro minorile<sup>74</sup>.

#### Il percorso

L'approccio di studio è stato parzialmente differente in ogni edizione, in particolare le ultime due si distinguono per essere partite da segnalazioni di esperienze pervenute direttamente dagli enti titolari del fondo 285, nella seconda edizione sia Regioni che Città riservatarie, per quest'ultima edizione solo le Città riservatarie.

Lo studio in profondità è quindi partito dall'elenco dei progetti segnalati di cui sono stati analizzati i format e documenti inviati in fase di raccolta delle informazioni per alimentare la banca dati 285.

Successivamente all'esame di tale materiale, è stato contattato il referente del soggetto gestore a cui è stato chiesto di compilare un questionario di approfondimento che ha permesso indagare un'ampia gamma di dimensioni delle attività (dalle

<sup>73</sup> 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, 2002 (Questioni e documenti n. 26).

<sup>74</sup> Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/1997. Dalla ricognizione alla segnalazione, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007 (Questioni e documenti n. 45).

metodologie di intervento alle risorse professionali e ai costi). L'analisi dei dati aggiuntivi così raccolti ha permesso di ricostruire una fotografia più articolata delle esperienze con finalità connesse sia all'estrapolazione di elementi descrittivi generali sia all'individuazione di esperienze significative. Quest'ultime sono state oggetto di un'ulteriore opera di studio tramite interviste ai referenti dei progetti e ad alcuni operatori direttamente coinvolti sul campo.

Le analisi delle esperienze riferite alle aree dei servizi educativi per la prima infanzia, contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e prevenzione dell'allontanamento dei bambini dalla famiglia, hanno potuto beneficiare anche dei risultati dei seminari di scambio organizzati nell'ambito del Tavolo di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie. Tali incontri hanno consentito, infatti, di confrontare con i referenti delle città gli esiti preliminari della ricognizione e di costruire mappe concettuali condivise rispetto a esperienze esemplificative di buone prassi poiché ai seminari hanno partecipato anche i rappresentanti di alcune esperienze individuate come esemplificative.

### Le chiavi di lettura

Nel nostro Paese è ancora poco sviluppata una modalità di lavoro sociale con un sistema di indicatori che permetta una valutazione tale da definire e confrontare le buone pratiche.

Come segnalato da Roberto Maurizio (2009)<sup>75</sup> in un lavoro recente "...la metodologia di analisi delle buone pratiche è ancora in fase di evoluzione teorico-tecnica e non vi è accordo nemmeno circa gli elementi che identificano una "buona prassi". Il rischio, infatti, è che l'espressione "*buona pratica*" sia intesa come "la migliore pratica", aprendo la prospettiva della graduatoria di merito, o come "la pratica in sé", valida in ogni caso e quindi non valutabile".

Inoltre, i differenti contesti territoriali non permettono una definizione aprioristica, ma una pratica può essere innovativa in un territorio e non in un altro, in un determinato "tempo" e non in un altro.

Le esperienze individuate non rappresentano delle "*best practice*" ma tutt'al più sono casi di "*good practice*". Nell'individuarele non si è inteso segnalare i migliori - rispetto ai peggiori, quelli non approfonditi - progetti ma, piuttosto, cogliere quegli elementi qualificanti dell'esperienza, quei fattori di successo che hanno permesso alle esperienze progettuali di realizzarsi in modo positivo e compiuto, tale da produrre un insieme di conoscenze, saperi e riflessioni in grado potenzialmente di "fare scuola", di essere un punto di riferimento a cui guardare nel caso si voglia capire come fare per mettere in piedi una esperienza analoga altrove.

La lettura delle esperienze è partita da un set di criteri trasversali alle quattro aree, a cui si sono aggiunti criteri specifici capaci di riflettere in modo più congruente i requisiti in qualche modo di qualità tipici di ogni settore (e di cui sarà dato conto al momento opportuno).

<sup>75</sup> R. Maurizio Le buone pratiche del'accoglienza in V. Belotti (a cura di) 2009.

I requisiti generali dotati di un carattere aspecifico rispetto al tema, tali da essere validi per tutti gli ambiti progettuali, sono stati recuperati dai lavori precedenti in quanto collegati ad un'ampia letteratura presente in materia<sup>76</sup>:

- innovatività del progetto: progetto del tutto nuovo rispetto al contesto in cui si realizza; rinnovamento nel senso che migliora un progetto analogo già esistente, innovativo nel senso che sperimenta parziali es. novità di metodo, di processo;
- integrazione e rete: progetto che fa sistema con altri interventi previsti da una cornice più ampia di riferimento, quale il Piano territoriale infanzia e adolescenza o il Piano sociale di zona, sfrutta economie di scala, crea sinergie;
- sostenibilità economica, finanziaria e culturale: progetto che ha la possibilità di sussistere nel tempo finanziariamente e culturalmente anche dopo il termine del contributo pubblico;
- adeguatezza dell'impianto progettuale: progetto ben scritto e coerente al proprio interno, ben definito negli obiettivi, nel target, nella metodologia, nella descrizione delle azioni, nelle indicazioni di documentazione, monitoraggio e valutazione;
- replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, mainstreaming: progetto che ha in sé caratteristiche ed elementi o dispositivi che permettano di trasferire anche altrove l'esperienza replicandola (*talis qualis*), riproducendola (reinterprestandola in contesto analogo), trasferendola (riadattandola ad un contesto diverso), mainstreaming (generalizzandola ad un contesto analogo astraendo fattori di successo permanenti, progetto che "fa scuola");
- rilevanza politica: progetto che è in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Progetto pilota quindi, con funzioni di sentinella dei cambiamenti.

La presentazione dei risultati segue un canovaccio comune che parte dalla definizione dei contesti di analisi e dall'individuazione di alcuni paradigmi teorici di riferimenti entro cui declinare le esperienze reali, per passare alla presentazione delle caratteristiche generali dei progetti segnalati e quindi alla discussione di alcune esperienze esemplificative.

La modulazione di questi tre livelli di sviluppo del lavoro è però anche significativamente differente tra un'area e l'altra a causa di necessarie differenze nell'approccio al tema, diversità nella qualità dei materiali raccolti, variabilità del grado di significatività dell'area rispetto alla progettualità 285, maggiore o minore rilevanza delle esperienze significative rispetto al complesso di quelle segnalate.

### Conclusioni preliminari

Prima di passare alla descrizione per area dei risultati del lavoro di analisi comparativa, si ritiene utile anticipare alcune considerazioni trasversali che scaturiscono

<sup>76</sup> Cfr Pellicanò E., Poli R., a cura di, *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/97. Dalla ricognizione alla segnalazione*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Questioni e documenti, n. 45, Firenze 2007

da una lettura integrata dell'indagine sulle buone pratiche e degli esiti sia dell'indagine valutativa presentata nella prima sezione sia dell'esame della progettualità complessiva.

Le quattro aree di analisi e di presentazione di buone pratiche ci confermano sulla necessità che le esperienze vissute nelle città riservatarie, che accusano problemi più gravi circa la condizione dell'infanzia e adolescenza e delle loro famiglie rispetto alle città medio-piccole, diventino un laboratorio per le politiche verso le nuove generazioni e possano informare e fungere da traino di tutta la realtà regionale e nazionale.

Dalle esperienze appare come la legge 285/97 ha cooperato a determinare una nuova concezione di tutela non più circoscritta alla tradizionale protezione ma tesa ad arricchire i contesti locali di servizi e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e le loro famiglie, sostenendole nelle loro competenze genitoriali. La riparazione, che costituiva il centro dell'intervento sociale tradizionale, viene collocata in seconda posizione rispetto alla promozione dei diritti e alla creazione delle condizioni di benessere individuale e sociale.

Come si è visto in precedenza, dopo un periodo di grande innovazione progettuale, collocabile dal 1997 al 2002-2003, vi è stato un periodo di consolidamento delle iniziative, alcune delle quali si sono trasformate in servizi con caratteristiche di continuità.

Solo progetti attrezzati (conoscenza delle situazioni, obiettivi raggiungibili e misurabili, condizioni, strumenti, collegamenti, coordinamento...) hanno però un effetto positivo di trascinamento di altre realtà. Si tratta, a parità di costi, di favorire allora quei progetti che puntano al coinvolgimento di tutti i diretti interessati e potenzialmente di tutta la comunità e alla creazione di contesti favorevoli alla crescita delle nuove generazioni.

L'identificazione di indicatori condivisi e il miglioramento degli strumenti di monitoraggio e di valutazione per letture più puntuali di ogni singolo progetto di un determinato territorio diventano un impegno prioritario per la qualità futura degli interventi e condizione per superare la scollatura tra le esperienze.

Nelle relazioni dei soggetti attuatori e nelle interviste fatte agli interessati, la qualità percepita dei progetti, spesso è collegata alla professionalità degli operatori che va alimentata, curata e affinata; laddove sono previsti coordinamento non solo amministrativo, supervisione o altre forme di auto ed eterovalutazione è più facile trovare riscontri positivi e propositivi.

Una forma efficace di razionalizzazione dell'esistente, di condivisione delle esperienze, in particolare degli obiettivi e delle modalità attuative, e di attenzione per la formazione degli operatori è la creazione di reti locali e/o regionali. Sempre più sovente vengono posti in risalto, in molti progetti, l'utilità e la produttività degli scambi tra realtà non solo vicine come occasione di confronto, di stimolo per la documentazione e l'autovalutazione e di qualificazione professionale per rafforzare reciproche rappresentazioni, acquisire maggiore consapevolezza di essere portatori di specificità ma anche di complementarietà, mettere in valore le diversità e facilitare approcci integrati.

Ogni buona pratica non può essere 'copiata' e riprodotta tale e quale, necessita per essere efficace di una valutazione complessiva ed analitica, di reinvenzione, di adattamenti plurimi alla propria realtà. La tecnica degli scambi di progetti e di

esperienze tra le varie città riservatarie e tra queste ultime e le altre realtà zonali serve proprio a facilitare pensieri di cambiamento e di miglioramento dell'esistente. I progetti segnalati come buone pratiche hanno la caratteristica comune di avere coordinamenti di ambito solidi, continuativi, multiprofessionali e vedono compresenti tutti i soggetti interessati.

È giunto il momento di rilanciare parole d'ordine, che partono dalla 285/97 e progettano nuovi scenari. Questa analisi indica la necessità di scommettere di nuovo, dopo anni di consolidamento di iniziative e servizi, sulla innovazione come orientamento che cerca di affrontare, per tempo, le nuove sfide derivanti dall'attuale contesto economico, sociale e culturale che si va prefigurando dopo la grande crisi che ha messo in forse i nostri modelli di vita, e che richiede al pubblico e al privato una rilettura del proprio agire verso una corresponsabilità maggiore nei confronti delle politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia a vari livelli. Privare l'infanzia di contesti favorevoli e di risorse è devastante per le singole persone e si prepara il terreno per recuperi incerti e molto più costosi per la comunità.

I progetti che centrano gli obiettivi e presentano caratteristiche alte di produttività si distinguono per un impegno costante di integrazione e di attenzione ai nuovi bisogni. È in gioco un aspetto fondamentale delle politiche sociali in generale e quelle rivolte all'infanzia e adolescenza e alla famiglia in particolare: l'organicità delle stesse, grazie a una visione globale delle criticità e delle risorse. Problemi e fatti complessi, come sono quelli educativi e sociali, debbono vedere una convergenza e cooperazione negli interventi. L'integrazione istituzionale, organizzativa e professionale diventa un obiettivo e una modalità indispensabile di lavoro, che potrà in alcuni casi essere letta anche come un limite alla propria azione specifica di intervento, in vista però di una efficacia complessiva maggiore.

Un'esperienza per essere valutata come una buona pratica deve presentare caratteristiche di sostenibilità e di compatibilità economica e possibilmente ottenere, nel tempo, maggiori risultati con le stesse risorse. Dopo la fase di avvio solitamente più dispendiosa di energie professionali e risorse anche economiche e più centrata sugli obiettivi specifici, è auspicabile che l'esperienza si apra ad altre realtà collaterali e punti a fare sì che i soggetti beneficiati diventino essi stessi risorsa per la continuazione del progetto. Le esperienze di auto mutuo aiuto e di volontariato anche tra i ragazzi e i giovani sono un esempio di come si possano coinvolgere e corresponsabilizzare coloro che sono i soggetti del nostro interessamento.

Avere tempi di riflessione e di ritorno sulla propria esperienza in modo comunitario, grupale vuole dire non essere schiacciati sull'emergenza e riuscire a prefigurarsi il futuro: per chi lavora con l'infanzia e l'adolescenza è un aspetto vitale. Si tratta di valorizzare l'esperienza accumulata in molte realtà, resa più credibile da uno sforzo di riflessione comune, che va dalla conoscenza del territorio all'identificazione di attività e a comportamenti adeguati alla singola situazione, dalla capacità di intessere relazioni al coinvolgimento diretto di bambini e ragazzi nelle iniziative e nei laboratori.

Facendo riferimento al format, alle schede di approfondimento, ai colloqui con i responsabili dei progetti, si intravedono

- 1) pericoli che vanno ad insidiare quanto si è costruito in questi anni:

- la riduzione graduale dei fondi, che impone scelte dolorose, può scatenare competitività tra 'poveri', ma può essere letta e vissuta anche in chiave di opportunità critica per verifiche più stringenti per valutare l'efficacia e la produttività di ogni singolo progetto in base agli obiettivi scelti;
- il grande turn over degli operatori che non permette l'affinamento professionale, la stabilità delle relazioni tra adulti e i bambini e ragazzi e la costruzione seria di una rete territoriale dei servizi;
- la rincorsa continua delle emergenze che vedono gli operatori affaticati e impediscono una seria programmazione sul territorio di servizi e di iniziative che diano continuità e diventino punti di riferimento sicuri per genitori, bambini e ragazzi;
- l'incapacità a innovare continuamente la propria offerta che porta a routine senza senso, non favorisce l'appetibilità di quanto viene messo in campo e ci rende insensibili a prevenire fenomeni e bisogni;
- la chiusura autoreferenziale nel proprio progetto con perdita del senso istituzionale e della coscienza del mandato comunitario dell'essere a servizio dei bambini, dei ragazzi delle famiglie e di eludere qualunque seria attività di monitoraggio e di valutazione;
- l'abbandono di politiche di promozione e attività conseguenti per un ritorno, stante anche la ristrettezza finanziaria, a interventi solo riparativi e giocati spesso in solitudine, tradendo lo spirito originario della legge 285/97;

2) indirizzi e percorsi presenti nei progetti ritenuti più efficaci, quali:

- lo sforzo di trasparenza per esplicitare il sistema di valori di riferimento, le proprie intenzionalità basilari educative e come si intende attuarli nella quotidianità dei servizi e delle iniziative messe in campo;
- l'importanza di agire in modo integrato, aggregante e cooperativo considerata la complessità dei problemi sociali. L'imperativo è integrare politiche e prassi amministrative a livello regionale e locale, tenere compresenti linguaggi e approcci professionali diversi, grazie a momenti di coprogettazione, e confronto o, meglio, a organismi permanenti territoriali e/o figure di sistema ben identificate;
- la richiesta generalizzata di creare e mantenere reti con la regia dell'ente pubblico, a cui spetta principalmente la tutela, la presa in carico e il benessere dei propri cittadini più piccoli, di incontrarsi, a livello cittadino, con tutti i gestori, pubblici e privati, di servizi per l'infanzia e l'adolescenza per condividere visioni, significati dell'agire, strategie, prassi e tecniche di coinvolgimento e di creare connessioni tramite scambi non episodici;
- la capacità di intercettare precocemente difficoltà, grazie ad un approccio empatico e di prossimità degli operatori, per garantire aderenza ai problemi che si intendono affrontare in modo corresponsabile e a nome della comunità locale;
- l'abilità a fare incrociare due strade sociali che spesso sono vissute in modo parallelo o conflittuale: l'agio e il disagio, per aumentare i fattori protettivi negli interventi socio-educativi, ciò a cui dovrebbero tendere tutti i progetti che fanno riferimento alla legge 285/97;

- la necessità di ritornare sulla propria esperienza e fare tesoro del proprio passato per affinare saperi e competenze metodologiche, organizzative, relazionali, di cura e di educazione che sono rilevanti nel lavoro sociale soprattutto se rivolto alle giovani generazioni;
- la preoccupazione di rendersi leggibili dal territorio ed essere riconosciuti come luoghi di promozione e di partecipazione.

La ripresa di una regia centrale e di una governance regionale e locale è richiesta per garantire l'attuazione dei diritti su tutto il territorio nazionale soprattutto in carenza di livelli essenziali delle prestazioni, mancanza che, se non governata attentamente, aumenterà sempre più il divario tra le Regioni e le realtà locali: la residenza determinerà la fruizione o meno di diritti fondamentali per la crescita e lo sviluppo armonico di ogni singolo bambino o ragazzo.

Si avverte l'urgenza che il monitoraggio corposo che si effettua sulla progettazione delle città riservatarie possa diventare un elemento analizzatore dei cambiamenti che avvengono nel mondo infantile e adolescenziale e indirizzare scelte locali e nazionali.

Un fatto messo in risalto da tutti gli intervistati riguarda la necessità di finanziamenti sicuri almeno nell'arco triennale; la loro incertezza (quantità, sfasatura dei tempi di impegno e di erogazione...), riduce il peso della programmazione o la vanifica del tutto, colpisce la continuità, non dà nessuna garanzia ai lavoratori e alle famiglie dei bambini e dei ragazzi e a lungo andare logora le energie di tutti gli interessati.

Avere cura della progettualità, della programmazione e della sua verifica, integrare le risorse, affinare le professionalità, curare le connessioni, avere possibilità di confronto con altre realtà, coinvolgere i soggetti interessati vuole dire migliorare i servizi, aumentare l'efficacia degli interventi grazie anche a prese in carico precoci, rispondere alle esigenze delle famiglie, dell'infanzia e adolescenza e collaborare a creare comunità più solidali e ambienti di vita che promuovono benessere e opportunità di crescita.

### 3.1 Servizi educativi per la prima infanzia

#### Il contesto di analisi. Breve excursus: nidi e servizi integrativi

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 "Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato" segna una svolta nelle politiche nazionali, regionali e locali per la prima infanzia, anche se mostra una gracilità dal punto di vista educativo: vi è un unico accenno quando si fa riferimento alla dotazione "di personale qualificato sufficiente ed idoneo a garantire l'assistenza sanitaria e psico-pedagogica del bambino" (art. 6, comma 3).

Dai primi anni settanta fino alla metà degli anni ottanta le Amministrazioni comunali, grazie a contributi statali (solo dal 1971 al 1977) e regionali, si sono concentrate nella costruzione, attivazione, gestione e regolamentazione di asili nido comunali ma anche e soprattutto nella sperimentazione e nella produzione di una nuova cultura circa la cura e l'educazione dei più piccoli.

Si sono prese le distanze dal modello sanitario e assistenziale, tipico dell'ONMI<sup>77</sup>, ma anche da altre esperienze straniere, a cui si era attento molto nei primi anni settanta e alle quali si deve una parte notevole della nostra elaborazione teorica dell'epoca.

È stato un periodo fecondo di studio, di ricerca, ma anche di visite, di scambi e di confronti che ha permesso, nell'arco di un decennio, dopo facili innamoramenti e delusioni, di costruire sistemi pedagogici innovativi per la prima infanzia. Idee, prassi educative, stili sono stati rilette e adattati alle varie realtà locali, risignificandoli, facendoli propri e prospettando soluzioni inconsuete di cura e di educazione per bambini in età 0-3 anni.

Si è potuto costruire un contesto educativo, organizzativo e professionale di alta qualità, che ci viene invidiato da Paesi anche del Nord Europa, e che ha permesso di rispondere alle esigenze dei bambini, di sostenere le competenze genitoriali nella condivisione delle responsabilità, nella crescita dei figli e di favorire le pari opportunità tra uomini e donne.

La condizione che ha permesso tutto ciò va ricercata nell'esperienza eccezionale che ha amalgamato tra loro operatori, tecnici, ricercatori, dirigenti, amministratori, genitori e rappresentanti di organizzazioni dei lavoratori, nella promozione e nell'attuazione del diritto di ogni bambino alla cura e all'educazione.

Le ricerche e le numerose pubblicazioni, uscite già dai primi anni ottanta, che considerano gli asili nido come servizi a prevalente vocazione educativa, ne sono la dimostrazione.

Nella seconda metà degli anni ottanta si manifestano novità nel panorama dei servizi per bambini in età 0-3 anni: iniziano a decollare le cosiddette "nuove tipologie"

---

<sup>77</sup> Opera nazionale maternità e infanzia, istituita con la legge 10 dicembre 1925, n. 2277. La legge si proponeva esplicitamente di provvedere "alla protezione ed assistenza delle gestanti e delle madri bisognose o abbandonate; dei bambini, lattanti e divezzi sino al quinto anno, appartenenti a famiglie bisognose, dei fanciulli fisicamente o psichicamente anormali, e dei minori materialmente o moralmente abbandonati, traviati o delinquenti, sino all'età di anni diciotto compiuti" (art. 4). L'ONMI ha cessato di esistere con la legge 23 dicembre 1975, n. 698.

che si moltiplicano rapidamente, soprattutto nelle città, e si caratterizzano per l'innovatività delle modalità organizzative e gestionali di accoglienza di bambini piccoli. Questi servizi si presentano come risposte più 'leggere', flessibili e differenziate alle nuove esigenze sociali, che emergono dalle trasformazioni e diversificazioni dei modelli familiari, del ciclo produttivo e dei servizi in generale.

Inoltre proprio a metà anni ottanta, in questo settore, fino a quel momento quasi esclusivamente a gestione pubblica, entra il privato sociale.

Le nuove tipologie, quali servizi non sostitutivi ma integrativi al nido, troveranno, per la prima volta, riconoscimento, regolamentazione e finanziamento proprio nella legge 285/1997.

Giustamente nel *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001* si riafferma che "Migliorare la città vuol dire anche migliorare i servizi, renderli più moderni ed efficaci, capaci di ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze".

I servizi integrativi, come descritti nella legge 285/1997 e indipendentemente dalle varie denominazioni assunte, vogliono rispondere a queste finalità, sempre all'interno di un sistema di servizi 0-3 anni delineato nelle varie leggi regionali. Bisognerà aspettare la finanziaria del 2002 (articolo 70, comma 2 della legge n. 448/2001) per vedere affermata, in una norma statale, la loro prioritaria funzione educativa: "Gli asili nido, quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori, rientrano tra le competenze delle regioni e degli enti locali".

Gli obiettivi di affiancamento alle famiglie nell'avventura educativa e di sostegno alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro verranno ribaditi, successivamente, da sentenze della Corte costituzionale (sentenza n. 370 del 2003 e n. 320/2004) che collocano i nidi "nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino)" e quindi all'interno delle materie di legislazione concorrente: lo Stato determina solo i principi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull'istruzione ma la potestà legislativa spetta alle Regioni (art. 117).

Ma solo con la legge finanziaria del 2007 (legge n. 296/2006) si inizierà a parlare di "un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi [...] e i servizi innovativi [...]" (art.1, comma 1259). Per la prima volta, in una legge dello Stato, si parla di un "sistema territoriale" di cui fanno parte tutti i servizi educativi 0-3 anni, non solo i nidi d'infanzia, e si prevede una programmazione triennale con fondi statali dedicati.

I servizi per la prima infanzia sono uno dei pilastri facilitanti la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, che è certamente un'operazione complessa che richiede concertazione tra istituzioni, associazioni di categoria e società e persegue l'assunzione di nuovi modelli di lavoro e di vita, anche all'interno della famiglia.

È di vitale importanza chiarire le tipologie dei servizi per la prima infanzia (nidi, servizi integrativi compresi quelli domiciliari...), dato che ognuna di loro è

caratterizzata da una offerta diversificata dal punto di vista educativo. Solo un'esatta identificazione del singolo servizio può superare equivoci, non permette a gestori senza scrupoli di "contrabbandare" un servizio con un altro e obbliga il sommerso ad emergere. Questa è una condizione indispensabile per una difesa ed attuazione del diritto all'educazione fin dalla più tenera età.

Significativa al riguardo è stata la recente elaborazione di un nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali da parte del CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici) che ha visto le Regioni, l'ISTAT, l'ANCI lavorare insieme per la individuazione non facile di descrizioni condivise che, d'ora in poi, saranno alla base di qualunque monitoraggio del sociale. Per quanto riguarda la prima infanzia si prevedono due macrocategorie:

- asilo nido o, meglio, nido d'infanzia come "Servizio rivolto alla prima infanzia (0-3 anni) per promuovere lo sviluppo psico-fisico, cognitivo, affettivo e sociale del bambino e offrire sostegno alle famiglie nel loro compito educativo, aperto per almeno 5 giorni e almeno 6 ore al giorno per un periodo di almeno 10 mesi all'anno. Rientrano sotto questa tipologia gli asili nido pubblici, gli asili nido aziendali e i micro-nidi e le sezioni 24-36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia";
- servizi integrativi per la prima infanzia "In questa categoria rientrano i servizi previsti dall'articolo 5 della legge 285/97 e i servizi educativi realizzati in contesto familiare. In particolare: spazi gioco per bambini dai 18 ai 36 mesi (per max 5 ore); centri per bambini e famiglie; servizi e interventi educativi in contesto domiciliare".

Alle Regioni compete la normazione di tutti i servizi socio-educativi per quanto riguarda i requisiti strutturali e organizzativi, che debbono garantire la sicurezza, la funzionalità dell'ambiente e il rapporto numerico, identificare i titoli professionali richiesti al personale in mancanza di una legge nazionale, definire i punti principali del progetto educativo: tutto questo per dare garanzie certe ai genitori e per tutelare e assicurare il benessere del bambino e degli operatori.

#### Lo stato di sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia in Italia

Le ricognizioni sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia in Italia hanno utilizzato prospettive diverse per l'analisi dei dati raccolti:

- la misura della potenzialità della rete dei servizi – la misura della consistenza del sistema dell'offerta – cioè a dire il numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi; questa è la prospettiva seguita negli ultimi anni dalle indagini censuarie e ricognitive del cnda e costituisce anche la matrice delle azioni di monitoraggio del Piano nidi 2007/2009 in corso di svolgimento con il concorso delle Regioni e Province autonome;
- il numero dei bambini che frequentano servizi educativi – la domanda accolta – cioè il numero dei bambini che a un dato momento è accolto e frequenta un servizio educativo; questa è la prospettiva di istat nella realizzazione dei periodici censimenti della popolazione;